

L'Europe a besoin de Weimar

Perspectives du triangle de Weimar
en période de crise

Martin KOOPMANN

Octobre 2016

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 Auswärtiges Politik et la **Robert Bosch Stiftung**.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.

ISBN : 978-2-36567-607-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Comment citer cette publication :

Martin Koopmann, « L'Europe a besoin de Weimar. Perspectives du Triangle de Weimar en période de crise », *Notes du Cerfa*, n° 133, octobre 2016.

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

E-mail : 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

E-mail : bruxelles@ifri.org



Site internet : ifri.org

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 de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

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.

Barbara Kunz et Hans Stark sont directeurs de collection des *Notes du Cerfa*. Katja Borek est chargée de projets. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Martin Koopmann est directeur exécutif de la Fondation Genshagen. Ses axes de travail sont les relations franco-allemandes et le Triangle de Weimar dans la construction européenne. Auparavant, il était directeur du programme France/relations franco-allemandes à la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik à Berlin et coordinateur pour la politique européenne à la fondation Konrad Adenauer. Avec Barbara Kunz, il a récemment publié le livre *Deutschland 25 Jahre nach der Einheit – Partner, Führungsmacht, Modell? Perspektiven aus dem Weimarer Dreieck* (Nomos, 2016).

Résumé

L'état des lieux au moment du 25^e anniversaire du Triangle de Weimar ne rend pas forcément optimiste. Depuis l'élargissement à l'Est de l'Union européenne, le Triangle est peu visible dans le domaine public et on l'associe – à condition d'être conscient de son existence – à la politique des symboles. En même temps, les conditions de relance se sont nettement détériorées depuis 1991. L'UE est confrontée à un nombre de crises élémentaires, externes et internes, dont la plus grave n'est seulement en train d'apparaître à l'horizon après le référendum en Grande-Bretagne. Et c'est exactement pour cela que l'Europe a besoin du Triangle de Weimar qui réunit les trois pays clé au cœur de l'union. Cependant, au vu des divergences parfois grandes en matière de politique européenne entre Berlin, Paris et Varsovie, il convient de définir les projets et objectifs futurs du Triangle avec discernement. Ainsi, à l'avenir, le Triangle doit tout d'abord servir de plateforme qui permet aux trois gouvernements de tisser des liens de confiance. Par ailleurs, la politique de sécurité et de défense devrait devenir le champ de prédilection de l'action commune ; un Conseil de la Sécurité et de la Défense Weimar devrait être créé. À long terme, les trois pays devraient répondre aux attentes en jouant un rôle de coordinateur et en contribuant au développement des aspects de l'intégration européenne qui seront importants pour l'avenir. Mais tout ceci ne pourra que compléter de bonnes relations franco-allemandes, jamais les remplacer.

Abstract

Assessing the current situation on the 25th jubilee of the Weimar Triangle makes for very sobering reading. Since the EU's Eastern enlargement the Triangle has hardly been visible in the political public sphere and is at best associated with token politics. At the same time the preconditions for a new start have worsened considerably compared to 1991. The EU is confronted with numerous elementary, inner and outer crises, of which the worst has only just emerged since the referendum in Great Britain. It is for this particular reason that Europe needs the Weimar Triangle, which unites the three key member states at the very heart of the Union. Given the in some parts very pronounced differences concerning European policy between Berlin, Paris and Warsaw, the future tasks and objectives will have to be determined with sound judgment. In the future the Triangle should, firstly, be used as a platform to establish mutual trust between the three governments. Secondly, joint action concerning security and defence policy should be prioritised and a Weimar council of security and defence should be established. In the long run however the three countries should live up to the expectation to assume a leading role in coordinating and developing aspects of European integration that will be important in the future. All of this can only supplement good Franco-German relations, not supplant them.

Sommaire

INTRODUCTION.....	7
NOUVELLES CONDITIONS DE LA COOPÉRATION TRILATÉRALE : L'EUROPE EN MUTATION DANS UN AUTRE MONDE	10
Évolution des protagonistes : l'Allemagne, la France et la Pologne	10
Évolution du cadre européen	15
QUE RESTE-T-IL ENCORE DE WEIMAR DANS CE TRIANGLE ?	17
LA SITUATION EN 2016 : DES CONDITIONS DE DÉMARRAGE DIFFICILES.....	21
LE NOUVEAU TRIANGLE : UN PLAIDOYER POUR LE RÉALISME AMBITIEUX	25

Introduction

À bien des égards, le Triangle de Weimar est une entité difficile à cerner et parfois pleine de contradictions. Créé en 1991 par une déclaration commune des ministres des Affaires étrangères de France, de Pologne et d'Allemagne¹, il célèbre cette année ses 25 ans d'existence. Ses anniversaires célébrés à intervalles réguliers sont l'occasion pour les trois gouvernements de lancer de nouvelles initiatives trilatérales d'ordre culturel et sociétal, ainsi que de réaliser des déclarations politiques communes. Pourtant, pour ainsi dire aucun autre regroupement d'États n'a fait l'objet d'autant de doutes en ce qui concerne son sens, sa finalité, et même son existence – au sein même du Triangle comme en dehors. Par ailleurs, les trois pays ne sont liés dans leur coopération par aucune convention et la déclaration de Weimar n'a donné lieu à aucune création de structure institutionnelle – pourtant les réunions ministérielles en format Weimar se sont succédé au cours des dernières années autour des thèmes les plus divers. Le Triangle est le résultat d'une impulsion politique. S'il peut compter sur une vaste palette d'initiatives sociétales, il ne dispose ni de secrétaire général, ni de délégué au niveau national, ni de siège commun. Son principal objectif de « rapprocher la Pologne et les nouvelles démocraties de la Communauté européenne » est déjà atteint depuis longtemps. Toutefois, la coopération trilatérale n'a jamais été officiellement arrêtée malgré les interruptions occasionnelles, pas plus que l'élargissement à l'est de l'Union européenne (UE) n'a été l'occasion de définir de nouveaux objectifs.

Le Triangle de Weimar est un processus politique qui a connu des hauts et des bas depuis sa création jusqu'à ce jour. Il célèbre aujourd'hui son 25^e anniversaire dans un contexte de crise européenne. L'UE – et avec elle, les États du Triangle – est actuellement confrontée à trois problèmes élémentaires qui menacent sérieusement son action, et ce, indépendamment des domaines politiques concernés. Il ne s'agit pas ici de phénomènes passagers, mais de profonds changements sur des aspects fondamentaux, dont les causes remontent au séisme de 1989-1990.

1. « Déclaration commune des ministres des Affaires étrangères de France, de Pologne et d'Allemagne, sur la responsabilité de ces trois pays dans l'avenir de l'Europe et l'aide aux pays de l'Est », Weimar, 29 août 1991, disponible sur : discours.vie-publique.fr.

Premièrement, l'Union est devenue difficile à piloter en raison des élargissements successifs malgré les nombreuses révisions des traités. Depuis la création de l'Union économique et monétaire, aucune avancée significative n'a été enregistrée en vue d'intensifier l'intégration. Au contraire, la ratification du traité de Lisbonne, même s'il a accordé plus de droits au Parlement européen, a signifié le renforcement des structures bilatérales. En outre, en matière d'intégration européenne, des forces centrifuges considérables se développent. Le Brexit des citoyens britanniques en est l'expression la plus manifeste². Mais même dans les États où l'intégration a constitué un symbole fort depuis 1991, dans l'Union monétaire et au sein de l'espace Schengen, elle montre aujourd'hui des faiblesses criantes.

Deuxièmement, l'incapacité d'agir de l'UE s'aggravant dans les principaux domaines politiques, les structures européennes enregistrent une perte de confiance chez les citoyens. Elle s'accompagne d'une méfiance croissante de la politique en général – également sur le plan national – ouvrant une brèche dans laquelle se sont engouffrés les mouvements populistes généralement anti-européens et parfois d'extrême droite, organisés en courants politiques ou en partis au sein des États membres de l'UE. Les partis politiques de centre droit et gauche qui sont en place et qui n'ont eu de cesse de porter le processus d'intégration européenne sont soumis à une pression de plus en plus forte.

Et enfin, troisièmement, l'Union européenne se retrouve confrontée à des bouleversements de l'ordre international auxquels elle n'était visiblement pas préparée. Le conflit ukrainien, la guerre en Syrie et en Irak (dans un contexte plus global, les troubles dans les pays arabes), mais aussi l'énorme crise des réfugiés sont l'expression de profondes mutations du système international qui ne sauraient être résolues par une simple conférence de chefs d'États et de gouvernements, mais qui requièrent de nouveaux concepts, une nouvelle pensée politique.

L'Allemagne, la France et la Pologne sont directement concernées par ces changements. Toutes trois sont impliquées au plus haut point dans les grandes crises et les conflits, même si la Pologne semble donner la priorité au conflit ukrainien, la France, à la guerre en Syrie et à l'antiterrorisme, et l'Allemagne, à la crise des réfugiés. Dans le conflit ukrainien, le Triangle de Weimar a même joui brièvement d'une certaine visibilité dans un rôle de gestion de crise, avant que le conflit ne devienne armé. Mais au-delà de cet aspect, aucune initiative de politique européenne vraiment convaincante

2. Le 23 juin 2016, 51,9 % des Britanniques se sont prononcés en faveur de la sortie de l'UE.

n'a vu le jour au cours des années passées. De la même façon, il n'y a pas eu d'approche bilatérale ou trilatérale efficace à long terme pour mettre sur pied une politique européenne. Il est vrai que les États du Triangle de Weimar bénéficient d'une UE forte. Ils n'ont donc pas d'alternative, ni politiquement ni économiquement, s'ils veulent prendre leur place dans un monde marqué par de puissants processus de mondialisation. Pourtant il s'échappe du Triangle une étrange impression d'apathie. Comment expliquer depuis toutes ces années l'inefficacité chronique du Triangle de Weimar dans la politique européenne ? Est-il possible de comparer le Triangle d'aujourd'hui avec l'initiative de Weimar de 1991 ? Quelles sont les possibilités ou les limites de son action qui caractérisent le trilatéralisme entre l'Allemagne, la France et la Pologne au regard de la position de l'Europe et des trois pays ? Quels objectifs à court et long terme peuvent être formulés pour le Triangle ?

Nouvelles conditions de la coopération trilatérale : l'Europe en mutation dans un autre monde

Évolution des protagonistes : l'Allemagne, la France et la Pologne

Au cours des 25 dernières années, l'Europe a changé de visage, pour ne pas dire d'âme. Cela se retrouve à tous les niveaux : intégration européenne, Europe communautaire, même sur le plan national. Impossible bien sûr de ne pas mentionner l'Allemagne en premier lieu, alors que le pays s'est retrouvé avec un nouveau cadre politique, économique et sociétal à l'issue de la réunification. Le pays a fait de son intégration dans le projet européen et dans l'OTAN – donc de ses liens avec l'Occident – sa raison d'État, puis il s'est imposé parmi les garants du processus d'unification européenne. Il a pris conscience de la puissance européenne centrale qu'il représente, non sans manifester parfois une certaine hésitation. Ces 25 dernières années, l'Allemagne a dû apprendre à gérer sa souveraineté récemment acquise. Elle en a à peine eu le temps. Dès les années 1990, les guerres de Yougoslavie ont amené l'Allemagne à abandonner les principes fondamentaux de politique étrangère et de sécurité hérités de l'Allemagne de l'Ouest : la « guerre de gauche », la première intervention de l'armée allemande sur une zone de combat en dehors du territoire de l'OTAN décidée par la coalition gouvernementale rouge-verte sur la base de motifs de droit international nébuleux, a marqué une cassure dans la politique étrangère allemande après 1989³. En matière d'intégration européenne, que ce soit en relation avec l'élargissement de l'UE à l'est, la création de l'Union économique et monétaire, ou la gestion de la crise de l'euro, la politique allemande est devenue plus offensive et a donné lieu, par exemple lors du sommet de Nice en 2000, à des affrontements parfois intenses avec

3. M. Geis, « Der linke Krieg. Kosovo, zehn Jahre danach: War es richtig, dass sich deutsche Soldaten 1999 am NATO-Kampfeinsatz beteiligten? », *Die Zeit*, 19 mars 2009.

ses partenaires, notamment avec la France, le compagnon de route traditionnel dans le processus d'unification européenne.

Les politiques étrangères et européennes de l'Allemagne depuis 1991 n'ont rien d'un long fleuve tranquille. Le discours visionnaire et communautaire prononcé à l'université Humboldt de Berlin par le ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer en 2000⁴, puis le discours pragmatique et relativiste de Bruges de la chancelière Angela Merkel dix ans plus tard⁵ illustrent le fait que l'Allemagne cherche encore un système de coordonnées correspondant à son ancrage à l'ouest en termes de cohérence et de stabilité. Le pays n'est plus le moteur indéfectible de la poursuite de l'intégration qu'il était, et son refus à prendre des décisions en solitaire, que ce soit en matière d'énergie ou de politique des réfugiés, provoque trop souvent le courroux de ses partenaires⁶. D'un point de vue économique, il est devenu l'unique locomotive de l'UE au cours des dix dernières années. C'est notamment le résultat de la poursuite, par le gouvernement social-démocrate-écologiste, d'un objectif de réforme plus vaste dont Berlin est encore à la recherche en matière de politique européenne et étrangère. Sur le plan sociétal, la crise des réfugiés place le consensus pro-européen des membres fondateurs de l'UE sous une pression croissante. Le parti Alternative für Deutschland (AfD) né dans le contexte de la crise grecque et de l'euro a gagné en importance pour devenir le porte-voix politique d'un courant plus général à la fois eurosceptique et nationaliste. Tirant profit du thème délicat de la crise des réfugiés, il s'est positionné en rupture avec les partis établis à l'aide de propositions simplistes. Les résultats à deux chiffres aux élections régionales dans trois Länder au printemps 2016 montrent clairement le succès actuel de cette stratégie⁷. Pour l'instant, il reste difficile de se prononcer sur la durée et la durabilité de cette évolution, mais la pression monte au gouvernement fédéral. Certes l'Allemagne veut satisfaire aux exigences d'une puissance dirigeante de l'Europe – pourtant elle souffre visiblement de ses contradictions et incertitudes⁸.

4. Voir J. Fischer, « Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration », discours à la Humboldt-Universität zu Berlin, 12 mai 2000, disponible sur : www.europa.clio-online.de.

5. Voir le discours de la chancelière allemande Angela Merkel au Collège d'Europe de Bruges, 2 novembre 2010, disponible sur : www.bundestkanzlerin.de.

6. Voir. B. Lippert, « Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation », *Arbeitspapier der Forschungsgruppe EU/Europa* n°7, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, octobre 2015.

7. Lors des élections régionales qui se sont tenues le 13 mars 2016, l'AfD a obtenu 15,1 % des voix en Bade-Wurtemberg, 12,6 % en Rhénanie-Palatinat et 24,3 % en Saxe-Anhalt.

8. Concernant l'évolution de l'Allemagne depuis 1990, voir M. Koopmann et B. Kunz (*dir.*), *Deutschland 25 Jahre nach der Einheit. Partner, Führungsmacht, Modell? Perspektiven aus dem*

De son côté, la France s'illustre depuis 25 ans par sensiblement plus de stabilité et de prévisibilité dans sa politique européenne et étrangère qui s'inscrit principalement autour de deux axes : d'une part, le développement d'un projet politique européen avec une politique étrangère et de sécurité commune marquée par une distance critique vis-à-vis des États-Unis et d'autre part, l'urgence de mener à bien une communauté européenne intégrée en son sein (notamment dans le marché intérieur). À l'instar de l'Allemagne, elle a participé jusqu'à présent à chaque nouvelle étape d'intégration ou d'intensification de la collaboration, à la fois dans les phases de conception et de mise en œuvre. C'est sur d'autres aspects qu'une évolution s'est fait sentir. Sur le plan européen, la difficulté d'entreprendre l'élargissement à l'est était manifeste pendant bien des années (c'est encore vrai aujourd'hui pour certains acteurs). La transformation de l'Europe a fait longtemps l'objet – du moins politiquement – de critiques et d'un manque d'entrain⁹. Mais l'élément prépondérant aujourd'hui réside dans le fait que la France a trop longtemps tardé à procéder à ses réformes de l'économie et du marché du travail rendues nécessaires par le contexte de la mondialisation. Le manque de compétitivité des entreprises et la persistance d'un fort chômage chez les jeunes qui en découle¹⁰ ont particulièrement affaibli le pays depuis des années sur le plan intérieur. Cela explique en grande partie la progression du Front National au cœur de la vie politique et de la société. La politique de réforme doit réaliser de profondes percées dans l'épaisseur d'une France structurellement réticente à ces changements. Le processus lancé par le gouvernement Valls aura encore besoin de beaucoup de temps pour aboutir à une modernisation durable du pays. Nul n'est prophète en son pays¹¹. À un an à peine des importantes échéances électorales présidentielles et législatives de 2017, une impression se renforce, à savoir que les forces réformistes et pro-européennes de gauche comme de droite ont de moins en moins d'éléments à opposer aux propos simplistes et radicaux de l'extrême droite qui instille la peur et fait monter la pression. Les attaques terroristes de 2015 ont considérablement accru le sentiment d'incertitude dans le pays. En matière de politique européenne, la France

Weimarer Dreieck, Genshagener Schriften – Europa politisch denken, Vol. 3, Baden-Baden, Nomos, 2016.

9. Concernant l'évolution de la politique européenne de la France depuis les années 1980, voir C. Lequesne, *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

10. En 2015, le taux de chômage des 15-24 ans en France s'élevait à 25 % d'après les données d'Eurostat, soit cinq points de plus que la moyenne de l'UE à 28.

11. Voir par exemple N. Baverez, *La France qui tombe : Un constat clinique du déclin français*, Paris, Perrin, 2003.

est actuellement affaiblie comme elle ne l'a probablement jamais été depuis le début du processus d'intégration européenne.

Parmi les trois États du Triangle de Weimar, la Pologne est celui qui a franchi le palier de développement le plus remarquable en rejoignant l'OTAN et l'UE. Ces adhésions témoignaient des priorités politiques et économiques du pays à la sortie de la guerre froide. La grande importance de la sécurité étrangère était d'ailleurs étroitement liée à la volonté d'une adhésion à l'alliance transatlantique, à l'ancrage des infrastructures militaires des États-Unis sur le territoire polonais et à la garantie de sécurité que cela induisait. Au cours des 25 dernières années, certes il y a eu des phases lors desquelles la politique étrangère de Varsovie était particulièrement atlantiste (l'apogée étant la participation de la Pologne à l'intervention en Irak en 2003), mais d'autres ont également témoigné d'un refroidissement des relations avec les États-Unis (notamment après que le président Obama a renoncé au déploiement du bouclier antimissile en Pologne fin 2009). Cependant, l'OTAN reste encore aujourd'hui pour Varsovie la priorité absolue en matière de sécurité. Déjà en 2008, l'intervention russe en Géorgie avait laissé de profondes marques en Pologne (mais aussi en Europe centrale et de l'Est). Le conflit ukrainien a fini de dissiper les éventuels doutes restants sur l'orientation résolument transatlantique de la politique étrangère et de sécurité de la Pologne.

Outre l'entrée dans l'OTAN, l'adhésion à l'UE s'inscrit, dans une large mesure, dans la continuité de la politique polonaise et de l'évolution de sa société après la dislocation de l'Union soviétique. Le processus de transformation radical qu'a connu la Pologne dans les années 1990 constitue, malgré quelques faiblesses (taux de chômage de près de 20 % en 2003¹²), un modèle qui s'est encore sensiblement accéléré après son arrivée dans l'UE. Entre 2003 et 2014, l'économie a connu une croissance de 49 %, pour une moyenne européenne de 11 %. Le taux de satisfaction de la population par rapport à l'Union reste élevé : peu de temps avant la crise financière, il s'établissait autour de 90 %. La bonne croissance économique qui s'est maintenue pendant la crise de la dette dans la zone euro explique également ce paradoxe criant : malgré le fort soutien de la société vis-à-vis de l'UE en général, il n'est nullement question de l'entrée de la Pologne dans la zone euro. C'est naturellement ce que confirme la victoire électorale du parti Droit et justice (PiS) en 2015, qui n'a fait aucun secret de son rejet de l'euro. Malgré la constance montrée par la Pologne dans l'ensemble en matière de politique européenne, étrangère et de sécurité ces 25 dernières

12. En 2015, le chômage en Pologne atteignait 7,5 % d'après les données d'Eurostat.

années, les premiers gouvernements du PiS entre 2005 et 2007 restent dans les mémoires pour avoir mené les Polonais au bord de l'isolation internationale. Aujourd'hui, le pays se trouve de nouveau à un tournant de son histoire, dont il est encore difficile d'évaluer clairement l'issue. L'ingérence du gouvernement PiS dans le travail du Tribunal constitutionnel polonais (décembre 2015), la loi sur les médias (janvier 2016), qui a entraîné la mainmise du gouvernement sur la direction des médias du service public, ainsi que la loi sur la police (janvier 2016), qui a étendu la surveillance d'internet par les services de l'État sans contrôle judiciaire rigoureux, ont soulevé de vives critiques aussi bien en Pologne, qu'en Allemagne, en France et dans d'autres pays de l'UE. La Commission européenne a décidé dans un premier temps d'appliquer l'instrument de procédure d'État de droit créé en 2014. Le Conseil de l'Europe a également dénoncé sans équivoque et à maintes reprises les mesures du gouvernement du PiS¹³.

Un regard rétrospectif sur 25 ans d'existence de ce Triangle permet de voir que les trois pays ne sont plus ceux qu'ils étaient en 1991. La Pologne, alors pays en mutation et candidat à l'adhésion, est devenue un État de l'UE prospère et un membre convaincu de l'OTAN, auquel le gouvernement du PiS élu en 2015 souhaite désormais donner un tout nouveau cap en matière de politiques intérieure, économique et européenne. Le développement de l'Allemagne à la fin de la guerre froide est une réussite surtout économique (malgré certaines coupes et quelques facteurs de risque par exemple en relation avec les conditions démographiques, la progression de la pauvreté ou le blocage des investissements), sans que l'évolution de sa politique étrangère et européenne n'ait suivi le rythme. La France s'efforce de ne pas être lâchée économiquement, de lutter efficacement contre la menace terroriste dans son propre pays et de venir à bout du grand danger politique que représente l'extrême droite. Malgré les évolutions extrêmement diverses qu'ont connues les trois pays depuis 1991, la politique à Berlin, Paris et Varsovie partage une tendance commune en ce 25^e anniversaire du Triangle de Weimar. Le regard des gouvernements est tourné avant tout vers l'intérieur : soit parce qu'ils se trouvent sous une forte pression politique nationale (France, Allemagne), soit parce qu'ils en

13. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe voit dans la modification de la loi sur le Tribunal constitutionnel un péril pour « le fonctionnement du système démocratique ». Voir l'avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 106^e session plénière, 11-12 mars 2016, disponible sur : www.venice.coe.int. Voir également le rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Pologne du 9 au 12 février 2016, disponible sur wcd.coe.int.

font eux-mêmes une priorité politique (Pologne), en privilégiant la réorganisation du pays de façon à fixer les limites de l'intégration européenne et en plaçant au second plan les questions de coopération avec les partenaires de l'Union. Une tendance s'est nettement confirmée, à savoir le fait de s'appuyer toujours plus sur des motifs nationaux à court et moyen terme pour formuler la politique européenne. Avec les changements survenus dans chacun des pays, le regard que chacun porte sur l'autre a également changé. La statique de leurs relations bilatérales a fondamentalement changé et bien sûr, leur action s'inscrit dans un environnement européen différent.

Évolution du cadre européen

La différence de contexte la plus visible et, clairement, la plus significative de la politique européenne nationale réside dans les élargissements successifs de l'Union européenne de 2004 et 2007. La Pologne ainsi que neuf autres pays d'Europe centrale et de l'Est ont alors rejoint l'UE¹⁴, sans bénéficier dans un premier temps des mêmes droits que les anciens États membres dans certains domaines (par exemple la liberté de mouvement des travailleurs). Cette période de transition étant désormais terminée depuis longtemps, la ligne de démarcation entre les anciens membres et les États entrés à partir de 2004 n'est plus observable de façon purement formelle que dans la non-appartenance de certains nouveaux membres à la zone euro. Pourtant cette ligne exprime quelque chose de différent aujourd'hui, notamment en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie : Varsovie et Budapest n'aspirent plus à rejoindre la zone euro. Ce ne sont pas les conditions d'accès définies par l'UE qui les retiennent, mais les préférences politiques qui prévalent actuellement dans ces deux pays. En effet, ces dernières ne sont plus compatibles avec l'ancien objectif d'« une union toujours plus étroite entre les peuples et les États membres de la Communauté européenne¹⁵ ». De plus, les gouvernements de ces deux pays ne doivent en aucun cas se sentir isolés par cette position. Aucun des grands États membres de l'UE n'érige l'intégration et le renforcement de la Communauté en paradigmes uniques.

L'UE montre un tout nouveau visage dans le contexte de la mondialisation, et notamment du bon développement économique de la Pologne, du moins jusqu'en 2016, ainsi que des difficultés économiques

14. Malte et Chypre faisaient également partie des nouveaux adhérents à l'UE.

15. « Déclaration solennelle sur l'Union européenne », Conseil européen, Stuttgart, 19 juin 1983, disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu>.

auxquelles se trouvent confrontés en même temps plusieurs « anciens » États membres, dont la France, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Italie : décrire l'Union comme une communauté qui est le résultat d'anciens membres (à l'Ouest) et de nouveaux candidats à l'adhésion, ensuite devenus membres (à l'Est) ne reflète plus la complexité du tableau. Justement sur l'économie au sein de l'UE, un groupe nord-ouest (dont l'Allemagne), adepte d'une politique libérale de marché, s'oppose à un groupe sud-ouest (dont la France) qui traditionnellement mise sur plus d'intervention des États et sur les instruments protectionnistes¹⁶. Il est inutile de donner des exemples pour montrer que ces groupes sont tout sauf cohérents d'un point de vue politique par rapport à leur conception de la forme à donner à long terme au processus d'intégration européenne. En outre, personne ne croit plus à une nouvelle impulsion pour préparer l'ensemble de l'UE à son avenir depuis l'échec des efforts de réforme au milieu des années 2000 avec le non qui l'a emporté aux référendums français et néerlandais sur la Constitution européenne, et *a fortiori* au regard des mouvements et partis eurosceptiques qui se renforcent dans de nombreux pays. La politique européenne se caractérise par la recherche de solutions de crise, la résolution des conflits et dans le meilleur des cas, la gestion de certains pans de la politique. Les effets du renouveau du début des années 1990 sont devenus presque imperceptibles aujourd'hui, exception faite du franchissement de quelques paliers de développement.

16. Voir W. Lepenies, « Der europäische Himmelsrichtungsstreit », discours à la Fondation Genshagen, 3 décembre 2013, disponible à l'adresse : www.stiftung-genshagen.de.

Que reste-t-il encore de Weimar dans ce Triangle ?

A posteriori, le Triangle de Weimar, sous la forme qui l'a vu naître en 1991 et tel qu'il a été défini, doit être considéré comme un instrument de transition. Il s'agissait alors de propulser les États européens issus de l'ancien bloc soviétique vers l'Union européenne. Du point de vue allemand, l'instrument trilatéral qu'est le Triangle a rempli son objectif, à savoir d'impliquer la France pour dissiper l'impression d'une Allemagne mettant le cap unilatéralement à l'est en matière de politique européenne. Il s'agissait aussi, dans ce contexte de profond bouleversement de l'ordre politique en Europe et dans le reste du monde, de garantir un socle de valeurs communes et de développer la « nouvelle Europe » sur cette base en partageant « une responsabilité commune¹⁷ ». Il est possible que le Triangle de Weimar en tant que tel, c'est-à-dire par la coordination d'un cadre trilatéral, n'ait nullement contribué concrètement à l'adhésion de la Pologne (et encore moins à celle des autres pays d'Europe de l'Est). De même, le symbole de l'engagement public sur une responsabilité commune pour l'Europe peut tout aussi bien ne pas avoir été évalué à sa juste valeur. Pourtant au-delà de cette dimension déclaratoire, et précisément au-delà de ce qui est ressorti du cadre trilatéral depuis 1991 sur le plan culturel et sociétal, l'adhésion à l'UE de la Pologne et des autres nouvelles démocraties a été présentée comme un objectif phare de la création du Triangle de Weimar. Il a été atteint en 2004 et 2007. Les trois chefs d'État et de gouvernement enthousiastes ont salué, lors du sommet de Wrocław, la « force d'initiative et de proposition au service de l'Union élargie¹⁸ » que représente le Triangle de Weimar.

Plusieurs raisons expliquent le fait que cela n'a jamais été rien de plus qu'une déclaration faite du bout des lèvres. En premier lieu, les relations franco-allemandes qui, depuis l'époque d'Adenauer et Schuman, étaient

17. Voir la « Déclaration commune des ministres des Affaires étrangères de France, de Pologne et d'Allemagne, sur la responsabilité de ces trois pays dans l'avenir de l'Europe et l'aide aux pays de l'Est », *op. cit.*

18. Voir la conférence de presse conjointe du président de la République, du président de Pologne et du chancelier d'Allemagne à l'issue du cinquième sommet du Triangle de Weimar », Wrocław, 9 mai 2003.

à la fois le ciment et le moteur de l'intégration européenne, ont été confrontées à un bouleversement (et ce, depuis 1989). L'équilibre entre la France, plus importante puissance politique et militaire en Europe de l'Ouest, et l'Allemagne, État partiellement souverain et puissance économique sans ambition politique particulière, s'est mis à vaciller à la chute du Mur. Le passage en force de l'Allemagne notamment sur la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie en 1991 a confirmé les craintes françaises de voir Berlin potentiellement succomber à la tentation de nouvelles possibilités de coopération chez ses voisins à l'est et trouver une alternative au partenariat franco-allemand. Les deux éléments essentiels du rapprochement franco-allemand – la coopération et le contrôle mutuel – ont été remis en question. La méfiance qui s'était immiscée dans les relations entre l'Allemagne et la France dès le début des années 1990, s'est développée après l'élargissement à l'Est et ses effets se sont renforcés.

Les divers points de vue des trois pays du Triangle de Weimar concernant le bilatéralisme franco-allemand en disent long sur l'inefficacité du Triangle depuis l'élargissement à l'Est. Dans l'hexagone, les réflexions en matière de politique européenne sont marquées par l'image d'une Allemagne, puissance hégémonique au cœur d'une nouvelle Europe. Ce n'est pas par hasard que les propositions en faveur d'une « Union franco-allemande » viennent surtout de France, notamment du ministre des Affaires étrangères Dominique de Villepin qui s'est exprimé au moment des travaux laborieux sur la Convention européenne qui ont précédé l'élargissement à l'Est¹⁹. En cherchant naturellement à réagir à la réorganisation de l'Europe par des idées de renforcement des relations franco-allemandes, la France se plaçait de façon diamétralement opposée à l'objectif de la Pologne qui était de rejoindre le traditionnel binôme moteur de l'UE et d'y occuper une place équitable. De plus, par sa position revendicatrice sur une véritable ouverture du bilatéralisme franco-allemand et même sur la politique européenne d'une Allemagne se plaçant en leader constructif, le gouvernement polonais PO (Plateforme civique)

19. Le ministre des Affaires étrangères Dominique de Villepin s'était exprimé en ce sens le 4 novembre 2003 au sein du groupe de réflexion français En temps réel ; voir *Le Monde*, 13 novembre 2003. La même année, Pascal Lamy et Günter Verheugen avaient déjà formulé des propositions similaires ; voir leur tribune « Pour une union franco-allemande », *Libération*, 21 janvier 2003 (version allemande dans le *Berliner Zeitung* daté du même jour).

proposait un tableau conforme en tout point aux craintes françaises de perte de statut²⁰.

Dans ce contexte d'après élargissement, le cas est classique, l'Allemagne est assise entre deux chaises. L'inclination de Paris à vouloir accentuer le bilatéralisme franco-allemand poussa Berlin à réagir, certes en toute amitié, mais de façon désintéressée et sans y donner véritablement de suite. Par ailleurs, l'Allemagne ne souhaitait pas plus répondre aux demandes insistantes du gouvernement PO d'inclure pleinement Varsovie dans les processus de coordination franco-allemands. Le traitement du conflit ukrainien en format Normandie²¹, sans la Pologne donc, semblait déjà indiquer au gouvernement PO que leur pays serait marginalisé dans la gestion de crise – conformément aux intérêts russes. Même si les motifs expliquant le choix du format Normandie sont complexes, une impression subsiste, à savoir que, du point de vue allemand et français, l'exclusion de Varsovie des discussions, encore valable aujourd'hui, réside précisément dans le fait que le pays est directement concerné par le conflit ukrainien. La présence commune des ministres des Affaires étrangères du Triangle de Weimar à Kiev en février 2014 apparaît *a posteriori* comme un événement de circonstance sans motivation stratégique substantielle. En ce qui concerne le rééquilibrage du Triangle, le gouvernement allemand n'a pas réussi à développer un concept convaincant capable de maintenir l'étroite coopération franco-allemande tout en intégrant la Pologne avant le changement de gouvernement à Varsovie en 2015 – qui a complètement redistribué les cartes.

L'attrait du Triangle de Weimar jusqu'à l'élargissement à l'Est résidait donc avant tout dans son fort rayonnement symbolique – le Triangle érigé en passerelle pour renforcer les valeurs européennes communes sur le plan sociétal, culturel et politique. Durant cette phase d'inégalité incontestable, cela a profité à ses protagonistes, deux membres de l'UE et de l'OTAN d'une part, et un aspirant à l'adhésion affaibli par dix ans d'économie socialiste planifiée d'autre part. Les rôles étaient clairement répartis, la question du pouvoir ne s'est posée que progressivement. Elle est devenue brûlante après l'adhésion de la Pologne à l'UE. Et lorsque le gouvernement

20. Voir le discours du ministre des Affaires étrangères Radek Sikorski, « Poland and the Future of the European Union », prononcé devant la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) à Berlin, le 28 novembre 2011, disponible à l'adresse : <https://dgap.org>.

21. En marge de la cérémonie de commémoration du Débarquement allié à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le président Hollande et la chancelière Angela Merkel, ainsi que les présidents Putin et Poroschenko se sont rencontrés en Normandie le 6 novembre 2014 pour des discussions sur le conflit ukrainien. Jusqu'en mai 2016, les ministres des Affaires étrangères des quatre pays se sont rencontrés 12 fois en « format Normandie ».

PO pro-européen et germanophile est arrivé au pouvoir en 2007, tandis que la France s'enfonçait dans les difficultés économiques, le Triangle et les relations franco-allemandes ont perdu rapidement leur équilibre. L'engagement de Wrocław n'a pas été suivi de faits, sinon de méfiance et d'incertitude. Après 2004, Berlin, Paris et Varsovie ont manqué l'occasion de fixer de nouveaux objectifs concrets à leur coopération dans le cadre du Triangle de Weimar sur la base d'une analyse lucide de leurs marges de manœuvre nationales et trilatérales d'une part et de leurs véritables nécessités d'agir d'autre part, dans le but de mettre en place la nouvelle Union européenne – au-delà du symbole purement politique.

La situation en 2016 : des conditions de démarrage difficiles

Aux actes manqués des protagonistes du Triangle sur le plan conceptuel s'ajoute une situation politique pouvant être difficilement plus problématique au niveau européen et mondial en cette année d'anniversaire. La pression est mise directement sur l'UE pour qu'elle agisse : dans le conflit ukrainien et l'altercation avec la Russie, sur le conflit en Syrie et la situation en Irak, mais aussi dans la crise des réfugiés. Dans cette région, ses relations avec la Turquie et l'endigement du flot de réfugiés venant par la Méditerranée pèsent lourd sur le plan de la politique étrangère. De plus, l'énorme flux de migrants a pris une dimension extrêmement explosive dans les affaires intérieures de l'Union : il met à rude épreuve la cohésion des États membres déjà mise à mal. La question de la méthode commune que l'UE doit appliquer dans sa politique d'asile et la gestion des réfugiés est plus controversée que jamais, mais elle n'est pas la seule. La question de l'orientation commune à donner à l'Union européenne dans son ensemble – au sens des structures et des processus supranationaux – est aussi désormais irrémédiablement au centre des réflexions sur l'avenir de l'Europe à cause de la crise des réfugiés. Il ne faut pas oublier non plus à ce sujet que la discussion fondamentale sur la cohésion et l'intégration au sein de l'UE avait commencé bien des années auparavant dans le contexte de la crise de la dette, qui d'ailleurs n'est toujours pas définitivement résolue à ce jour. La décision britannique de quitter l'UE montre que l'érosion de la pensée commune dans l'Union est un scénario à prendre très au sérieux. Fondamentalement, cela fait déjà longtemps qu'elle est devenue une réelle menace pour l'intégration.

Tous ces thèmes essentiels appellent une double réponse. D'une part, ils requièrent des mesures rapides et efficaces pour enfin mieux maîtriser les questions urgentes comme la crise des réfugiés qui reste sans solution et lutter contre l'immense danger d'érosion de l'intégration européenne. D'autre part, il faut trouver des réponses aux questions sur le long terme, à savoir comment corriger les erreurs fondamentales de la construction européenne dans les différentes politiques de secteur, comment supprimer les causes des blocages décisionnels et ainsi comment lutter efficacement

contre la perte de confiance des citoyens dans les structures européennes en général.

Les pays du Triangle de Weimar ont chacun des réponses extrêmement différentes à ces questions fondamentales. En ce qui concerne les rapports avec la Russie dans la crise ukrainienne, les positions vont de la flexibilité (préconisée par la France et la partie SPD du gouvernement allemand) à la fermeté (privilegiée par la Pologne et la partie CDU du gouvernement allemand), des positions aussi opposées que pour une réponse commune à la crise des réfugiés. Même dans l'orientation politique européenne fondamentale des trois pays, les divergences sont prépondérantes. Le phénomène s'est aggravé depuis le changement de gouvernement à Varsovie à l'automne 2015. Le gouvernement PiS souligne qu'il ne votera pas l'approfondissement de l'intégration européenne ; il refuse une « Europe supranationale, fédérale²² ». Au centre de la représentation que la Pologne se fait de l'Europe se trouve l'achèvement du marché intérieur avec notamment le renforcement du marché intérieur de l'énergie et le développement d'un marché unique numérique. Toutefois, Varsovie refuse cependant toute nouvelle étape de communautarisation. Cela concerne aussi bien la politique migratoire et d'asile que l'union économique et monétaire. En même temps, l'UE ne saurait adopter définitivement un fonctionnement à deux vitesses. Un approfondissement politique et institutionnel de l'intégration dans la zone euro doit donc être évité du point de vue de Varsovie. Par ailleurs, si le gouvernement précédent n'avait pas fait non plus une priorité du traitement de l'adhésion à la zone euro sous la pression de la crise de la dette, le gouvernement PiS envisage encore moins la possibilité d'une adhésion à l'union monétaire. Les premières prises de position de ce dernier dans son programme de politique européenne dressent globalement un tableau nettement critique vis-à-vis de l'intégration, mettant l'accent sur un renforcement de l'État national au sein de l'UE²³.

Même si la dynamique d'intégration dans l'UE a sensiblement ralenti depuis la conception de l'Union économique et monétaire au début des années 1990, force est de constater avant la date anniversaire de Weimar que les politiques européennes du Triangle divergent nettement les unes

22. Voir W. Waszczykowski, « Wir wollen führende Rolle beim Aufbau eines stärkeren Europas », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23 janvier 2016.

23. Voir entre autres : W. Waszczykowski, « Information of the Minister of Foreign Affairs on the Polish Government's foreign policy in 2016 », déclaration de politique étrangère devant la Diète, 29 janvier 2016, disponible à l'adresse : www.msz.gov.pl ; W. Waszczykowski, « Mit der Hand auf dem Herzen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 avril 2016.

des autres dans leurs orientations fondamentales. Sur la question des réfugiés, le gouvernement allemand mise sur la répartition du flux au niveau européen et l'exécution de décisions communes. En matière de finance et d'économie, il se prononce à long terme en faveur de plus de communautarisation – tout en partant de l'idée qu'une juxtaposition de principes communautaires et bilatéraux caractérisera la politique européenne dans un avenir proche²⁴. Cette démarche à la fois pragmatique et fédéraliste est partagée au sein du gouvernement français, qui n'a aucun doute sur le fait que l'acquis communautaire ne doit pas être remis en question. Tandis que Paris est traditionnellement favorable à une réforme également politique de la zone euro, par rapport aux mesures d'harmonisation fiscale pour lutter contre le dumping fiscal et social, le gouvernement français plaide pour une intégration différenciée, une Europe à deux (voire plusieurs) vitesses²⁵. Sur tous ces points, la France peut compter en principe également sur le soutien du gouvernement allemand, alors que Varsovie a bien évidemment une opinion complètement différente.

Il reste à savoir maintenant quelle importance accorder à ces différences à moyen et long terme pour l'avenir du Triangle de Weimar. D'une part, le nouveau gouvernement polonais est au pouvoir depuis à peine six mois. Même si la situation politique en Europe et autour du continent ne permet pas de laisser du temps à des processus essai-erreur, il faudrait laisser au moins un an aux nouveaux responsables polonais, comme cela a toujours été le cas par le passé pour tout nouveau chancelier allemand ou tout nouveau président français. Bien sûr le gouvernement PiS ne va pas devenir un partisan de l'intégration européenne dans les prochains mois, mais il faut attendre de voir à quelle hauteur il lui sera éventuellement possible de coopérer sur des projets concrets de politique européenne. D'autre part, la perspective des élections de 2017 aussi bien en Allemagne qu'en France complique encore plus l'élaboration d'un plan de coopération trilatérale. Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'au fond, les trois pays continuent de se féliciter de l'existence du Triangle de Weimar. Même si la Pologne veut revoir ses relations avec l'Allemagne et la France, rien ne permet de conclure au rejet du format.

Le changement de cap de Varsovie est tout aussi frappant : le Triangle de Weimar n'est plus vu comme un instrument permettant au pays de

24. Voir W. Schäuble, « Europa zwischen Wunsch und Wirklichkeit », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 janvier 2016.

25. Voir F. Hollande, discours du président de la République au Parlement européen, 7 septembre 2015, disponible à l'adresse : www.elysee.fr.

rejoindre un partenariat franco-allemand qui s'ouvrirait à lui et d'être traité d'égal à égal en matière de politique européenne. Le gouvernement met plutôt en exergue son objectif de coopération plus étroite avec le Royaume-Uni, ainsi qu'avec les pays du groupe de Visegrad et de la mer Baltique. Il s'agit d'essayer d'établir des partenariats alternatifs et de renforcer son influence politique dans l'UE en tant que porte-parole des États membres d'Europe centrale et de l'Est en se distinguant de la France et de l'Allemagne. Après la décision du Royaume-Uni sur son Brexit, bien évidemment Londres ne peut plus être un soutien des intérêts de Varsovie dans l'Union. Même s'il est bien difficile de prédire le degré de réussite de cet objectif politiquement stratégique, il est certain que Varsovie cherchera bien moins à participer au leadership franco-allemand. Mais un danger saute aux yeux : le fossé entre les *in* et les *out* ne se comble pas – comme les traités d'adhésion le prévoyaient. Au contraire, il se creuse. Dans la zone euro, des décisions pourraient être prises sur des réformes sur lesquelles la Pologne aurait moins de prise que jamais. Si les élections en France devaient porter au pouvoir un gouvernement de centre droit réformateur (par exemple avec un président germanophile comme Alain Juppé), le retour d'une coopération franco-allemande ravivée et plus intensive serait de l'ordre du possible. Cette dernière pourrait alors faire de la relance de l'UE son principal objectif en se basant sur une zone euro placée indéfectiblement au centre de l'intégration européenne²⁶. Même si cela n'est qu'un scénario parmi de nombreuses possibilités, le risque existe réellement de voir s'éloigner l'objectif d'une Europe unie comme la voulaient les pères fondateurs du Triangle de Weimar après les débuts réussis de l'élargissement à l'Est.

26. Voir A. Juppé, « Oui à une Europe debout », *Le Monde*, 8 mai 2016.

Le nouveau Triangle : un plaidoyer pour le réalisme ambitieux

Au cours des 25 dernières années, le cadre politique dans lequel évolue le Triangle de Weimar a fondamentalement changé. Le contexte actuel en matière de politique européenne est plus compliqué que jamais pour mener une politique inspirée et constructive en raison des diverses crises en cours. La Pologne, dirigée par le gouvernement PiS et emmenée par son président Jaroslaw Kaczynski, se trouve dans une phase de mutation sur le plan de la politique intérieure, marquée par une rupture avec les valeurs fondamentales de l'intégration européenne. L'Allemagne et la France sont à l'aube d'élections nationales importantes. La France lutte en outre contre la situation économique difficile du pays. Actuellement, le regard porté par les trois États sur le Triangle de Weimar peut être qualifié, dans le meilleur des cas, de lucide, sans grandes attentes quant à son utilité immédiate pour l'ensemble de l'Europe ou pour la politique européenne de chacun d'eux. Pourtant, il est possible de définir des missions et des objectifs qui, d'une part, ne risquent pas d'être trop ambitieux pour le Triangle à court terme et qui, d'autre part, peuvent être conformes, du moins à long terme, aux exigences élémentaires auxquelles l'UE est confrontée.

Premièrement, le Triangle de Weimar devrait servir de plateforme pour générer de la confiance entre les trois pays. Dans ce cadre, il devrait pouvoir traiter en toute liberté des propositions concrètes pour les grands défis qui attendent l'Europe ou donner de l'élan aux politiques correspondantes. Aucun des trois partenaires ne conteste, malgré les profondes différences stratégiques, la pertinence de l'Union européenne pour la conception de leur propre avenir. Les relations entre eux ont été entravées, au cours des années passées, par une méfiance mutuelle croissante qui s'est encore sensiblement renforcée il y a peu dans les relations aussi bien germano-polonaises que franco-polonaises. Mais les relations franco-allemandes ne sont en aucun cas exemptes de méfiance et de malentendus non plus, même si une longue expérience de coopération bilatérale dans l'UE permet d'atténuer et de relativiser ces difficultés. Globalement dans le Triangle, il faut investir de façon importante dans une meilleure compréhension des conditions sociétales, culturelles et

économiques dans lesquelles s'inscrivent les stratégies politiques et les décisions fondamentales nationales.

Dans les sociétés démocratiques, les motivations politiques, les objectifs et les priorités des gouvernements nationaux ne doivent pas être expliqués uniquement à leur propre population. Dans une communauté d'États telle que l'UE où les membres sont aussi liés entre eux, ce besoin d'éclaircissement doit s'adresser également aux décideurs politiques des principaux États partenaires. Un dialogue générateur de confiance peut naître entre parlementaires, entre diplomates, mais aussi entre hauts fonctionnaires dans les domaines les plus divers. Il peut être organisé dans des cercles fermés ou bénéficier de l'appui d'une expertise externe du monde académique. Il lui faudrait régulièrement collaborer avec des groupes de réflexion et des instituts de recherche qui sont en contact avec les décideurs politiques. Ces activités ne doivent pas être perçues comme concurrentes aux réunions bilatérales existantes, notamment franco-allemandes, mais aussi germano-polonaises. Cependant, les pays du Triangle de Weimar devraient délibérément se consacrer de manière régulière et durable à ces mesures de confiance. Les formats correspondants pourraient être aménagés à court terme, étant donné qu'aucune initiative concrète ou solution de compromis n'est formellement attendue d'eux.

À moyen terme deuxièmement, le Triangle devrait déclarer la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) comme étant le secteur prioritaire de l'action commune, à étendre au cas par cas aux questions de politique étrangère générale. Le fait que la seule impulsion concrète notable soit du ressort de la politique de sécurité et de défense ne doit rien au hasard. La proposition émanant d'une initiative polonaise et portée par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense des trois pays devait renforcer les structures institutionnelles de la PSDC, mais elle est restée sans suite visible notamment en raison de l'opposition des Britanniques²⁷. En outre, un « Weimar Battle Group » est devenu opérationnel en 2013. Sur les questions importantes de la politique étrangère et de sécurité, l'Allemagne, la France et la Pologne sont à l'unisson sur l'analyse de la situation. En mars 2015, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense des trois pays ont transmis à la haute

27. Voir la lettre des ministres des Affaires étrangères et de la Défense des trois pays du 6 décembre 2010 adressée à la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, publiée dans : IHEDN, *Un second souffle pour l'Europe de la défense ?*, janvier 2012, p. 62-66, disponible à l'adresse : www.ihedn.fr ; voir également C. Major, « Ein zivil-militärisches Hauptquartier für die EU. Die Initiative des Weimarer Dreiecks belebt die laufende Debatte », Stiftung Wissenschaft und Politik, *SWP Aktuell* 74, octobre 2010.

représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité des propositions conjointes visant à renforcer la PSDC²⁸. Même après le changement de gouvernement en Pologne, les trois pays partagent toujours la position selon laquelle la crise des réfugiés ne peut être maîtrisée à long terme que si la paix est durablement rétablie en Syrie et en Irak, et si la situation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord peut être stabilisée, notamment en Libye.

Indubitablement, des différences considérables existent parfois sur l'aspect à mettre en avant dans une future stratégie de l'UE vis-à-vis de la Russie, mais aussi concernant la perspective d'adhésion de l'Ukraine. Toutefois, l'UE a toujours pu trouver un terrain d'entente sur une démarche commune dans le conflit ukrainien au cours des deux dernières années. De la même façon, les trois pays ne partagent pas la même appréciation par rapport à la relation entre l'UE et l'OTAN : la Pologne, précisément par son nouveau gouvernement PiS, mise plus encore que par le passé sur l'OTAN et la garantie de sécurité offerte par les États-Unis, dont l'Allemagne et *a fortiori* la France se sont émancipées. Malgré ces différences, les trois pays ont montré depuis des années leur disposition à engager ensemble des troupes en dehors du territoire de l'UE ou de l'Alliance. Le changement de gouvernement en Pologne n'y a rien fait. Varsovie continue d'accorder à ses alliés un soutien actif dans la lutte contre le terrorisme international²⁹. Même l'Allemagne participe à un processus, certes pénible, dans l'objectif d'assumer à l'avenir une responsabilité sous une forme que le pays « n'a que rarement répétée auparavant³⁰ ».

Compte tenu de la situation sécuritaire compliquée sur le territoire de l'Europe comme à ses frontières, mais aussi dans le contexte des expériences de coopération existantes, le Triangle de Weimar devrait installer un dialogue politique durable en la matière. Un tel dialogue devrait permettre de fixer des objectifs de coopération sur le plan stratégique, de servir à la surveillance permanente des crises afin de soutenir ensemble des réactions communes rapides et développer des projets de coopération civils et militaires concrets. Dans le cadre de l'UE,

28. Pour la lettre des ministres de la Défense des trois pays du Triangle de Weimar du 30 mars 2015, voir Triangle de Weimar : pour une politique européenne de sécurité et de défense renforcée : www.ambafrance-de.org.

29. Voir le discours du ministre des Affaires étrangères polonais Witold Waszczykowski prononcé devant la Diète le 29 janvier 2016, *op. cit.*

30. Voir J. Gauck, « Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen », Discours d'inauguration du 50^e Forum de Munich sur les politiques de défense, 31 janvier 2014, disponible à l'adresse : www.bundespraesident.de.

les instruments de coopération renforcée et les structures permanentes de la PSDC sont à disposition. Une coordination plus étroite entre les grands États membres est urgemment nécessaire pour améliorer la rapidité et l'efficacité de l'action européenne.

Pour ce faire, il faudrait viser l'institutionnalisation du Triangle en fondant un Conseil de Weimar pour la politique de sécurité et de défense. Plus rien n'empêcherait l'élargissement, certainement nécessaire selon les cas, du Triangle au Royaume-Uni dans le sens d'un « Weimar plus », même après la sortie du pays de l'UE. Justement dans ce contexte, le Triangle de Weimar peut rendre de fiers services en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense en maintenant le dialogue afin de faciliter la coopération avec Londres en dehors du cadre de la PSDC. Le Conseil travaillerait en dehors des structures de l'UE et pourrait être du ressort de son fonctionnement permanent au niveau de la direction des services. Par des réunions régulières, quatre ou six fois par an, il serait possible de donner naissance, sur la base d'un programme de travail commun, à une routine de coopération qui maintiendrait durablement le Conseil indépendant de tout changement de gouvernement.

Le dialogue trilatéral entre la Bundesakademie für Sicherheitspolitik, l'Institut des hautes études de défense nationale et l'agence polonaise chargée de la sécurité nationale s'inscrit également dans ce contexte, mais il s'agit d'une plante fragile qui requiert une attention constante. Il pourrait accompagner le travail du Conseil en apportant une expertise scientifique et inclure d'autres instituts selon les cas. Les différences d'opinions au sein du Triangle sur la perception de la menace ou la définition des intérêts font que de tels formats ne sont pas inutiles. Bien au contraire. C'est l'occasion de travailler de façon continue sur des passerelles entre les mesures de confiance et le développement de propositions concrètes dans le domaine politico-militaire qui pourraient concerner aussi bien l'UE que l'OTAN.

La mise en place d'institutions ne permet pas de pallier le manque de volonté politique pour remédier aux déficits d'action dans les différents domaines politiques. Les institutions peuvent se révéler contre-productives et être utilisées à mauvais escient lorsqu'elles ne légitiment que l'inaction politique – elles deviennent alors un piège. Une institutionnalisation prudente bénéficierait pourtant au Triangle de Weimar dans la mesure où elle n'est pas associée à des attentes excessives et qu'elle se concentre dans un premier temps sur la politique de sécurité et de défense, un domaine pour lequel les trois pays sont convaincus de la nécessité de coopérer. Si l'expérience se révélait positive, le modèle pourrait être appliqué à d'autres domaines comme à la politique intérieure européenne. Dans tous les cas, il faudrait d'abord montrer une certaine disposition à travailler ensemble et à

s'entendre politiquement sur les objectifs de coopération afin d'éviter les écueils de l'institutionnalisation.

À long terme troisièmement, l'Allemagne, la France et la Pologne doivent avoir le droit d'assumer les fonctions de coordination et de planification stratégiques dans les domaines d'avenir importants de coopération au sein de l'UE³¹. Il y en a deux en particulier à l'heure actuelle dans lesquels les intérêts et les priorités pourraient difficilement être plus divergents. L'établissement d'une politique d'élargissement et de voisinage de l'UE cohérente et efficace ne peut réussir que si des objectifs sont fixés conjointement au sein de l'UE afin que chaque État membre accepte de s'y astreindre durablement. La séparation de la politique d'élargissement et de voisinage n'a jamais fonctionné, et ce, depuis les premiers jets d'une politique européenne de voisinage (PEV) au début des années 2000. De même, les tentatives d'apporter plus de stabilité aussi bien à l'est qu'au sud de l'UE à l'aide de la PEV n'ont pas abouti. Cet échec politique s'explique essentiellement par le fait que l'Union a conçu la politique de voisinage (en incluant sa dimension de politique d'élargissement) non pas effectivement comme une tâche commune, mais comme la somme d'intérêts nationaux de différents membres. Les conséquences de la migration massive des pays du Moyen-Orient et d'Afrique ne concernent pas uniquement les États membres du sud ou du sud-est du continent. Tout comme le conflit avec la Russie en Ukraine n'est pas exclusivement l'affaire de la Pologne, des membres de l'Est et de l'Allemagne.

La coordination politique du trio à long terme en matière d'énergie revêt tout autant d'importance. Pourtant ici aussi, les divergences d'intérêts et leurs causes n'ont rien d'un secret pour personne. Nul ne conteste que la sécurité d'approvisionnement et la livraison d'énergie à coût raisonnable ne puissent être assurées sur la durée qu'au bénéfice d'une politique commune de l'UE, parfaitement coordonnée entre ses membres. Par leurs situations actuelles extrêmement diverses sur le plan de l'énergie, les pays du Triangle de Weimar endossent une responsabilité particulière dans la perspective de la sécurité de l'approvisionnement dans l'ensemble de l'UE. Qu'il s'agisse de mettre en œuvre le marché intérieur de l'énergie ou de formuler une politique énergétique extérieure commune avec des objectifs clairs et des instruments précis – les deux opérations étant étroitement liées à une politique de voisinage convaincante, la

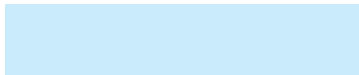
31. Dans ce contexte, le lecteur est invité à se référer aux propositions concrètes de Kai-Olaf Lang et de Daniela Schwarzer qui consistent en un renforcement du Triangle et qui ont d'ailleurs été formulées il y a cinq ans dans un contexte politique sensiblement plus positif. Voir K.-O. Lang et D. Schwarzer « Das Weimarer Dreieck jetzt stärken und nutzen » *SWP-Aktuell* n° 31, juin 2011.

réussite ne sera au rendez-vous que si l'Allemagne, la France et la Pologne, tels des représentants à la recherche de compromis, travaillent ensemble à des stratégies communes pour des solutions européennes.

Même dans les conditions difficiles rencontrées actuellement, des mesures doivent être prises à court terme afin de contribuer à générer de la confiance entre les gouvernements et réformer le Triangle de Weimar de telle sorte que l'Union et le continent européen en ressortent renforcés. Contrairement à d'autres formats de coopération régionale (ex. Benelux, Visegrad), à l'avenir, le Triangle sera également évalué à l'aide de critères sévères. Les formats Benelux et Visegrad représentent des minorités régionales au sein de l'UE. Les regroupements doivent faire progresser leur influence au sein de l'UE. Par leur taille et leur poids politique, mais aussi par leurs divers ancrages régionaux, les attentes que suscite la collaboration des pays de Weimar seront toujours plus grandes et porteront essentiellement sur deux catégories de l'action politique. Premièrement, le Triangle de Weimar doit pouvoir contribuer à long terme et dans une large mesure à la conciliation et la résolution de conflits politiques fondamentaux au sein de l'UE, en représentant correctement les autres membres. Deuxièmement, il doit être capable de donner une impulsion à l'UE dans le but d'influencer dans la durée son développement au bénéfice de tous. Cela ne peut se réaliser que s'il vient s'ajouter aux relations franco-allemandes, et non s'il les remplace. À court terme, ces deux objectifs ne seront pas atteints pour les raisons évoquées, mais le maintien du dialogue sera déjà considéré comme une victoire. Néanmoins, malgré toutes les difficultés et les différences d'opinions, des jalons doivent être posés dans le cadre d'une politique à la fois réaliste et ambitieuse dans la bonne direction.

Les dernières publications du Cerfa

- T. Fock, « [L'économie agricole allemande : des structures en mutation](#) », *Notes du Cerfa*, n° 132, septembre 2016.
- H. Scheller, « [Le dilemme de la politique de l'investissement public en Allemagne – entre le frein à la dette et un retard croissant de l'investissement ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 131, juin 2016.
- J. Wanninger, « [Les Balkans occidentaux, pierre de touche de la politique étrangère allemande et européenne](#) », *Notes du Cerfa*, n° 130, mai 2016.
- M. Engler, « [Exploit humanitaire ou échec ? La crise des réfugiés en Allemagne et en Europe](#) », *Notes du Cerfa*, n° 129, mars 2016.
- L. Fix et A-L. Kirch, « [L'Allemagne et le Partenariat Oriental](#) », *Notes du Cerfa*, n° 128, février 2016.
- C. Major et C. Mölling, « [Entre la crise et la responsabilité : un premier bilan de la nouvelle politique de défense allemande](#) », *Notes du Cerfa*, n° 127, décembre 2015.
- G. Tzogopoulos, « [Les relations gréco-allemandes en temps de crise](#) », *Notes du Cerfa*, n° 126, novembre 2015.
- N. Wissmann, « [L'« Alternative pour l'Allemagne » : Le parti s'établira-t-il sur la droite de l'échiquier politique allemand ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 125, septembre 2015.
- S. Aykut, « [Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations sur l'Accord de Paris sur le climat](#) », *Visions franco-allemandes*, n° 27, mai 2016.



ifri

institut français
des relations
internationales

