

Hans STARK

## Paris, Berlin et Londres vers l'émergence d'un directoire européen ?

*Depuis une dizaine d'années, le couple franco-allemand n'a plus produit d'initiative majeure pour l'avenir de l'Europe. Face à ce vide émerge peu à peu l'idée d'un directoire franco-germano-britannique. Il est vrai que, tandis que les rapports entre Paris et Berlin se dégradent, les relations entre Paris et Londres connaissent, quant à elles, une sorte de regain débouchant sur le lancement de la PESD à Saint-Malo et sur une préférence affirmée pour une Europe intergouvernementale. Mais Londres s'est également rapprochée de Berlin, ce qui s'est traduit par la publication, par les deux chefs de gouvernement, d'un document d'orientation néo-libérale (1999), et par une initiative sur l'amélioration du fonctionnement du Conseil européen (2002). D'importantes divergences subsistent cependant entre les trois pays, notamment à propos de l'équilibre des pouvoirs au sein du Conseil, de la réforme de la politique agricole commune, des relations avec Washington, et du financement communautaire. Et si l'axe franco-allemand n'est peut-être plus en mesure de jouer un rôle moteur, le « triumvirat » franco-germano-britannique n'a plus guère les moyens de donner à l'Europe le leadership dont elle a besoin.*

Politique étrangère

Confrontée au double défi politique et financier de son élargissement à l'Est, l'Union européenne s'est enfin engagée dans un débat sur l'organisation et l'équilibre des pouvoirs internes et externes. Récurrent depuis l'élaboration des traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, ce débat a gagné en intensité depuis le lancement de la Convention sur l'avenir de l'Europe (initié par l'Allemagne) en février 2002 et, surtout, depuis l'éclatement de la crise irakienne. Celle-ci a crûment mis en relief l'incapacité des Quinze à adopter une position commune sur un enjeu d'importance majeure pour

la sécurité européenne – un enjeu qui a trait à la fois à l’avenir des relations transatlantiques, au problème de la prolifération des armes de destruction massive et à la stabilité régionale du Proche et du Moyen-Orient.

D’où la discussion sur la nécessité d’un directoire des trois « grands » de l’Union, chargé de donner l’impulsion nécessaire aux actions internationales de celle-ci – une discussion très controversée qui reflète le vide de pouvoir qui sévit en son sein. Certes, les positions de Londres, de Berlin et de Paris sont parfois si diamétralement opposées (notamment sur la crise irakienne) qu’il est difficile d’imaginer les trois pays se mettant d’accord sur des principes de base et des politiques communes dotant enfin l’Europe de la visibilité, de la cohésion et de la « puissance » dont elle a besoin sur le plan international. Pourtant, depuis que Tony Blair a mis fin à la politique de blocage et d’auto-isolement des gouvernements britanniques précédents, il n’est plus inconcevable que l’impulsion nécessaire à la réforme des institutions communautaires et au renforcement de la dimension diplomatique et militaire de l’Union émane un jour d’un triangle franco-germano-britannique assumant un leadership officieux. Car cette position de leadership est pour le moment largement vacante. En effet, la Commission n’a plus le rayonnement ni la capacité d’entraînement qui la caractérisaient jadis sous la présidence de Jacques Delors. Le Conseil européen, qu’a légitimé le traité de Maastricht, est handicapé par le système de la rotation semestrielle, par le maintien du droit de veto dans de nombreux domaines et par l’accroissement des délégations nationales qui y participent, consécutif à l’élargissement de 1995. En l’absence d’une réforme substantielle de son mode de fonctionnement, il risque la paralysie totale une fois l’élargissement à l’est réalisé. Enfin, et peut-être surtout, le « couple » franco-allemand n’a plus contribué à la moindre relance communautaire significative depuis l’illustre échec du plan Schäuble-Lamers, c’est-à-dire depuis presque dix ans<sup>1</sup>.

### **Le triple rééquilibrage franco-germano-britannique**

L’idée d’un directoire franco-germano-britannique reflète à l’évidence le vide qu’a laissé sur la scène européenne l’effacement de la coopé-

---

1. Voir Ch. Grant, « The European Union Needs a New Leader », *Financial Times*, 8 octobre 2002.

ration franco-allemande. Les festivités solennelles qui entourent le 40<sup>e</sup> anniversaire du traité de l'Élysée ne peuvent masquer le fait que, depuis Maastricht, et surtout depuis le départ de François Mitterrand et de Helmut Kohl, les divergences dépassent de très loin les terrains d'entente entre les deux pays – qu'il s'agisse du désaccord sur la proposition allemande d'une Europe à plusieurs vitesses (noyau dur), du très âpre débat au sujet de l'euro, des critères de convergence et du Pacte de croissance et de stabilité, sans oublier la querelle sur la présidence de la Banque centrale européenne (BCE), l'abandon par la France (sans véritable concertation) de la conscription, la reprise des essais nucléaires, le veto français contre la réforme de la politique agricole commune (PAC) lors du Conseil de Berlin de 1999, et l'affrontement franco-allemand lors du sommet de Nice en décembre 2000. Conscients des effets déstabilisants qu'aurait une escalade des tensions, les dirigeants des deux pays se sont certes toujours efforcés de minimiser leurs divergences et de sauvegarder les liens institutionnels tissés de part et d'autre du Rhin, ce qui a permis d'éviter le divorce. Mais l'entente forgée il y a plus de 50 ans s'est dégradée ces dernières années.

Parallèlement à la détérioration des relations franco-allemandes, les rapports franco-britanniques se sont considérablement intensifiés, même si personne à Londres et à Paris ne semble vouloir institutionnaliser cette relation afin de la substituer à une coopération franco-allemande défailante. S'appuyant sur un héritage historique particulièrement riche, la coopération franco-britannique s'est tout naturellement imposée ces dernières années dans les domaines où la France ne pouvait compter sur l'Allemagne. Alors que celle-ci était engagée dans une discussion interminable et typiquement allemande sur le pour et le contre de la réforme de la Bundeswehr et de la « normalisation » de sa politique étrangère, la France et la Grande-Bretagne se sont retrouvées côte à côte dans des missions de maintien de la paix aux Balkans et en Afrique. Si l'on ajoute à cette expérience de « frères d'armes » le dialogue stratégique engagé dès 1992 dans le cadre de la Commission nucléaire franco-britannique, l'intensification de leur coopération en matière d'armement et l'abandon de la conscription en France, il ne faut guère s'étonner du fait que le lancement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), lors du sommet de Saint-Malo, en décembre 1998, soit due à une initiative franco-

britannique<sup>2</sup>. Enfin, le rapprochement franco-britannique ne se limite pas à la seule sphère militaire : les deux pays s'opposent aux thèses fédérales défendues par l'Allemagne et plaident pour une approche intergouvernementale en matière de réforme institutionnelle.

Toutefois, le rapprochement franco-britannique n'a nullement été conçu comme une alliance visant à contenir l'influence allemande en Europe, telle que Margaret Thatcher l'avait proposée à François Mitterrand au lendemain de la chute du mur de Berlin. La coopération entre Paris et Londres s'inscrit au contraire dans une stratégie britannique tous azimuts qui vise à conjurer la menace (de plus en plus hypothétique) d'une suprématie franco-allemande, notamment sur le plan économique, une suprématie jugée trop anti-libérale et dirigiste par la *City*. Pour le ministre britannique des Affaires européennes, le leadership franco-allemand en Europe appartiendrait au passé et sa renaissance ne serait guère souhaitable. D'où la volonté britannique de créer non pas des « axes » (expression à éviter), mais diverses alliances de circonstance, s'appuyant sur des « convergences transversales ». L'initiative franco-britannique sur la défense européenne est ainsi allée de pair avec l'adoption, le 15 février 2002, d'un plan d'action italo-britannique sur la libéralisation des marchés du travail et de l'énergie, et d'une proposition franco-anglo-espagnole sur l'élection d'un président de l'Union à la tête du Conseil européen. Loin de vouloir s'enfermer dans une alliance institutionnelle, le gouvernement de Tony Blair cherche des partenaires changeants pour des initiatives communautaires qui lui permettent d'occuper une place centrale au sein de l'Union et de peser sur les négociations en cours les plus importantes (à l'exception de l'Union économique et monétaire [UEM], du moins en attendant le ralliement de Londres à l'euro).

Vu la nature « inclusive » de ces convergences transversales, il n'est guère étonnant que Londres accorde également une place importante à la relation avec Berlin. Ce rapprochement a ainsi donné naissance à deux manifestations spectaculaires, mais sans lendemain : la publication d'un document d'orientation résolument néo-libérale en juin 1999, à la veille des élections européennes, et l'initiative Blair-

---

2. Voir F. Charillon, « De Suez à Skopje : un nouveau partenariat franco-britannique pour le XXI<sup>e</sup> siècle ? », *Politique étrangère*, n° 4-2001, p. 953-971.

Schröder du 25 février 2002 sur l'amélioration du fonctionnement du Conseil<sup>3</sup>. Même si elles n'ont pas eu l'effet escompté, ces initiatives traduisent néanmoins une proximité de vue croissante entre les deux pays. Traditionnellement favorables à l'élargissement de l'Union, les gouvernements allemand et britannique considèrent que l'adhésion des pays de l'Est constitue une nécessité sur le plan géopolitique et un facteur de stabilité indispensable pour le Vieux Continent. Or, dans la mesure où ni l'Allemagne ni la Grande-Bretagne ne souhaitent voir leur contribution budgétaire s'alourdir, le succès de cette entreprise dépend avant tout de la réforme des politiques communautaires de l'Union. D'où la pression qu'elles exercent ensemble en faveur d'une réforme radicale de la PAC, et ce, malgré des motivations différentes – Londres se prononce pour une politique agricole « libérale », et Berlin favorise une agriculture extensive, respectueuse de la sécurité du consommateur et des besoins de l'environnement.

Par ailleurs, Londres et Berlin ont de nombreux intérêts communs en matière de sécurité européenne, bien que la seconde ne dispose pas de capacités suffisantes en matière de projection de forces et qu'elle rechigne à investir les sommes nécessaires pour combler son retard sur Londres et Paris. Ainsi, l'Allemagne et la Grande-Bretagne se montrent toutes deux soucieuses de ménager les Etats-Unis et d'inscrire la PESD dans la logique de la transformation de l'Alliance atlantique, dont le maintien est jugé primordial par les deux pays. De même, depuis le 11 septembre, Londres a fait part de sa volonté de contribuer au renforcement du troisième pilier de l'Union et d'accentuer la coopération européenne en matière de justice et de sécurité intérieure, y compris par le biais d'une extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil. L'Allemagne est très favorable à cette coopération, bien qu'elle insiste sur le maintien du vote à l'unanimité au Conseil concernant le traitement des questions d'asile et de sécurité intérieure – sans doute parce qu'elle est membre de l'espace Schengen, à la différence de la Grande-Bretagne. Enfin, la politique économique libérale de cette dernière constitue à bien des égards un modèle pour une Allemagne dont les structures industrielles sont vétustes et sclérosées,

---

3. Cette initiative, même si elle a provoqué des commentaires alarmistes dans la presse française, n'avait rien de révolutionnaire et ne constituait nullement une remise en question des travaux de la Convention. Elle s'est bornée à suggérer l'allègement de l'ordre du jour du Conseil, la diminution des formations spécialisées du Conseil des ministres de l'Union et l'extension de la règle du vote à la majorité qualifiée.

même si, à l'échelle européenne notamment, Gerhard Schröder n'hésite plus à se faire l'avocat d'une politique industrielle plus prononcée, tout en s'opposant aux mesures de dérégulation et de libéralisation des marchés prises par la Commission. Mais, si la Grande-Bretagne se décide à adopter la monnaie unique et à assumer enfin ses responsabilités en matière de gouvernance économique de l'Union, il n'est pas exclu que le gouvernement fédéral renoue avec l'esprit du papier Blair-Schröder. Dans ce cas, et dans ce cas seulement, l'Union pourrait voir l'émergence d'un partenariat économique germano-britannique<sup>4</sup>.

### **La question de l'équilibre du pouvoir**

Le scénario d'un double partenariat Berlin-Londres et Paris-Londres, accompagné d'une relance franco-allemande, n'est pourtant guère crédible tant que les trois pays ne surmontent pas leurs divergences sur l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Union, ainsi que sur le financement communautaire<sup>5</sup>. Certes, un consensus s'est dégagé sur le fait que le fonctionnement des institutions est insatisfaisant ; que, faute d'une réforme politique majeure, l'élargissement entraînera la paralysie de l'Union ; et que l'Europe ne joue toujours pas un rôle politique à la hauteur de son poids économique. D'où leur soutien au projet d'une Constitution européenne<sup>6</sup>. De même, Paris, Berlin et Londres sont tombés d'accord pour concentrer le leadership politique de l'Europe entre les mains d'un homme qui serait élu à la présidence de l'Union.

Mais l'accord sur ces grandes lignes n'a pas empêché des désaccords sur certains « détails ». Soucieux de renforcer la coopération intergouvernementale, Jacques Chirac et Tony Blair (soutenus par José Maria Aznar) proposent de doter l'Union d'un président issu du

---

4. Voir H. Grabbe et W. Münchau, « Germany and Britain: an Alliance of Necessity », Londres, Centre for European Reform, 2002.

5. Si l'accord franco-allemand du 24 octobre 2002 sur le plafonnement des dépenses agricoles à partir de 2006 a permis de surmonter les derniers obstacles qui se dressaient sur la route de l'élargissement et d'améliorer le climat politique entre Paris et Berlin, la proposition de Jacques Chirac de revoir à la baisse le montant du « chèque » britannique provoque des tensions entre Londres d'un côté, et Paris et Berlin de l'autre.

6. Lors de leur sommet bilatéral à Nantes, le 23 novembre 2001, la France et l'Allemagne se sont prononcées clairement, et pour la première fois, en faveur d'une Constitution européenne. La Grande-Bretagne s'est également, pour la première fois, déclarée favorable à ce que la Convention rédige une Constitution pour l'Europe – une petite révolution pour un pays qui n'en a pas –, comme l'a annoncé, le 27 août 2002, le ministre britannique des Affaires étrangères, Jack Straw.

Conseil européen, alors que le gouvernement fédéral plaide pour l'élection par le Parlement européen d'un président issu de la Commission (la position de Gerhard Schröder étant toutefois très ambiguë à ce sujet). Ainsi, l'Allemagne s'exclut du concert des « grands » et défend la position des « petits » Etats membres. Pour eux, la proposition franco-britannique constitue une menace pour la méthode communautaire. Or cette dernière, impliquant une Commission forte, responsable de l'intérêt européen et disposant du droit d'initiative, le tout flanqué d'un Parlement co-législateur, représente la seule garantie contre le directoire des « grands »<sup>7</sup>.

Ainsi, par tradition fédéraliste, par souci de rester proche des « petits » pays, et peut-être aussi par conviction, les dirigeants allemands se sont prononcés à plusieurs reprises, en 2000 et 2001, en faveur de la transformation de l'Union en une fédération. Celle-ci devrait s'appuyer sur un exécutif européen fort, issu de la Commission, et sur un Parlement européen renforcé, ayant la pleine maîtrise de la politique budgétaire. Le rôle du Conseil dans ce schéma se réduirait à celui que jouent le Bundesrat ou le Sénat dans le système fédéral allemand ou américain<sup>8</sup>. Il n'a donc guère été surprenant de voir l'Allemagne lancer, en juillet dernier, par le biais de son représentant à la Convention, l'idée d'élire le président de la Commission par le Parlement<sup>9</sup>. Néanmoins, et il s'agit sans doute là du point le plus contradictoire du projet européen du chancelier, si Gerhard Schröder préconise la transformation de la Commission en un gouvernement européen, il plaide depuis longtemps pour la « renationalisation partielle » de la PAC et de la politique régionale, soit 80 % des dépenses communautaires, ce qui priverait la Commission de l'essentiel de ses pouvoirs. De plus, depuis des mois, les relations entre Berlin et la Commission sont extrêmement tendues en raison du dérapage budgétaire allemand et des directives européennes contestées par l'Allemagne. Par conséquent, si la Commission devient le gouvernement de l'Europe et son président celui de l'Union, l'Allemagne (tout comme les autres « grands ») pourrait être tentée de peser de tout son poids pour exercer une

7. « La méthode communautaire est-elle en danger ? », *Agence Europe*, n° 8175, 20 mars 2002.

8. Voir H. Stark, « Convergences et divergences franco-allemandes sur l'Europe », *Documents*, n° 2, 2002.

9. « Peter Glotz annonce une initiative sur l'élection du président de la Commission par le Parlement européen », *Agence Europe*, n° 8248, 5 juillet 2002.

influence sur sa composition « politique » et pour barrer la route à des commissaires jugés « insensibles » aux problèmes allemands. Les propositions allemandes ne sont donc pas sans risque pour la survie de la « méthode communautaire ». Car la « politisation » qui résulterait inévitablement de la transformation de la Commission en un gouvernement européen serait incompatible avec le rôle traditionnel de la Commission en tant que gardienne des traités – ce qui mettrait en question son monopole d’initiative et son indépendance<sup>10</sup>. Dans une telle configuration, les « petits » Etats membres ne seraient guère enclins à renoncer à « leur » représentant, contrairement à la volonté des pays membres de réduire le nombre de commissaires.

Axées sur le renforcement du Conseil, les propositions françaises et britanniques sont diamétralement opposées à celles de l’Allemagne. Jacques Chirac a proposé de doter l’Union d’un président placé à la tête du Conseil européen « pour une durée suffisante », et de remplacer la rotation semestrielle « qui n’est plus viable pour l’Union élargie » par une présidence commune confiée « à des collèges d’Etats membres »<sup>11</sup>. Au dire de Jacques Chirac, « ce président incarnerait l’Europe aux yeux du monde et conférerait au système international la stabilité dont l’Union a besoin pour être forte ». Tony Blair s’est rallié à cette proposition en suggérant également que le Conseil nomme à la tête de l’Union un président doté d’un mandat de plusieurs années. Le 28 juin 2002, Londres a précisé ces idées. Ainsi, Peter Hain, ministre britannique des Affaires européennes, et membre de la Convention, a préconisé que le futur président de l’Union (de préférence un ancien chef d’Etat ou de gouvernement) devrait se consacrer à cette tâche à plein temps. La rotation semestrielle devrait être abandonnée au profit d’une « équipe présidentielle » dotée d’un mandat d’une durée de deux ans et demi, qui serait composée de différentes formations du Conseil et présidée par des ministres de nationalités différentes<sup>12</sup>.

Gerhard Schröder, qui estime également que la présidence tournante de l’Union affaiblit sa position internationale, s’est rallié le 10 octobre 2002 à la proposition franco-britannique, même s’il n’a pas abandonné

---

10. Voir J. Schild, « Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten ? », *SWP-Studie*, août 2002, p. 24.

11. « Le plan pour l’Europe de Jacques Chirac », *Agence Europe*, n° 8169, 13 mars 2002.

12. Voir *Agence Europe*, n° 8251, 10 juillet 2002.

l'option d'une élection du président de la Commission par le Parlement. De fait, malgré l'acceptation par l'Allemagne de l'initiative Blair-Chirac, le gouvernement fédéral s'est prononcé une nouvelle fois, dans le cadre du contrat de coalition rouge-vert signé le 16 octobre, pour la formation d'un exécutif européen fort, formé par la Commission<sup>13</sup>. Il semble donc favoriser l'émergence d'un double exécutif européen, une option à laquelle le président de la Commission s'est pourtant déclaré hostile, craignant qu'une telle solution de compromis n'entraîne une confusion totale, voire une cohabitation « à la française », à l'échelle européenne. Mais la position allemande risque encore d'évoluer, Joschka Fischer, sorti renforcé des élections législatives allemandes, ayant pris la décision de participer aux travaux de la Convention en tant que représentant du gouvernement allemand à partir du 17 octobre 2002, afin d'exercer une influence plus directe sur le débat constitutionnel européen<sup>14</sup>.

Reflétant une volonté évidente d'améliorer l'efficacité des prises de décision européennes, l'initiative Blair-Chirac, qualifiée par de nombreux observateurs et acteurs européens de « revanche de l'Europe de Metternich sur l'Europe de Monnet », soulève de nombreuses questions quant aux conséquences qui en résulteront du point de vue non seulement de l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Union, mais aussi du « gain » réel en termes de puissance. Chris Patten, le commissaire européen chargé des Relations extérieures, s'est ainsi interrogé sur « la réaction de l'Élysée et de *Downing Street* si un ancien Premier ministre se rendait à Washington pour se faire le porte-parole des opinions française et britannique sur l'Irak et le Proche-Orient ».

Cette question résume à elle seule les enjeux de l'initiative Blair-Chirac (Schröder). Si la politique extérieure demeure dans un cadre intergouvernemental (comme le souhaitent la France et la Grande-Bretagne – à la différence de l'Allemagne, qui est favorable à la communautarisation

13. Voir « Koalitionsvertrag unterzeichnet : Erneuerung, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit », 16 octobre 2002, p. 78-79, <[www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)>.

14. L'Allemagne sera alors l'un des rares pays (avec la France, l'Espagne et la Belgique) dont le ministre des Affaires étrangères siègera au sein de la Convention. Il faut donc s'attendre à ce que Joschka Fischer, qui garde la haute main sur les affaires européennes en Allemagne (le projet de Schröder de créer un ministère allemand des Affaires européennes ayant été abandonné au lendemain des élections allemandes du 22 septembre) s'implique davantage dans le débat sur la Constitution européenne. Dans une interview au *Guardian*, le 15 octobre, Joschka Fischer, qui juge l'initiative Blair-Chirac « intéressante, mais insuffisante », a ainsi annoncé qu'il préparait une initiative sur l'avenir de l'Europe. Voir *Agence Europe*, n° 8319, 16 octobre 2002.

de la PESC), la fonction du président de l'Union se limitera à celle d'un simple porte-parole du Conseil. Or celui-ci, fût-il un chef de gouvernement à la retraite, n'aura jamais le mandat, le pouvoir et la légitimité dont il aurait besoin pour s'imposer vis-à-vis du président de la Commission, et surtout pour incarner, comme le demande Jacques Chirac, « l'Europe aux yeux du monde ». Afin de jouer ce rôle-là, afin de « répondre au téléphone » (pour reprendre la fameuse phrase de Henry Kissinger) pour expliquer aux Américains les positions de Paris et de Londres, le « président européen » devrait à l'évidence se retrouver à la tête d'une Union dotée d'une « personnalité juridique ».

Cette option, qui est actuellement en cours de discussion au sein de la Convention, n'est pas anodine. Car si elle donne le droit à l'Union (et donc à son futur président) de signer des traités internationaux, c'est aussi elle qui lui confèrera le droit de représenter les Etats membres dans les organismes internationaux, tels que le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le G8 et le Conseil de sécurité des Nations unies. Dans une telle configuration – la seule qui puisse permettre à un « président européen » d'exister réellement –, la France et la Grande-Bretagne devraient donc renoncer à leur siège au Conseil de sécurité. Ainsi, le « prix à payer<sup>15</sup> » de l'initiative Blair-Chirac risque d'être élevé et d'avoir l'effet inverse de celui recherché par Paris et Londres. A terme, elle pourrait avoir pour conséquence la communautarisation du deuxième pilier, un siège européen unique dans les instances internationales et la « fusion » des services diplomatiques des pays membres de l'Union. Une telle perspective sonnerait évidemment le glas, non seulement du rôle d'intermédiaire joué par Londres vis-à-vis de Washington et de Bruxelles, mais aussi de l'exception française dans le monde. Les Allemands, en revanche, y semblent favorables puisqu'ils préconisent l'extension à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) du vote à la majorité qualifiée et, surtout, la nomination d'un haut fonctionnaire qui assurerait conjointement les fonctions du Haut représentant de la PESC et celles du commissaire chargé des Relations extérieures, et qui disposerait d'un « service diplomatique européen<sup>16</sup> ».

15. Sur la notion du « prix à payer » de la construction européenne, voir notamment l'article d'Hubert Védrine : « Europe : avancer les yeux ouverts », *Le Monde*, 27 septembre 2002.

16. Voir « Koalitionsvertrag unterzeichnet », *art. cit.*, p. 78-79.

Pour éviter pareil scénario, les gouvernements français et britannique, qui n'ont évidemment aucune intention de renoncer à leurs responsabilités onusiennes et aux prérogatives internationales qui en découlent, seront obligés de limiter au maximum l'influence, le pouvoir et la marge de manœuvre du futur président de l'Union – et d'empêcher que celle-ci soit dotée de « personnalité juridique ». Toutefois, l'Europe risque dans ce cas d'être confrontée au pire scénario : à la cohabitation entre un président de l'Union dépourvu de pouvoirs réels et le président d'une Commission affaiblie (transformée en une administration soumise au Conseil) et surdimensionnée (car la nomination d'un président par le Conseil, imposée par les « Grands », aurait pour conséquence le maintien du principe « un commissaire par Etat », sur lequel insistent les « petits »). Le rééquilibrage du pouvoir au sein de l'Union se solderait ainsi par une impuissance accrue sur le plan international.

### **La question de la puissance**

A tort ou à raison, la notion d'« Europe-puissance » a davantage trait aux capacités militaires qu'à l'influence politique de l'Union – même si la PESD ne pourra jamais remplir son rôle tant que la PESC restera ligotée. Néanmoins, la première a fait des progrès depuis quatre ans, grâce notamment à l'impulsion de Londres, Paris et Berlin, alors que la seconde n'a guère évolué depuis le traité d'Amsterdam. Inscrit à l'ordre du jour de l'agenda européen par les gouvernements français et allemand dès la conférence intergouvernementale (CIG) sur l'Union politique de 1991, le projet d'une « politique européenne de sécurité et de défense » s'est longtemps heurté à des résistances britanniques insurmontables. Ainsi, aussi bien à Maastricht qu'à Amsterdam, les dirigeants britanniques s'étaient opposés à l'élargissement des compétences de l'Union en matière de défense. Rompant avec les traditions obstructionnistes des années précédentes, Londres a finalement entrepris un revirement radical sous Tony Blair, tirant les leçons de la guerre de Bosnie et notamment de la crise du Kosovo – ce qui n'a pas été sans impact sur les relations franco-allemandes. Dans leur déclaration de Saint-Malo du 4 décembre 1998, les gouvernements français et britannique déclarent en effet que « l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces mili-

taires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales<sup>17</sup> ».

Favorable depuis de longues années à la création d'une PESD, le gouvernement allemand n'avait pas d'autre choix que de se rallier à cette initiative. Tout abstentionnisme dans ce domaine alors en pleine évolution, sous prétexte d'une réticence due aux engagements transatlantiques ou à la culture de retenue d'une Allemagne « puissance civile », aurait marginalisé Berlin sur la scène européenne et provoqué une détérioration des relations franco-allemandes et germano-britanniques. A l'inverse, le ralliement à l'initiative de Saint-Malo a non seulement permis aux dirigeants allemands de participer pleinement, à côté de leurs partenaires français et britanniques, au processus de prise de décision concernant la défense européenne, mais aussi de relancer le partenariat franco-allemand. En témoignent la rapidité avec laquelle l'Union a su mettre en place, durant ces deux dernières années, les structures censées la doter d'une capacité autonome en matière de sécurité et de défense, ainsi que l'importance que l'Élysée et la chancellerie accordent à la PESD<sup>18</sup>. En revanche, de nombreux déséquilibres et divergences, portant notamment sur la nature des rapports transatlantiques, sur la structure des forces armées nationales et sur l'indispensable effort financier empêchent les gouvernements allemand, britannique et français de traduire le leadership de fait qu'ils assument au sein de la PESD en une véritable politique de défense européenne capable de combler le retard pris sur l'allié américain.

La coopération franco-allemande s'est avant tout fait sentir à l'échelle institutionnelle. Le lancement des nouvelles institutions de la PESD, qu'il s'agisse du Comité politique et de sécurité (COPS), du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) ou de l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE) est ainsi largement dû à des initiatives et propositions françaises et allemandes. Les deux pays n'ont pas non

---

17. Voir sur cette évolution J. Howorth, « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi », *Cahiers de Chaillot*, n° 43, novembre 2000.

18. Lors du 79<sup>e</sup> sommet franco-allemand de Schwerin, Jacques Chirac et Gerhard Schröder ont insisté sur la nécessité d'accorder une large place aux questions de sécurité et de défense. Ils ont ainsi souligné que « l'Union doit rapidement poursuivre le renforcement de ses moyens en matière de politique de sécurité et de défense », tout en annonçant leur intention de conduire « les efforts nécessaires pour renforcer les moyens d'actions civils et militaires européens ».

plus été étrangers à la mise au point d'un « catalogue de forces » qui doit doter l'Union des instruments militaires dont elle a besoin. Ainsi, l'Union pourra disposer à partir de 2003 de 60 000 soldats, de 100 bâtiments et de 400 avions. Enfin, la transformation de l'Eurocorps en un corps de réaction de crise obéit également à une volonté franco-allemande de renforcer la présence internationale de l'Union, y compris « hors zone ». Parmi les dissensions franco-allemandes en matière de PESD, c'est sans doute la question de la dimension transatlantique de la sécurité européenne qui suscite le plus de divergences entre Paris et Berlin – une donnée que les événements du 11 septembre 2001 n'ont fait que renforcer, malgré les irritations récentes entre Berlin et Washington sur le dossier irakien, qui témoignent d'une prise de distance croissante entre les deux pays. Indépendamment du lien privilégié avec la France, l'Allemagne continue à accorder la priorité en matière de défense aux relations bilatérales germano-américaines et à la dimension sécuritaire de l'Alliance transatlantique. Pour les Allemands, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) représente et demeure « la colonne vertébrale » de l'architecture de sécurité européenne, garantissant la présence, jugée indispensable, des Américains en Europe, tout en couvrant une gamme d'opérations qui va de la défense collective à des opérations de gestion de crise (alors que la raison d'être de la PESD se limite aux missions de Petersberg). En cas de crise, ce serait donc d'abord à l'OTAN de prendre des décisions quant à un éventuel engagement politique et militaire – une vision que ne partagent pas les partenaires français, qui attachent une importance plus grande à l'autonomie « réelle » de l'Union (et de la France) vis-à-vis de l'OTAN, et donc de Washington. Toutefois, le gouvernement fédéral ne pourra plus longtemps s'en tenir à une lecture aussi « orthodoxe », l'Alliance étant de plus en plus marginalisée en raison du fossé croissant entre les capacités militaires américaines et européennes, qui a considérablement réduit l'interopérabilité des forces armées des pays de l'OTAN (abstraction faite de la « valeur ajoutée » des contributions militaires britanniques et françaises).

Quant aux questions liées à la stratégie et à la gestion de crise, la concertation entre Paris, Londres et Berlin continue à souffrir des traditionnelles divergences liées aux concepts de défense des deux pays. De fait, il n'existe pas un modèle européen dans ce domaine, mais des modèles qui sont difficilement conciliables. Alors que la nature des

missions de Petersberg et la nouvelle doctrine stratégique des États-Unis obligent les États membres de l'Union et de l'OTAN à accorder la priorité aux différentes tâches de prévention et de gestion de crises, l'Allemagne est longtemps restée fidèle au primat de la défense territoriale, qui continue à inspirer la structure de ses forces armées. D'où le maintien, fût-ce sous une forme diluée – et surtout provisoire (les Verts étant en faveur d'une armée de métier) –, de la conscription et le refus de suivre le modèle français, malgré l'implication croissante des soldats allemands dans des opérations de maintien de la paix<sup>19</sup>, qui traduit le passage de la Bundeswehr de l'âge de la défense territoriale à l'ère de la gestion des crises.

Enfin, l'Allemagne est également tiraillée entre sa volonté explicite d'assumer toujours plus de responsabilités internationales, y compris militaires, et sa politique de rigueur budgétaire, dont le ministère allemand de la Défense fait les frais depuis le début des années 1990. Avec un budget de près de 24 milliards en 2003, soit 1,5 % du PIB allemand alors que 2 % seraient nécessaires au renouvellement de ses capacités de défense, l'Allemagne fait partie des États membres de l'OTAN et de l'Union qui consacrent le moins d'argent aux besoins de la défense. De fait, le financement de l'actuelle réforme militaire est plus qu'incertain, de même que la réalisation de certains investissements lourds, tels que l'achat de 73 avions *A 400 M* ou le projet *Meteor*, des projets pourtant indispensables à la constitution d'une Europe de l'armement et auxquels Paris et Londres attachent une importance considérable. La mise en commun des programmes de satellites d'observation militaire allemand et français *Hélios* et *SAR-Lupe* va donc à l'évidence dans le bon sens. De même, on ne peut que saluer la proposition franco-allemande du 24 novembre 2002, visant à transformer la PESD en une Union européenne de sécurité et de défense dotée d'une politique commune en matière d'armement, ainsi que d'une clause de défense mutuelle et où s'appliquerait le principe de la « coopération renforcée ». Toutefois, le manque de financement de la Bundeswehr creuse inévitablement l'écart entre l'Allemagne et ses partenaires britannique et français. Par conséquent, même si la

---

19. Voir F.-J. Meiers, « Der dreifache Spagat », *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden*, n° 2, 2001, p. 62-68.

Bundeswehr est présente sur de nombreux fronts<sup>20</sup>, elle souffre d'un sous-financement et d'un manque d'équipement chroniques, notamment sur le plan du transport, de la communication et du renseignement, ce qui l'empêche d'être considérée comme un partenaire égal par la France et la Grande-Bretagne.

Mais la coopération militaire franco-britannique n'est pas non plus à la hauteur des ambitions affichées par Paris et Londres, en raison d'obstacles traditionnels et donc structurels : le degré d'autonomie de la capacité d'action de l'Union en matière de sécurité et de défense, les liens avec les Etats-Unis et l'OTAN, enfin l'effort financier que chacun est prêt à consentir au profit de la défense<sup>21</sup>. Ainsi, le souhait exprimé par Tony Blair et Jacques Chirac d'améliorer l'intégration de leurs industries de défense et de confectionner des armements en commun peine à être transformé sur le plan politique, comme en témoigne l'échec récent de la coopération franco-britannique en matière de construction de porte-avions<sup>22</sup>. Aussi, même si les dépenses militaires de la France sont supérieures à celles de l'Allemagne, l'écart des capacités françaises et britanniques s'accroît – en dépit de l'effort budgétaire du gouvernement Raffarin qui représentera 2 % du PIB (au lieu de 1,8 %) avec l'adoption, le 11 septembre 2002, du projet de loi de programmation militaire 2003-2008. Selon certaines estimations, l'augmentation du budget français de la Défense devrait être de 13,3 milliards d'euros pour se mettre au niveau des dépenses britanniques, compte tenu des dépenses de gendarmerie, qui n'existent pas en Grande-Bretagne<sup>23</sup>.

Cependant, si les écarts se creusent entre les capacités militaires françaises et britanniques, ce n'est pas tant parce que la Grande-Bretagne se montre plus ambitieuse que la France en matière de politique de défense européenne, mais parce que Londres accorde la priorité au

---

20. Environ 10 000 soldats de la Bundeswehr sont actuellement en mission dans diverses régions, notamment dans les Balkans, en Afghanistan, au Koweït et dans le golfe d'Aden – ce qui reflète la volonté de Gerhard Schröder de donner à son pays un rôle de premier plan dans les affaires mondiales, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international.

21. Voir l'article de J. Howorth dans ce numéro.

22. En choisissant, le 30 septembre 2002, un avion à décollage vertical pour équiper ses deux futurs porte-avions, la Grande-Bretagne a mis un terme au projet de porte-avions franco-britannique.

23. Voir *Annuaire stratégique et militaire 2002*, publié par la Fondation pour la Recherche stratégique (FRS).

maintien de l'interopérabilité des forces britanniques et américaines. Attaché à la « relation spéciale » avec les Etats-Unis, l'objectif de Londres est de demeurer le fidèle second de Washington, un objectif qui n'est partagé ni par Berlin, ni par Paris<sup>24</sup>. Enfin, la France étant membre de la zone euro, sa marge de manœuvre financière est plus limitée que celle de la Grande-Bretagne. Ainsi, l'adoption par le gouvernement français du projet de loi de programmation militaire 2003-2008 a empêché la France de respecter le Pacte de croissance et de stabilité, ce qui risque de miner (puisque Berlin et Rome ont suivi l'exemple français) la crédibilité internationale de l'euro. Or ce dernier, qu'on le veuille ou non, fait également partie des attributs de puissance de l'Union.

Au vu des difficultés allemandes, notamment sur le plan financier, à assumer des responsabilités internationales à la hauteur des ambitions françaises et britanniques, et compte tenu des divergences persistantes entre les trois pays sur la réforme des politiques communautaires et des institutions européennes, force est de constater que le trio franco-germano-britannique est loin de représenter un triangle isocèle. L'idée d'un « directoire » Paris-Berlin-Londres – que la presse britannique avait brièvement attribuée à l'hôte de *Downing Street* et que les « petits » pays s'efforceront d'éviter à tout prix – est donc dépourvue de fondement. De même, tant que Londres continuera à hésiter entre Washington et Bruxelles, tant que la population britannique demeurera aussi massivement opposée à l'intégration européenne, et tant que la relance franco-allemande butera sur la question de la PAC (que le compromis récent entre Paris et Berlin n'a pas entièrement réglée), les trois pays ne seront pas en mesure d'assurer le leadership dont l'Union a besoin.

---

24. Voir A. Joxe, « L'écart se creuse entre les capacités militaires françaises et britanniques », *Le Débat stratégique*, n° 63, juillet 2002.