



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES  
NOTRE EUROPE**

**Président : Jacques DELORS**

## **LE REGARD DES AUTRES**

### **LE COUPLE FRANCO-ALLEMAND VU PAR SES PARTENAIRES**

Matt Browne, Carlos Closa, Søren Døsenrode, Franciszek Draus,  
Philippe de Schoutheete et Jeremy Shapiro

*Etudes et Recherches n°33  
avril 2004*

***ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS***

<http://www.notre-europe.asso.fr/Fichiers/Etud33-en.pdf>

© *Notre Europe*, avril 2004

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

## **Matt Browne**

Directeur de *Policy Network*, le think-tank international, il était directeur de recherche pour la *Conférence de Gouvernance Progressiste* (Londres, 2003). Il est auteur de *Rethinking Social Democracy* (Politicos 2003) et rédacteur-en-chef de la revue trimestrielle internationale, *Progressive Politics*.

Email : [mbrowne@policy-network.net](mailto:mbrowne@policy-network.net)

## **Carlos Closa**

Professeur de Sciences Politiques à l'Université de Saragosse, auteur du *Système politique de l'Union européenne* (Madrid, éditions Complutense, 1997), *L'Espagne et l'Union européenne* (Londres, Palgrave, 2004) et *L'européisation du système politique espagnol* (Madrid, Istmo, 2001).

Email : [cclosa@unizar.es](mailto:cclosa@unizar.es)

## **Søren Dosenrode**

Directeur de l'Institut d'histoire et d'études internationales et sociales de l'Université d'Aalborg. Ses principaux thèmes de recherche sont la forme étatique de l'Union européenne et l'Union européenne dans le contexte international. Parmi ses dernières publications figurent *Economic and Monetary Union - The Political Aspects* (éd.), Ashgate Publishers, et *The European Union and the Middle East* (avec Anders Stubjkaer), Continuum Press, toutes deux parues en 2002.

Email : [sd@humsamf.auc.dk](mailto:sd@humsamf.auc.dk)

## **Franciszek Draus**

Chercheur, enseignant universitaire et écrivain politique, il est actuellement chargé de cours à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Il est spécialiste de l'histoire intellectuelle et des questions politiques européennes. Parmi ses dernières publications, on peut citer les études publiées par Notre Europe : *L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ?* (2004) et *Un élargissement pas comme les autres ...* (2000) ainsi que *La société civile organisée en Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie* (Comité économique et social européen, 2002).

## **Philippe de Schoutheete**

Ancien diplomate belge, il a été ambassadeur à Madrid, directeur général de la politique et, de 1987 à 1997, représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union Européenne. Il a été conseiller spécial de Michel Barnier, lorsque celui-ci était membre de la Commission européenne, et en cette capacité il a suivi le débat institutionnel européen. Il est professeur invité à l'Université Catholique de Louvain et au Collège d'Europe à Natolin (Pologne). Parmi d'autres publications scientifiques, il est l'auteur de *La Coopération Politique Européenne* (Bruxelles. Labor. 1986), *Une Europe pour Tous* (Paris. Odile Jacob. 1997) et *The Case for Europe* (Boulder. Lynne Rienner. 2000).

## **Jeremy Shapiro**

Email: [jshapiro@brookings.edu](mailto:jshapiro@brookings.edu)

Directeur adjoint du *Center of the United States and Europe* (CUSE) de l'Institut Brookings, co-auteur, avec Philip Gordon, de *Allies at war: America, Europe and the Crisis over Iraq*. Il a également publié une série d'analyses sur les relations entre l'Europe et les Etats-Unis.



## AVANT PROPOS

Couple, axe, tandem ou simplement partenariat : les mots ne manquent pas pour décrire la place centrale tenue par la coopération franco-allemande dans la construction de l'Europe.

Cela s'explique aisément, non pas simplement en raison du poids politique et économique de ces deux pays, mais par des considérations d'ordre historique : d'entrée de jeu, c'est-à-dire dès le lancement du Plan Schuman, la réconciliation franco-allemande a figuré au premier rang des motivations. Un des mérites de la méthode communautaire fut précisément d'enfermer dans un schéma vertueux de coopération des pays dont les affrontements antérieurs avaient ensanglanté l'Europe. Par la suite, la coopération franco-allemande gagnera ses titres de noblesse en se révélant une source de propositions qui devaient permettre de nombreuses avancées de la construction européenne : système monétaire européen, renforcement de la coopération politique, accords de Schengen, etc.

Rien de tout cela n'aurait été possible si les initiatives conjointes des deux pays n'avaient suscité l'adhésion de leurs partenaires. Cela allait de soit pour les pays fondateurs, qui avaient appris à leurs dépens que l'antagonisme franco-allemand pouvait avoir pour eux des conséquences redoutables. Au fil des précédents élargissements, les adhérents successifs ont eux aussi fini par réaliser l'intérêt qu'il pouvaient avoir à laisser la France et l'Allemagne, dont les intérêts divergeaient souvent, chercher un terrain d'entente préfigurant le compromis européen.

Cette situation pourra-t-elle durer après l'élargissement ? La réponse dépend bien sûr pour partie de la qualité des propositions que Paris et Berlin voudront – ou pourront – avancer. Mais elle tient aussi à la manière dont les autres gouvernements perçoivent la coopération franco-allemande et de l'a priori positif ou négatif dont bénéficieront ces propositions.

De ce point de vue, la crise diplomatique qui a entouré le débat sur l'intervention irakienne doit nous inciter à réfléchir. Elle a mis en lumière que la vision géo-stratégique des nouveaux membres ne coïncidait pas nécessairement avec celle de Paris et de Berlin, et qu'elle pouvait déboucher sur des coalitions alternatives. Elle a aussi montré l'aversion que certains pays pouvaient éprouver pour ce qui leur apparaissait, à tort ou à raison comme des visées hégémoniques. Bref, il y a quelque raison de s'interroger sur la capacité du « couple » franco-allemand à jouer le même rôle moteur que par le passé.

S'agit-il d'un phénomène passager ou d'une mutation structurelle ? Faut-il envisager d'ouvrir le cercle à d'autres partenaires privilégiés, comme on l'a fait avec la Grande-Bretagne en matière de défense ?

Ce sont là quelques unes des questions que nous avons posées à plusieurs spécialistes des questions européennes. Leurs contributions montrent bien qu'il n'y a pas de réponse univoque possible. Du reste, le résultat des récentes élections espagnoles a mis en évidence le fait que les positions nationales ne sont pas figées dans le marbre. Néanmoins, une conclusion émerge clairement des analyses contenues dans les pages qui suivent : pour que le partenariat franco-allemand puisse jouer un rôle moteur, il devra être clairement mis au service d'ambitions européennes, plutôt que des intérêts particuliers aux deux pays.

*Notre Europe*



## **TABLE DES MATIERES**

<b>I – LA BELGIQUE ET L’AXE FRANCO-ALLEMAND</b> <b>Philippe de Schoutheete</b>	<b>1</b>
<b>II – L’AXE FRANCO-ALLEMAND VU PAR LONDRES</b> <b>Matt Browne</b>	<b>6</b>
<b>III – L’ATTITUDE DANOISE A L’EGARD DE LA COOPERATION FRANCO-ALLEMANDE</b> <b>Søren Dosenrode</b>	<b>14</b>
<b>IV – LES PAYS D’EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE ET LA COOPERATION FRANCO-ALLEMANDE</b> <b>Franciszek Draus</b>	<b>22</b>
<b>V – LA VISION ESPAGNOLE DE L’AXE FRANCO-ALLEMAND</b> <b>Carlos Closa</b>	<b>30</b>
<b>VI – « UNE VISION, PAS UNE POLITIQUE » OU LA PERCEPTION DE L’AXE FRANCO-ALLEMAND PAR L’ADMINISTRATION BUSH</b> <b>Jeremy Shapiro</b>	<b>36</b>



## **LA BELGIQUE ET L'AXE FRANCO-ALLEMAND**

**Philippe de SCHOUTHEETE**

Les écoliers belges apprennent très tôt que leur pays a été un grand champ de bataille. A Anvers on leur parlera du sac de la ville par les troupes de Farnèse en 1585, à Bruxelles du bombardement dévastateur du maréchal de Villeroy en 1695, à Namur ce sera le siège de la citadelle par les troupes de Louis XIV, à Liège la résistance héroïque des forts contre la poussée allemande en 1914. Leur première excursion scolaire sera, pour les uns, la butte surmontée d'un lion qui marque le site de Waterloo et, pour d'autres, ce qui reste des tranchées de l'Yser. Ils verront dans une vitrine, ou découvriront au grenier, les médailles gagnées par un oncle ou un grand-père. On leur montrera peut-être la tombe d'un parent car, dans une grande partie de la Flandre, chaque village abrite un cimetière militaire. Dans un petit bourg de la province du Luxembourg tous les mâles de plus de 15 ans ont été fusillés en août 1914. Inévitablement cette présence historique de la guerre, présentée comme un phénomène répétitif et régulier, avec son cortège de violence et de destructions, marque la psychologie collective.

Ceci explique sans doute l'adhésion rapide de l'opinion publique et du monde politique à l'idée d'une intégration européenne : elle est immédiatement perçue comme une réconciliation durable entre nos deux principaux voisins, autrefois ennemis, et donc comme une garantie de paix durable. Un mois après le discours de Robert Schuman de mai 1950, Paul Henri Spaak, qui n'était pas au gouvernement à l'époque, soutenait son initiative par des articles de presse. Depuis un demi-siècle tous les gouvernements belges, quelle que soit la coalition au pouvoir, ont soutenu, et parfois activement contribué à la construction européenne. Cette attitude a été si durable et si constante

qu'aux yeux de nos partenaires elle paraît, aujourd'hui, aller de soi. Cette continuité a été, et reste, une des grandes forces de notre diplomatie.

L'axe franco-allemand fait partie de cet acquis initial de la construction européenne et il bénéficie dès lors du même préjugé favorable dans l'opinion belge. C'est bien avec Adenauer et Hallstein que Monnet a préparé l'initiative à laquelle Schuman donne le coup d'envoi. Dans l'esprit des pères fondateurs, c'est essentiellement de réconciliation franco-allemande qu'il s'agit et c'est bien sous cet angle que l'initiative est prise en considération, et approuvée, en Belgique. L'enjeu est, d'ailleurs, perçu comme suffisamment important pour qu'on laisse aux principaux intéressés une marge de manœuvre significative. La Belgique a souffert trop longtemps de l'antagonisme guerrier entre ses voisins pour se plaindre maintenant de leur bonne entente.

A cet a priori initial favorable s'ajoute avec le temps la conviction que le système institutionnel original conçu pour la CECA, et repris avec quelques nuances par le traité de Rome, fournit des garanties adéquates aux petits pays. L'innovation majeure que constitue le rôle attribué à la Commission, gardienne des traités, avec son monopole d'initiative qui lui permet de fixer l'agenda, est une protection efficace contre toute tentative de domination du système. De même le poids donné aux petits dans la répartition des voix au Conseil et des sièges au Parlement Européen leur donne une capacité d'influence qu'ils ne retrouvent nullement dans les structures internationales de type intergouvernemental. Monnet explique dans ses mémoires qu'en mettant au point ses propositions institutionnelles il voulait séduire les pays du Benelux et obtenir leur appui: il y est parvenu. Aussi longtemps que les initiatives des uns et des autres se situent dans le cadre institutionnel des traités européens, ce qui est très généralement le cas des initiatives franco-allemandes, les pays du Benelux les ont considérées avec attention, même avec bienveillance. Lorsque des initiatives se sont écartées de ce cadre, comme ce fut le cas, par exemple, pour le plan

Fouchet, elles se sont heurtées à une vive résistance de ces mêmes pays. C'est un point à retenir aussi pour l'avenir.

Ceci amène à une troisième considération qui explique l'attitude assez détendue de la Belgique à l'égard de l'axe franco-allemand que d'autres, parfois, considèrent comme une menace. Il est frappant de constater l'influence que les systèmes politiques nationaux ont sur les propositions que les Etats membres formulent dans le débat institutionnel européen. Implicitement chacun projette vers l'Europe et sur l'Europe les schémas qui lui sont familiers : la structure présidentielle pour la France, la structure fédérale pour l'Allemagne, le pragmatisme et l'absence de règle écrite pour le Royaume Uni. De ce fait les propositions franco-allemandes, lorsqu'elles voient le jour, sont, le plus souvent, déjà une forme de compromis : le réflexe gaullois d'un côté, le réflexe fédéral de l'autre, aboutissent à des solutions mixtes, un peu hybrides, qui, l'expérience le prouve, sont les seules qui ont une chance de réussite. Elles se situent à cette charnière entre le supranational et l'intergouvernemental où tous les progrès récents de la construction européenne se sont situés. De ce fait elles paraissent acceptables, parfois même très souhaitables, pour les pays, dont la Belgique, qui souhaitent un progrès régulier et constant de l'intégration européenne.

Un exemple parmi d'autres permet d'illustrer ce propos. Au moment où s'amorçait la négociation qui allait conduire au traité de Maastricht le gouvernement belge a publié un mémorandum et Mitterrand et Kohl ont adressé un message à la présidence irlandaise indiquant, l'un et l'autre, ce qu'il convenait de rechercher comme résultat de la conférence intergouvernementale qui allait se réunir. Le mémorandum belge est daté du 20 mars 1990, la lettre franco-allemande du 19 avril. Je puis témoigner qu'il n'y eut aucune concertation dans la préparation des deux documents. La Belgique avait consulté ses partenaires du Benelux, mais ni Paris ni Bonn. En sens inverse, la question d'une consultation ne se posait même pas. Si on les compare au résultat final du traité de

Maastricht il apparaît que ces deux documents ont eu une influence considérable. En faisant abstraction de l'union monétaire, laquelle à cette époque était en négociation depuis près de deux ans, les lignes essentielles du traité sont déjà esquissées, et dans des termes très voisins. Le document belge parle de « renforcer l'efficacité et le caractère démocratique de notre appareil institutionnel, codifier le principe de subsidiarité et accroître l'impact de notre politique extérieure ». La lettre franco-allemande veut « renforcer la légitimité démocratique de l'Union et rendre plus efficace les institutions, assurer l'unité et la cohérence de l'action et définir une politique étrangère et de sécurité commune ». On a l'impression que les signataires d'un des documents auraient parfaitement pu souscrire aussi à l'autre.

Ceci conduit à deux réflexions :

- La tolérance bienveillante dont bénéficie le couple franco-allemand ne serait pas automatiquement acquise si le couple était autrement composé. Il est par exemple improbable qu'un couple franco-britannique aboutisse dans le domaine communautaire à des propositions auxquelles la Belgique pourrait aisément souscrire.
- Cette même tolérance se fonde sur l'idée que les objectifs de fond et le contenu substantiel sont plus importants que les considérations de prestige ou d'amour propre. Telle était la conviction de Spaak et elle est restée, en général, celle de la Belgique. Mais cette idée n'est pas universellement partagée. Il arrive fréquemment que telle ou telle proposition soit rejetée non pas tellement en raison de son contenu mais bien du fait de son origine. Pour certains le fait qu'une proposition soit formulée par un groupe dont ils ne font pas partie suffit presque à la condamner. Cette attitude a eu souvent des effets désastreux à l'époque où la diplomatie était essentiellement bilatérale. Elle reste tout aussi nocive et assez fréquente dans le domaine de la diplomatie multilatérale.

Il ne faudrait pas conclure de ce tour d'horizon que toutes les propositions franco allemandes sont automatiquement approuvées par la Belgique. Il arrive qu'une de ces propositions suscite, en raison de son contenu, l'opposition la plus ferme. Par exemple l'idée, soutenue par ces deux pays dans les débats de la Convention, d'instituer un président semi-permanent du Conseil Européen a été rejetée par le mémorandum Benelux du 11 décembre 2002 avec une vigueur inhabituelle (et d'ailleurs excessive puisque ces trois pays ont fini par accepter cette formule six mois plus tard, dans le projet de Constitution). Mais le fait est qu'au cours des années des propositions franco-allemandes ont fréquemment été soutenues par la Belgique ou le Benelux, et qu'elles ont toujours été considérées avec une attention bienveillante sur laquelle d'autres groupements, sans doute, n'auraient pas pu compter. Les raisons historiques et idéologiques de ce fait ont été esquissées ci-dessus.

Que faut-il en conclure pour l'avenir ? D'une part que l'espèce de privilège de bonne acceptation dont ont souvent bénéficié les initiatives franco-allemandes n'est pas automatiquement extensible parce qu'il repose sur des données historiques et idéologiques très spécifiques. Il n'est pas du tout certain, par exemple, qu'il s'étende automatiquement, comme certains paraissent le croire, à un triumvirat qui serait formé par l'inclusion de la Grande Bretagne. D'autre part que ce privilège qui semble jouer pour la Belgique et souvent pour le Benelux, n'est pas non plus automatiquement extensible à d'autres pays qui n'ont pas la même géographie, la même histoire, les mêmes aspirations pour l'Europe et la même connaissance du fonctionnement effectif des institutions. Ce n'est pas une raison pour renoncer mais peut-être une raison de plus de bien mesurer la portée des initiatives, leur timing et leur accompagnement diplomatique. Il y aura toujours de la place pour de bonnes idées, bien présentées, bien expliquées et bien soutenues.

## L'AXE FRANCO-ALLEMAND VU PAR LONDRES<sup>1</sup>

**Matt BROWNE**

L'attitude traditionnelle que le Royaume-Uni adopte à l'égard de l'axe franco-allemand pourrait être définie comme le fruit d'un mélange entre le scepticisme naturel des Britanniques et le pragmatisme de principe des Anglo-Saxons. Dès le début, Churchill s'est montré favorable à l'idée d'une Europe unie, mais pour le «Continent» et non pour son pays. La vision de l'Europe a progressivement évolué au Royaume-Uni : après le temps du scepticisme est venu celui de l'adhésion à contrecœur, dictée par les intérêts économiques, les différents gouvernements britanniques faisant figure de partenaire récalcitrant (aux côtés du Danemark) au sein de la Communauté, puis de l'Union.

L'arrivée de Tony Blair à Downing Street a provoqué un bouleversement des mentalités. À l'époque, Blair était dépeint comme un Européen engagé. Il n'a d'ailleurs pas cessé de préconiser que le Royaume-Uni joue un rôle majeur au cœur de l'Europe (même si son plaidoyer est un peu moins passionné ces derniers temps). Il ne faut toutefois pas en déduire que le Royaume-Uni a adopté le projet européen tel quel : le message du New Labour était et est toujours «pour l'Europe et pour les réformes»<sup>2</sup>. L'attitude du Royaume-Uni à l'égard du couple franco-allemand a varié selon qu'il était considéré comme une avancée ou un frein à la réalisation de ce projet européen moderne.

Si l'attitude du Royaume-Uni vis-à-vis d'une alliance avec l'Union européenne, et donc avec le partenariat franco-allemand, peut être comprise en ces termes, elle doit également être replacée dans le contexte de ce que nous pourrions appeler le déclin du rôle joué par l'Allemagne et de la France dans la nouvelle Union européenne. En fait, la plupart des observateurs britanniques s'accordent à reconnaître que l'intégration européenne n'aurait jamais abouti sans les accords historiques passés entre l'Allemagne et la France. Du plan Schuman du début des années 1950 à l'Union monétaire des années 90, des progrès ont été réalisés lorsque les deux pays se sont entendus. Mais surtout, la vision franco-allemande sur l'avenir de l'Europe a traditionnellement été capable de surmonter les oppositions, même venant du Royaume-Uni.

---

<sup>1</sup> Nous tenons à remercier Roger Liddle, François Lafond, Olaf Cramme et Fran Sainsbury pour leurs commentaires sur les versions successives de ce chapitre.

<sup>2</sup> Peter Mandelson, « *Pro-Europe, Pro-Reform : A progressive vision of Europe* », *Policy Network*, 2002.

Toutefois, les choses ont peut-être changé, ainsi que semblent le montrer trois grandes tendances. En premier lieu, les élargissements successifs qui ont entraîné des divergences croissantes de vues au sein de l'Union. Les compromis passés entre les «Deux grands » risquent à l'avenir de ne pas suffire au moment de mobiliser et convaincre les autres États membres. En deuxième lieu, le moteur franco-allemand est devenu suspect ces derniers temps : il semble accorder davantage d'intérêt à défendre les acquis du passé (dont certains ne sont plus viables) qu'à préparer de nouveaux chantiers pour l'avenir. Enfin, l'Allemagne et la France ne seront pas forcément les principaux acteurs au sein de l'Union dans de nombreux domaines d'intégration, même si les deux pays sont susceptibles de garder une influence décisive dans les domaines économique et institutionnel.

Historiquement, le partenariat franco-allemand a été le moteur de l'intégration européenne parce que l'Allemagne et la France défendaient souvent des thèses si diamétralement opposées que le moindre compromis conclu entre les deux pays était en général acceptable pour les autres États membres. Dans une Union européenne qui comptera 25 pays, il n'est pas certain du tout que cette politique d'intégration puisse continuer à fonctionner de la même manière qu'à l'époque des Six, des Neuf ou des Douze. Certains remettaient déjà en question l'efficacité de ce système alors que l'Europe ne comptait que 15 États membres. En cause, d'une part, le simple problème du nombre : plus les membres sont nombreux, plus la prise de décision se complique. Et, d'autre part, les craintes de plus en plus fortes de voir apparaître un «directoire » qui permettrait à quelques pays dominants d'imposer leur volonté aux autres États membres.

Ce sont les divisions apparues au moment de la crise irakienne qui illustrent le mieux ces divergences croissantes de vues au sein de l'Union. Comme l'ont remarqué Heather Grabbe et Ulrike Guérot<sup>1</sup>, lorsque l'Allemagne et la France «ont tenté de s'opposer à l'intervention américaine au nom de l'Europe », les pays atlantistes plus nombreux les ont ouvertement désavoués dans une lettre publiée dans *The Wall Street Journal*<sup>3</sup>.

---

Heather Grabbe et Ulrike Guérot, « *The not-so-big three* », in *The Wall Street Journal*, le 26 février 2004.

<sup>3</sup> La lettre a été signée par José Maria Aznar (Espagne), José Manuel Durão Barroso (Portugal), Silvio Berlusconi (Italie), Tony Blair (Royaume-Uni), Vaclav Havel (République tchèque), Péter Medgyessy (Hongrie), Leszek Miller (Pologne) et Anders Fogh Rasmussen (Danemark).

L'Irak a provoqué un revirement majeur dans la politique étrangère allemande<sup>4</sup>. En s'opposant à la guerre, le gouvernement Schröder a rompu avec l'un des fondements de la politique étrangère de l'Allemagne : ne jamais choisir entre la France et les États-Unis. Il ne faut toutefois pas réduire le soutien que le Royaume-Uni a apporté à l'intervention en Irak uniquement à la « relation privilégiée » (*special relationship*) qu'il entretient avec les États-Unis. Certes, Blair considérait que l'intervention en Irak était justifiée tant sur le plan moral que sur le plan de la sécurité, mais son soutien s'explique aussi par le fait qu'en règle générale, le Royaume-Uni estime que le renforcement de la politique étrangère européenne doit reposer sur un partenariat avec les États-Unis, et non créer une alternative à l'Alliance atlantique. En France, certains ne voient les choses de la même manière. Dans un entretien accordé au *Financial Times*, Tony Blair a lancé un avertissement à propos de ces divergences de vues<sup>5</sup> :

« Certains veulent construire un monde multipolaire comportant différents centres de pouvoir, dont je crois qu'ils deviendraient vite des rivaux. Quant à moi, je pense, à l'instar d'autres d'ailleurs, que nous avons besoin d'un seul pôle de pouvoir qui englobe un partenariat stratégique entre l'Europe et l'Amérique. »

Et d'ajouter :

« Ceux qui redoutent l'unilatéralisme américain devraient se rendre compte que le moyen le plus rapide de voir leurs craintes se confirmer serait de créer une puissance rivale. »

Les alliances conclues avec l'Espagne d'Aznar, l'Italie de Berlusconi et de nombreux nouveaux États membres (en particulier la Pologne) ont été établies sur la base de ces principes. Toutefois, l'attitude de Blair à l'égard de ces alliances est totalement différente de celle d'Aznar. Contrairement à Aznar, dont l'atlantisme semble provenir d'un euroscepticisme plus profond qui s'est manifesté également lors de sa fronde à propos de la pondération des voix pendant la conférence intergouvernementale, Blair a tenu à préserver ses relations avec l'Allemagne et la France. Et le sommet récent qui a réuni les «Trois grands» s'inscrit sans aucun doute dans ce cadre.

---

<sup>4</sup> Toutefois, il est apparu clairement depuis quelque temps que le chancelier allemand tentait délibérément de renouer avec Washington, ainsi qu'en témoigne sa visite au président Bush au début de l'année.

<sup>5</sup> *Financial Times*, le 28 avril 2003.

La crise irakienne est intéressante dans la mesure où elle a révélé que les divergences de vues au sein de l'Union sont plus graves aujourd'hui que par le passé, mais il faut se garder de surestimer l'importance de la distinction entre la vieille et la nouvelle Europe, comme de nombreux observateurs ont tendance à le faire. Le renforcement de l'institutionnalisation du couple franco-allemand auquel nous avons assisté ces derniers temps est bien plus déterminant, car il représente un changement profond dans la nature des relations entre les deux pays.

Le fait que Jacques Chirac ait représenté Gerhard Schröder au sommet européen de la mi-octobre l'an dernier symbolise ce nouveau niveau de collaboration entre les deux pays, sans parler de la séance commune des députés français et allemands à Versailles. Malheureusement, le renforcement de l'institutionnalisation des relations franco-allemandes s'est fait au détriment de véritables initiatives prises par les deux nations. Si les Britanniques ont des doutes sur cette institutionnalisation plus marquée, ils craignent surtout que ce partenariat ne serve à bloquer le changement, plutôt qu'à l'encourager. De fait, depuis que Mitterrand a quitté le pouvoir en 1995, il est difficile de se rappeler d'une initiative européenne emmenée par le couple franco-allemand. Le problème de base réside dans le fait que le couple franco-allemand continue de jouer au simulacre du leadership en Europe, alors qu'il suffit d'y regarder d'un peu plus près pour s'apercevoir qu'en fait, les deux pays ne s'entendent que sur peu de points. Schröder ne partage pas la même vision de l'Europe que Chirac. Lorsque les conflits entre le couple franco-allemand et l'Espagne et la Pologne ont empêché l'adoption de la nouvelle Constitution européenne, les appels au ralliement à l'Allemagne et à la France n'ont guère été entendus<sup>6</sup>.

Au cours de ces deux dernières années, l'axe franco-allemand a donné l'impression de faire de moins en moins figure de moteur de l'intégration. La réforme de la politique agricole (PAC) en constitue un exemple édifiant. Pendant l'été 2002, les deux pays se sont ligüés pour bloquer la réforme du budget de la PAC. Franz Fischler, commissaire en charge de l'agriculture, avait proposé de dissocier totalement les aides communautaires de la production agricole, un projet soutenu par le Royaume-Uni, par d'autres pays scandinaves favorables aux réformes et, initialement, par l'Allemagne.

---

<sup>6</sup> Rappelons à cet égard qu'un des partenaires a radicalement changé de point de vue à propos du droit de vote. Après s'être opposée à Berlin lors des préparatifs du traité de Nice, la France a décidé de soutenir son projet de réforme concernant l'application du principe de « double majorité » pour le vote à majorité qualifiée.

L'Allemagne et la France se sont à nouveau coalisées pour bloquer l'adoption du projet lorsque l'initiative a été relancée l'été suivant. Le 10 juin, Chirac et Schröder ont donné une conférence de presse conjointe au cours de laquelle le chancelier allemand a insisté sur le fait que le compromis trouvé entre les deux pays reconnaissait à la fois le rôle spécial joué par l'agriculture en France et les intérêts industriels globaux de l'Allemagne. L'Allemagne, dont la contribution financière à la PAC est la plus importante, acceptait l'idée d'une réforme moins draconienne des aides agricoles à condition que la France soutienne ses efforts de blocage d'une nouvelle disposition sur les OPA<sup>7</sup>.

Au Royaume-Uni, cette volonté de bloquer les réformes est problématique, tant pour l'Union que pour ses relations avec le reste du monde. En premier lieu, l'accord agricole pouvait compromettre les tentatives de relancer les négociations sur le programme de Doha à Cancun, comme ont dit le craindre des représentants du Groupe de Cairns. En second lieu – mais c'est tout aussi important –, le Royaume-Uni estime qu'il serait plus utile de consacrer le budget actuellement accordé à l'aide agricole aux objectifs de la stratégie de Lisbonne, en particulier ceux visant à accroître le financement de la recherche et du développement en Europe. En termes plus généraux, ces arrangements globaux conclus à « Bruxelles » laissent les décideurs britanniques perplexes. Il serait par exemple impossible d'imaginer qu'un gouvernement britannique renégocie le rabais accordé au Royaume-Uni pour obtenir de la France qu'elle accepte la réforme de la PAC.

Dans le domaine de la réforme économique, on pourrait croire que le partenariat franco-allemand est un allié naturel des Britanniques. C'est en grande partie à l'initiative de Lionel Jospin que l'on doit l'adoption des lignes directrices pour l'emploi en 1997 lors du sommet de Luxembourg. Le programme de réforme approuvé à Lisbonne trois ans plus tard a semblé jeter les bases d'un nouvel élan social démocratique donné aux réformes européennes. Toutefois, si le sommet trilatéral de février dernier a conclu à la nécessité de préparer un programme conjoint de réforme économique, de nombreux textes se bornent à rappeler l'agenda de Lisbonne qui avait été élaboré en collaboration avec les Espagnols et les Portugais. Pour les Britanniques, l'important n'est pas tant de s'entendre sur un nouveau programme, mais plutôt de voir l'Allemagne et la France donner suite au programme de réformes qu'elles ont déjà accepté en libéralisant leur économie, en améliorant la flexibilité de leur marché du travail et en réformant leur système de sécurité sociale.

---

<sup>7</sup> « Paris and Berlin in EU reform deal », in *Financial Times*, le 13 juin 2003.

Dans d'autres domaines de la politique économique, la caricature montre le Royaume-Uni fondamentalement opposé à l'Allemagne et à la France – la fiscalité et la sécurité sociale sont les deux problèmes les plus souvent cités. Toutefois, les milieux travaillistes estiment que l'harmonisation de l'impôt des sociétés est logique et susceptible de créer un climat propice à l'activité économique. Les choses sont plus compliquées pour le pacte de stabilité et de croissance. L'année dernière, lorsque Paris et Berlin ont accru l'irritation de leurs partenaires en demandant la suspension des sanctions les menaçant dans le cadre de la violation des dispositions fiscales du pacte, on a entendu une certaine sympathie s'exprimer dans des milieux britanniques à propos de la rigidité du pacte. Que Gordon Brown, le chancelier de l'Échiquier, soit moins qu'enthousiaste à propos du cadre politique de l'euro et qu'il préfère la «règle d'or»<sup>8</sup> britannique n'est un secret pour personne. Pourtant, il est difficile de dire si l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni s'associeront pour réformer le pacte. Les Britanniques ne conçoivent pas le fait que les Allemands et les Français désirent voir le pacte s'appliquer aux autres alors qu'eux-mêmes n'en tiennent pas compte – tout en acceptant la nécessité de le réformer. Toutefois, le Royaume-Uni a brillé par son absence lorsque trois pays favorables à la réforme (l'Espagne, l'Italie et la Pologne) ont écrit une lettre conjointe qui critique le comportement de l'Allemagne et de la France à l'égard du pacte de stabilité.

Le problème, ou du moins une partie du problème, n'est pas que l'axe franco-allemand se soit discrédité ou se soit essoufflé, mais plutôt qu'à l'heure de l'élargissement, il ne semble n'y avoir que très peu de domaines – sinon aucun – dans lesquels un nouveau projet d'intégration puisse recueillir un certain assentiment. Cette tendance générale pourrait souffrir quelques exceptions,

---

<sup>8</sup> La «règle d'or» veut qu'au cours du cycle économique, les autorités budgétaires n'empruntent que pour investir et non pour financer les dépenses courantes. Elle est respectée si le budget est excédentaire ou en équilibre au terme du cycle. Selon le Trésor, la règle d'or établit une distinction entre les dépenses courantes, qui sont consenties pour la génération actuelle, et les dépenses de capital qui profiteront aussi aux générations futures. Parce qu'elle autorise la génération actuelle à emprunter uniquement pour financer les dépenses de capital et qu'elle prévoit de financer les dépenses courantes par les recettes actuelles, la règle d'or aide à équilibrer les coûts et bénéfices des dépenses publiques au fil du temps. Ce principe va dans le sens de l'objectif d'équité entre générations poursuivi par le gouvernement. La règle d'or améliore également l'efficacité des dépenses publiques, car les investissements publics consentis pour favoriser la croissance ne sont pas sacrifiés aux dépenses actuelles. La règle dite de l'investissement durable complète la règle d'or en assurant que les emprunts réalisés pour financer les investissements publics le sont d'une manière responsable.

notamment la défense et la sécurité, deux dossiers sur lesquels les grands pays semblent avoir quelque prise. Les Britanniques et les Français ont été les moteurs de ce projet, pour des raisons historiques évidentes<sup>9</sup>. Ils ont travaillé ensemble à l'élaboration d'une politique européenne de sécurité et de défense lors du sommet de Saint-Malo en 1998. En novembre dernier, un accord prévoyant de doter l'Union d'une capacité de planification militaire a été conclu avec le soutien de Berlin.

Il s'agit toutefois d'un dossier sensible. Les parties se sont toutes gardées d'employer le terme de « quartier général » pour éviter de jeter la confusion dans les esprits en laissant entendre que la nouvelle structure pourrait être considérée comme rivale de l'OTAN. En novembre, des membres du Foreign Office n'ont pas manqué de faire savoir que ces initiatives avaient été prises après concertation des « principaux alliés » – une référence évidente à Washington<sup>10</sup>. Ce projet est aujourd'hui la chasse gardée des « Trois grands », mais ne devrait pas le rester à l'avenir. Certains signes donnent à penser qu'avec l'arrivée de Zapatero au pouvoir, l'Espagne pourrait s'associer au projet<sup>11</sup>. Mais quelle que soit la décision espagnole, la plupart des pays d'Europe semblent se résoudre à ce que le Royaume-Uni en reste le principal acteur.

De même, les ministres allemand, espagnol, français, italien et britannique de l'Intérieur se sont réunis lors d'un petit-déjeuner organisé en marge du récent sommet consacré à la lutte contre le terrorisme. Selon le quotidien français *Le Figaro*, Nicolas Sarkozy, alors ministre français de l'Intérieur, a justifié ce « groupe pionnier » par la frustration née du manque de progrès accomplis lors des réunions des 50 ministres des 25 pays. « À cinquante », a-t-il déclaré, « c'est très difficile de travailler et d'obtenir autre chose que de la rhétorique ». Et d'ajouter : « Le G5 ne vise pas à exclure quiconque : c'est une façon de faciliter le travail, c'est une grande aide pour tout le monde<sup>12</sup>. » À l'évidence, Sarkozy partage le pragmatisme britannique.

Au cœur du problème, toutefois, reste la question de savoir si ces nouveaux « groupes pionniers » constitués des grands États membres sont le présage d'une nouvelle politique de prise de décision

---

<sup>9</sup> Le rôle de l'Allemagne est moins important à cet égard, en raison surtout de la nature de son armée qui comporte toujours des appelés au lieu d'être composée uniquement de soldats professionnels en nombre plus restreint. Toutefois, il y a lieu de souligner que l'Allemagne reste l'un des principaux pays contributeurs à des opérations telles que des missions de maintien de la paix.

<sup>10</sup> Cités dans « *EU's 'big three' agree on defence* », in *International Herald Tribune*, le 29 novembre 2003.

<sup>11</sup> Toutefois, il existe un consensus sur le fait que dans un avenir prévisible, l'Union commencerait à appliquer un système diversifié selon lequel seuls quelques pays pourraient participer à une politique de défense commune.

<sup>12</sup> Citation traduite dans « *Big Five Establish Anti-Terror Pioneer Group* », in *Deutsche Welle Online*, le 22 mars 2004. Source originale : *Le Figaro*, 20 mars 2004, p. 5.

dans une Europe à 25. Des indices donnent à penser que cette idée est accueillie avec une certaine sympathie dans des cercles gouvernementaux au Royaume-Uni. Jack Straw, ministre britannique des Affaires étrangères, a déclaré après le sommet trilatéral de février : « Associer le Royaume-Uni au moteur franco-allemand semble logique, compte tenu de l'élargissement de l'Europe. » Logique, mais pas sans danger, car ce type d'initiatives pourrait provoquer des contre-alliances. Il est clair toutefois qu'en participant à ces initiatives, le Royaume-Uni souhaite faire en sorte que l'Allemagne et la France restent toutes deux impliquées dans des projets européens communs. Ces deux pays doivent adopter une approche favorable aux réformes pour que l'Union évolue. Le problème principal demeure de définir une structure efficace de prise de décision dans l'intérêt de tous. L'Allemagne et la France ont un rôle clé à jouer en la matière. Si des initiatives conjointes sont menées au détriment de la poursuite de la réforme institutionnelle, tous seront perdants – les petits, les grands, les nouveaux et les anciens. Contrairement à un mythe très répandu dans certaines régions d'Europe, ce n'est pas ce que souhaite une majorité des travaillistes britanniques.

# L'ATTITUDE DANOISE A L'EGARD DE LA COOPERATION FRANCO-ALLEMANDE<sup>13</sup>

**Søren DOSENRODE**

Pour comprendre l'attitude danoise à l'égard de la coopération franco-allemande, il faut se pencher brièvement sur la politique étrangère du Danemark et plus particulièrement sur la manière dont les Danois perçoivent l'UE. C'est sur cette base que nous étudierons comment les Danois considèrent le couple franco-allemand et ce qu'ils pensent de l'avenir de cette coopération.

## **Les Danois et l'Union européenne**

Dans son ouvrage de 1965 sur la politique étrangère danoise, le ministre danois des Affaires étrangères Per Hækkerup a expliqué qu'elle reposait sur quatre piliers d'égale importance : la coopération entre pays nordiques, l'appartenance aux Nations unies et à l'OTAN et l'engagement européen. Aujourd'hui, la politique étrangère du Danemark ne repose plus que sur «un et demi, peut-être deux piliers » : l'UE et l'OTAN, l'importance de la coopération avec les autres pays nordiques et des Nations unies ayant beaucoup régressé au Danemark, parallèlement au développement de l'influence de l'Union. Il est donc judicieux de se pencher sur l'attitude danoise à l'égard de l'Union et de l'OTAN. Mais il nous faut avant tout souligner que le Danemark se considère comme un petit pays. Bien que quelques universitaires aient suggéré que cette perception n'a plus cours [par exemple, Mouritzen (1997)], elle reste d'actualité aux yeux du gouvernement et de l'administration centrale. En effet, à Copenhague, le Danemark est perçu comme un petit État membre de l'UE – petit, mais important. L'adhésion du Danemark à l'UE et à l'OTAN a été justifiée par le fait que le pays était trop petit pour rester en dehors de ces organisations et qu'elle

---

<sup>13</sup> Cette brève analyse se base sur des entretiens avec de hauts fonctionnaires danois réalisés jusqu'en février 2004, ainsi que sur des études documentées (de source primaire et secondaire). Les études générales concernant le Danemark et l'UE sont celles de Dosenrode (1993 et 2002) et de Branner et Kelstrup (2000).

lui permettrait de compenser sa petite taille<sup>14</sup>.

Qu'est-ce que l'Union ? La réponse officielle à la question de savoir ce qu'est l'UE et ce qu'il en adviendra est typiquement danoise et n'a guère évolué depuis l'adhésion du Danemark. L'UE n'a rien à avoir avec un État ou une fédération. Il s'agit d'un cadre unique dont les États membres sont les principaux acteurs. Quant à l'avenir, la réponse est la même que celle qui a été donnée lors des débats en vue du référendum sur l'Acte unique européen en 1986, sur le traité de Maastricht en 1992 et en 1993 et sur le traité d'Amsterdam en 1997 : les autres États membres ne souhaitent pas approfondir l'intégration, mais seulement l'élargir. Comme l'a dit le Premier ministre danois en fonction en 1986, M. Schlüter, « Si vous votez Oui à l'Acte unique, ce sera la fin de l'Union... »<sup>15</sup>... (Nous reviendrons sur l'attitude danoise à l'égard de l'UE ci-dessous.)

Au fil des années, les Danois sont devenus de « vrais Européens », mais ni dans la nation, ni dans l'élite, il n'existe de vision d'un « État » européen, pas plus qu'il n'est considéré comme « logique » ou « nécessaire » d'inscrire la politique de sécurité et de défense dans le cadre communautaire, puisque l'OTAN est de loin plus efficace<sup>16</sup>. Rien ne pousse le gouvernement danois à œuvrer en faveur d'une solide politique européenne de défense<sup>17</sup>. En fait, toute l'histoire des relations du Danemark avec la CE et avec l'UE révèle une préférence marquée pour l'éloignement maximal de la politique de sécurité et de défense du cadre communautaire, ainsi que l'illustrent d'ailleurs parfaitement les « dérogations » danoises au traité de Maastricht, notamment le droit de rester en dehors de toute forme de coopération militaire<sup>18</sup>. Pour un petit pays connaissant des problèmes de sécurité – le lot de tous les petits pays –, mais qui manque de volonté et d'idéal pour créer l'État européen, il est plus commode d'être soumis à une hégémonie lointaine (les États-Unis), qu'à une hégémonie proche (l'UE) [voir Dosenrode (1993)]. Par ailleurs, la politique

---

<sup>14</sup> L'adhésion à l'UE a offert aux petits États la chance unique de participer au développement de leur environnement (politique et économique). Pour les petits États désireux de faire valoir leur point de vue, l'âge d'or remonte aux premières années de la CE, lorsqu'un Joseph Luns pouvait exprimer son opposition et empêcher Charles de Gaulle de mettre à exécution son projet d'« Europe des Patries ». Les petits États jouissent aujourd'hui encore d'une influence proportionnellement importante au sein de l'UE. Il suffit pour s'en convaincre de considérer le nombre de voix qui leur est attribué au Conseil des ministres et le nombre de députés qui leur est accordé au Parlement européen.

<sup>15</sup> Cet argument a été utilisé par le pro-européen Poul Schlüter pour convaincre les eurosceptiques danois de voter en faveur de la ratification de l'Acte unique en 1986.

<sup>16</sup> Il faut souligner toutefois que la crise irakienne a influencé les partis du centre-gauche au sein de l'opposition et les a amenés à se montrer plus favorables vis-à-vis de la politique européenne de sécurité et de défense.

<sup>17</sup> Ajoutons que les « célèbres » dérogations danoises au traité de l'UE incluent la coopération militaire, ce qui limite évidemment la marge de manœuvre du gouvernement.

<sup>18</sup> Par exemple, les débats parlementaires sur l'adhésion du Danemark à la CE en 1971 (FT 15.5. 1971, 11.11.1971) et sur la CE en 1976 (FT 6.2.1976), en 1984 (FT 28.5.1984) et en 1992 (12.5.1992).

danoise de défense est atlantiste depuis la fin des années 1940, lorsque l'échec de la politique de neutralité a mené à l'adhésion à l'OTAN.

Actuellement, le Danemark considère que son rôle de membre de l'UE et de l'OTAN est de servir de lien entre les deux instances, ce qui constitue une approche typique des petits États [Dosenrode (1993)]. À Copenhague, personne ne s'intéresse à l'idée de promouvoir un changement, de voir l'Union se muer en une alternative à l'OTAN : oui à une coopération entre partenaires sur un pied d'égalité, non à une coopération entre rivaux. Pour les Danois, il serait extrêmement regrettable, tant pour leur pays que pour l'UE, que les États-Unis commencent à se sentir isolés par rapport au reste du monde<sup>19</sup>. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui ont poussé le Danemark à se rallier au Royaume-Uni et aux États-Unis et pas à l'Allemagne ni à la France pendant la crise irakienne.

Goul Andersen résume l'attitude des Danois à l'égard de l'Europe et entrevoit l'avenir comme suit (2001, p. 9) :

« En fait, les attitudes des Danois à l'égard de l'Europe sont ambivalentes : [...] les Danois affichent des attitudes de plus en plus positives lorsqu'il s'agit de la question générale du soutien à l'Union, ils ont des résultats élevés sur les indicateurs de solidarité européenne, ils figurent généralement parmi les plus favorables à l'élargissement de l'UE et ils ne nourrissent aucune inquiétude particulière à propos de questions d'ordre national, telles que la protection de la langue nationale, etc. Les orientations de base sont de plus en plus européennes et l'on observe une accentuation prononcée du sentiment d'identité européenne. C'est uniquement lorsqu'il est question de la compétence nationale ou européenne en matière de prise de décision que les Danois se montrent nettement plus « nationaux » que d'autres pays. Ce phénomène se manifeste dans la plupart des dossiers (mais pas dans tous) [...]. La réticence des Danois à accepter le principe de la prise de décision conjointe ou communautaire devrait rester très sensible au cours des années à venir. Quoi qu'il en soit, la tendance à long terme vers des tendances plus européennes est manifeste en ce qui concerne le soutien plus diffus à l'Europe. »

---

<sup>19</sup> Parmi les autres raisons qui ont dicté ce ralliement, il en est une plus pragmatique : le gouvernement danois s'était livré à sa propre analyse de la situation et ne partageait pas le point de vue des gouvernements allemand et français. Ce qui est parfaitement cohérent avec l'importance que le Danemark accorde à l'idée d'États membres forts et souverains au sein de l'UE, qui travaillent – du moins en théorie – en constituant des coalitions *ad hoc* au cas par cas et non en établissant des alliances permanentes.

Conclusion : en premier lieu, les Danois se sont accoutumés à l'Europe et sont aujourd'hui d'aussi « bons » ou « mauvais » Européens que les autres. En second lieu, la période de 150 ans d'isolement volontaire par rapport à l'Europe, dictée par l'histoire, est apparemment terminée. En troisième lieu, les Danois se construisent une double loyauté : une loyauté envers l'Europe et une loyauté, plus forte, envers le Danemark. Il se trouve qu'il s'agit là d'une condition préalable que les pères fondateurs de la fédération américaine jugeaient très importante pour réussir la construction d'un État fédéral [voir Madison, Hamilton et Jay (1788, 1987)]. Enfin, force est de constater que le discours danois est dénué de toute réflexion prospective sur l'avenir de l'Europe. C'est peut-être le problème le plus grave auquel devra faire face la politique européenne danoise<sup>20</sup>

Passons à présent à la manière dont l'axe Paris-Berlin est perçu depuis Copenhague.

### **La perception danoise du couple franco-allemand : hier, aujourd'hui et demain**

Aux yeux des Danois, le « traditionnel axe franco-allemand » est né lors du projet de création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, puis des deux autres Communautés, et trouve son origine dans le traité de l'Élysée (1962). Sans entrer dans le détail, ses objectifs étaient de favoriser la réconciliation, de promouvoir une fédération européenne et de jeter les bases de la prospérité. Le fait est – très succinctement – que l'Allemagne devait rejoindre la communauté internationale et que la France voulait ancrer l'Allemagne à l'Ouest. Les deux partenaires étaient pratiquement sur un pied d'égalité, avec des atouts différents : la supériorité militaire pour la France et la supériorité économique pour l'Allemagne. Et jusqu'au départ de François Mitterrand et de Helmut Kohl, les deux pays ont été dirigés par des personnes qui avaient connu la Deuxième Guerre mondiale. Selon des fonctionnaires danois, la notion de *point d'équilibre* de la CE et de l'UE s'est développée au fil du temps. La France est un pays « latin » dont la culture est en partie méditerranéenne et qui suit des tendances légèrement protectionnistes. Pour sa part, l'Allemagne<sup>21</sup> est un pays très libéral, typique de l'Europe du Nord. Lorsque ces deux pays qui ne partagent pas la même façon de voir les choses à propos de l'UE arrivent à se mettre d'accord, cela signifie

---

<sup>20</sup> On a parfois l'impression qu'au Danemark, les leaders d'opinion – qui sont généralement pro-européens – ne nourrissent que des ambitions à très court terme, à savoir remporter à tout prix la victoire lors du prochain référendum, en oubliant le fameux adage de Lord Acton : « Vous pouvez tromper tout le monde un certain temps, vous pouvez même tromper quelques personnes tout le temps, mais vous ne pouvez tromper tout le monde tout le temps. » Ce faisant, ils ne réussissent pas à rendre le projet européen crédible.

<sup>21</sup> Certaines des mesures économiques prises par le gouvernement Schröder nous amènent à nous demander si les sociaux-démocrates au pouvoir n'orientent pas l'Allemagne sur une voie plus protectionniste et plus dirigiste.

généralement qu'ils ont trouvé un « point d'équilibre », proche de la « volonté commune » de tous les autres États membres.

L'unification de l'Allemagne a enclenché un processus de changement et est à la base de la coopération franco-allemande telle qu'on la connaît aujourd'hui. L'Allemagne est incontestablement devenue l'État membre le plus important et le plus puissant (un statut reconnu par l'octroi de 12 députés européens supplémentaires), mais la présence de Helmut Kohl et de François Mitterrand à la tête des deux pays a permis de limiter l'évolution à des changements mineurs. À l'époque, il était possible d'envisager l'avenir de l'UE de manière ambitieuse (Maastricht et Amsterdam). Après le départ de Helmut Kohl, son successeur Gerhard Schröder s'est risqué à entreprendre un processus de « normalisation »<sup>22</sup> de la politique étrangère allemande, considérant que le temps du *mea culpa* pour les crimes de l'Allemagne nazie était bien révolu. Cette évolution a eu un impact sur l'axe franco-allemand ainsi que sur l'Union dans son ensemble (par exemple, lors des négociations budgétaires, l'Allemagne a cessé de combler le moindre déficit comme elle en avait l'habitude)<sup>23</sup>. Et pourtant, il faut souligner que les politiques et fonctionnaires danois reconnaissent par expérience que le gouvernement allemand est plus ouvert et moins arrogant que ceux des autres grands pays lorsqu'un petit État soumet un véritable problème au Conseil des ministres. L'hypothèse d'un changement n'est pas à exclure si l'Allemagne poursuit le processus entamé sur la voie d'une politique étrangère plus « traditionnelle » et davantage axée sur ses intérêts nationaux.

Qu'advient-il de l'axe à l'avenir ? À Copenhague, la thèse qui prévaut est que le Royaume-Uni s'associera à cet axe dans le futur, ce qui ne suscite aucune crainte<sup>24</sup>. Compte tenu du « point d'équilibre » évoqué ci-dessus, l'arrivée au sein du partenariat d'un État plus actif et plus atlantiste va parfaitement dans le sens des intérêts danois. Mais il reste à déterminer si le point d'équilibre des « Trois » (l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni) sera proche d'un point acceptable dans une Union élargie. À tout le moins, il est probable que l'Allemagne se trouvera renforcée par rapport au Royaume-Uni et à la France, car les nouveaux États membres – sauf peut-être la

---

<sup>22</sup> Par normalisation, on entend le fait que l'Allemagne oriente de plus en plus sa politique étrangère en fonction de ses intérêts nationaux, ainsi qu'on l'a vu au sommet de décembre 2003 à Bruxelles.

<sup>23</sup> Cette attitude a également été observée lors de la CIG de 2003, lorsque le chancelier allemand et son ministre des Affaires étrangères ont affirmé sans détour qu'ils n'entendaient pas s'en tenir à leur ancien nombre de voix au Conseil des ministres étant donné qu'ils représentaient le plus grand État membre (et le plus riche, a-t-on entendu). L'issue de la CIG a montré qu'ils ne plaisaient pas.

<sup>24</sup> Les « trois grands » ont commencé à se réunir régulièrement avant les sommets européens en automne 2003. Ce principe a été confirmé par un porte-parole du gouvernement allemand le lundi 5 janvier 2004. La prochaine réunion est programmée en février 2004 à Berlin.

Roumanie – se tourneront vers Berlin plutôt que vers Paris s'ils cherchent du soutien. Existe-t-il des alternatives au partenariat des «Trois», celui des «Cinq»<sup>25</sup> par exemple ? À Copenhague, la réponse à cette question est un «non» catégorique. L'Allemagne est de loin le plus riche de tous les États membres et la France et le Royaume-Uni sont les deux derniers pays à – prétendre – avoir encore un rôle mondial. En résumé, ces trois pays estiment appartenir à une ligue à part au sein de l'Union, loin devant l'Espagne, l'Italie et la Pologne. Les «Cinq» ou les «Six» n'auront donc pas d'influence significative. Mais cela ne veut pas dire que les négociations seront plus faciles. L'adhésion des pays de l'Est, qui ne sont pas encore rompus aux rouages de l'UE, pourrait bien contraindre les «Trois» à coopérer de manière plus étroite et à prêter une oreille attentive aux nouveaux États membres (ce qui ajouterait à l'importance de l'Allemagne), mais ne risque pas de diminuer leur influence.

### **Le Danemark et l'axe franco-allemand**

Le Danemark a adhéré en 1973 à ce qui était alors la CE. Pendant les premières années de son adhésion, le pays s'est montré suspicieux envers le couple franco-allemand. Toutefois, la coopération franco-allemande n'était pas très vigoureuse dans les années 1970 étant donné que la dynamique communautaire était à l'époque relativement faible. Au fil des années, les gouvernements danois qui se sont succédé ont tiré les conclusions suivantes à propos de l'axe franco-allemand (synthèse des entretiens avec des fonctionnaires).

- a) Lorsque le couple s'entend bien, il est le moteur de toute l'Union. Que l'Allemagne et la France soient capables de travailler ensemble est dans l'intérêt du Danemark et des autres États membres.
- b) Le «point d'équilibre» évoqué ci-dessus a été considéré comme un bon point de départ pour des négociations plus poussées<sup>26</sup>, et non comme l'émanation d'un directoire secret.

---

<sup>25</sup> Il existe au sein de l'UE une structure officieuse d'alliances que les fonctionnaires danois et certains fonctionnaires européens désignent comme suit : les «Deux» représentent l'axe franco-allemand, les «Trois», l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, les «Quatre», les trois premiers plus l'Italie et les «Cinq», les quatre premiers plus l'Espagne.

<sup>26</sup> Toutefois, cette formule ne fonctionne pas dans tous les cas. Lorsque les ministres des Affaires étrangères se sont rencontrés en décembre 2003 à l'occasion de la CIG, les ministres allemand et français ont dû se rendre à l'évidence que seule la Belgique était favorable à une véritable garantie de défense. Les autres pays, y compris le Royaume-Uni, y étaient opposés ou, à tout le moins, peu favorables.

c) Le Danemark est un petit État. Malgré l'égalité partiellement formelle des États membres, le Danemark a accepté que l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni forment un groupe à part.

Le rôle que l'Allemagne et la France ont joué jusqu'ici et l'association récente du Royaume-Uni au partenariat sous la houlette de Tony Blair ont été bien accueillis. Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres petits pays. Les Pays-Bas se sont toujours méfiés de l'«axe Paris-Berlin». Les milieux diplomatiques expliquent que cette méfiance trouve son origine dans le mécontentement provoqué par le fait que les Pays-Bas constituent un petit État très puissant, mais qu'ils ne veulent pas être considérés comme tels<sup>27</sup>. Le même scepticisme se retrouve en Finlande et en Suède, non pas à cause d'ambitions de grande puissance, mais d'une tradition nordique d'égalité démocratique et surtout peut-être parce qu'il s'agit de deux pays qui n'ont adhéré à l'UE que récemment. Ces deux pays semblent accorder une importance exagérée à l'axe franco-allemand, n'ayant pas été habitués à constater l'utilité de la coopération, et craindre un directoire dont ils ne veulent pas.

L'attitude danoise envers la coopération entre l'Allemagne et la France (et le Royaume-Uni) découle non seulement de la politique étrangère traditionnelle du Danemark, mais aussi de l'ensemble fragmenté qui relève de la «théorie des petits pays». L'association du Royaume-Uni à l'axe franco-allemand garantit les relations avec les États-Unis ainsi qu'une plus forte influence septentrionale, c'est-à-dire intergouvernementale. Pour un petit pays, il est préférable que l'équipe dirigeante soit constituée de trois membres plutôt que de deux, car cela permettra d'influer plus facilement sur le résultat des négociations lorsque la quête d'alliés commencera<sup>28</sup>. Mais le plus important réside dans le fait qu'un point d'équilibre négocié à trois est plus susceptible d'aller dans le sens des intérêts danois qu'un point d'équilibre conclu à deux.

---

<sup>27</sup> Cette attitude a également été observée dans les années 1980 et 1990. À l'époque, les Pays-Bas se considéraient comme une puissance moyenne, ou en tout cas comme « le plus grand des petits pays » [voir Dosenrode (1993)].

<sup>28</sup> Voir Dosenrode (1993).

## **Abréviations**

CE Communauté européenne  
UE Union européenne  
CIG Conférence intergouvernementale (cette analyse fait référence à la CIG de 2003)  
OTAN Organisation du Traité de l'Atlantique Nord  
FT Folketingets Tidende - Comptes rendus du Parlement danois, Folketinget

## **Bibliographie**

Branner, Hans et Morten Kelstrup (dir.), *Denmark's Policy Towards Europe After 1945 - History, Theory and Options*, Odense University Press, 2000.

Dosenrode, Søren Z., *Westeuropäische Kleinstaaten in der EG und EPZ*, Ruediger Verlag, Chur et Zurich, 1993.

Dosenrode, Søren (dir.), *Danmark og ØMU'en* (Vol. 1 & 2), Forlaget Systime, 2000.

Dosenrode, Søren, *Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence*, Notre Europe, Groupement d'études et de recherches, n° 18, juin 2002.

Folketingets Tidende, Comptes rendus du Parlement danois, Folketinget (plusieurs années).

Goul Andersen, Jørgen, *Denmark and Europe : Did the November Election Change Anything ?* Rapport pour le Groupement d'études et de recherches, Notre Europe, 2001.

Heurlin, Bertel et Hans Mouritzen, *Danish Foreign Political Yearbook 1997*, DUPI.

Hækkerup, Per, *Danmarks Udenrigspolitik*, AOF-Fremad, Danemark, 1965.

Madison, James, Alexander Hamilton et Hohn Jay, *The Federalist Papers*, Penguin Books, Londres, 1788 et 1987.

Mouritzen, Hans, «Denmark in the Post-Cold War Era : The Sillent Action Spheres », in Heurlin et Mouritzen, 1997.

## **LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE ET LA COOPERATION FRANCO-ALLEMANDE**

**Franciszek DRAUS**

Le leadership franco-allemand est une donnée historique et politique de l'intégration européenne. Il existe depuis le début de ce processus. Par le passé, cette coopération a connu des périodes d'intensité différente, mais elle n'a jamais été remise en cause. Souvent, elle a même été sollicitée par d'autres Etats membres. Quand l'Europe allait mal, on regardait spontanément vers la France et l'Allemagne, en attendant de ces pays des idées et des initiatives. Il n'en va plus ainsi actuellement. Depuis le début de 2003 à peu près, la coopération franco-allemande se trouve sous un feu presque permanent de la part des pays d'Europe centrale et orientale qui la refusent en l'interprétant comme figure hégémonique au sein de l'Union européenne. Des voix françaises et allemandes ont aussi mis en doute l'efficacité et la pertinence de cette coopération dans le cadre de l'Europe élargie.

### **Le refus d'un leadership franco-allemand par les pays d'Europe centrale et orientale**

Il n'est pas inutile de rappeler brièvement l'attitude des pays d'Europe centrale et orientale à l'égard de la France et de l'Allemagne dans les années quatre-vingt-dix. Lors de cette décennie, l'Allemagne représentait un grand espoir pour ces pays en rapport avec leur volonté d'adhésion. Elle appuyait systématiquement et sans faille l'élargissement de l'Union à l'Est. Elle était considérée par ces pays comme leur porte-parole auprès des institutions européennes. En revanche, la perception de la France était toute différente. Les pays candidats avaient tendance à voir dans la France un pays qui freinait, voire qui était hostile à l'élargissement. Les Polonais étaient probablement les plus enthousiastes à présenter l'Allemagne comme la nouvelle puissance dirigeante en Europe. C'est à Varsovie qu'on pouvait souvent entendre des propos présentant Berlin comme la nouvelle capitale de l'Europe et suggérant que l'axe franco-allemand pourrait être remplacé dans l'Union élargie par un axe germano-polonais, appuyé par les nouveaux Etats membres de l'Est.

Pourquoi la coopération franco-allemande, ou un leadership politique franco-allemand au sein de l'Union européenne, suscitent-ils maintenant des critiques parfois acerbes dans les pays d'Europe centrale et orientale, notamment en Pologne ? Pourquoi un publiciste polonais célèbre, pro-

européen convaincu, se croit-il obligé de faire des déclarations étonnantes comme par exemple : « Nous sommes prêts à partager notre souveraineté. Mais pas au sein d'une Union européenne qui serait dominée par la France et l'Allemagne. Cela nous rappelle trop l'époque où notre pays n'était qu'un satellite de l'Union soviétique »<sup>29</sup>. Pourquoi le premier ministre polonais lance-t-il des avertissements comme par exemple : « Nous ne voulons aucune hégémonie d'un seul ou d'un groupe d'Etats qui mettrait en doute l'idée européenne d'égalité. Nous ne voulons pas de clubs exclusifs réservés à certains pays, ni de solutions représentant des alternatives à l'OTAN »<sup>30</sup>. L'on pourrait citer d'autres propos polonais ou semblable provenant d'autres pays de l'Europe centrale et orientale, et exprimant un type pareil de perception politique. Notre objectif n'est pas d'en faire l'inventaire mais d'en dégager les présupposés intellectuels et d'en tirer les conclusions politiques.

Le refus du leadership franco-allemand au sein de l'Union européenne par les pays d'Europe centrale et orientale représente-t-il une réaction politique conjoncturelle ou exprime-t-il une attitude plus fondamentale, une position de principe ?

Il est vrai que l'attaque de ces pays contre la coopération franco-allemande n'a réellement commencé qu'en février 2003, dans le contexte des divergences sur la politique américaine envers l'Irak, qui ont tracé une ligne de partage entre la France, l'Allemagne et les pays d'Europe centrale et orientale. L'on pourrait même penser que ces divergences ont beaucoup influencé la lecture par ces pays des initiatives franco-allemandes à la Convention.

En vérité, le refus du leadership franco-allemand est bien antérieur aux divergences récentes concernant la politique américaine ou le projet constitutionnel. Il a pour origine la vision institutionnelle et politique générale des pays d'Europe centrale et orientale en matière d'intégration européenne. Cette vision est dominée par deux principes majeurs, le principe de solidarité et le principe d'égalité entre les Etats membres. Ces pays, notamment la Pologne, font de ces principes une sorte d'alfa et oméga de l'intégration européenne : des dogmes qui non seulement excluent toute notion de leadership, mais aussi interdisent toute discussion sur une organisation différenciée de l'Union.

---

<sup>29</sup> Le propos de A. Michnik rapporté par: Le Monde, le 8 juin 2003

<sup>30</sup> Le propos de L. Miller, le premier ministre polonais, rapporté par: Le Figaro, le 4 octobre 2003

Des considérations d'ordre politique les opposent également au duo franco-allemand. Etant donné les idées, les intérêts et les préférences de ces pays à l'égard de l'Union européenne, - qui sont essentiellement de nature socio-économique – ils ont quelque raison de se méfier d'un leadership franco-allemand. Car les idées, les intérêts et les préférences européens de la France, de l'Allemagne et de quelques autres pays membres pourraient fort bien mener l'Union européenne vers des horizons politiques qui ne pourraient que décevoir les pays d'Europe centrale et orientale. Du point de vue français par exemple, le leadership franco-allemand, auquel s'associeraient d'autres Etats membres n'a pas pour but de diriger l'Europe pour avoir la satisfaction de la diriger, mais pour réaliser l'idéal d'une Europe indépendante et autonome, idéal qui est présent dans la conscience politique française ainsi que dans l'esprit des traités et des déclarations politiques établissant et justifiant l'existence de l'Union européenne, mais qui n'est ni compris ni accepté par les pays d'Europe centrale et orientale.

Pour les pays d'Europe centrale et orientale, la raison probablement la plus profonde du refus du leadership franco-allemand est d'empêcher que l'Union n'évolue vers une indépendance politique et une autonomie stratégique. Une telle évolution de l'Union européenne contredirait la vision stratégique que prônent ces pays, vision qui présuppose, voire qui sollicite l'hégémonie américaine. D'autre part, une telle évolution aurait aussi des conséquences budgétaires. Les pays d'Europe centrale et orientale auraient beaucoup de mal à accepter que l'Union se lance dans de grands projets technologiques et militaires, en vue d'agir à l'échelle mondiale, sans que leur retard socio-économique ne n'ait été comblé. Dans l'optique des pays d'Europe centrale et orientale, l'Europe devient une puissance dans la mesure où elle diminue le décalage socio-économique entre les pays riches et les pays pauvres. La diminution de ce décalage exige non pas un renforcement des capacités militaires de l'Union, mais plutôt un renforcement des fonds structurels communautaires.

Bref, ce sont à la fois une vision spécifique de l'intégration européenne et le rejet de la finalité politique de ce processus qui amènent certains pays d'Europe centrale et orientale, surtout la Pologne, à rejeter d'avance toute idée de leadership franco-allemand ainsi que toute idée d'avant-garde que ces deux pays pourraient inspirer et animer.

Toutefois, le leadership franco-allemand n'est pas seulement l'objet d'un refus de la part des pays d'Europe centrale et orientale. Il suscite également des doutes du côté occidental. Ces derniers temps, l'on avait pu enregistrer plusieurs propos français et allemands prophétisant un sensible affaiblissement, voire, la fin inéluctable du rôle traditionnel que jouaient la France et l'Allemagne

pour promouvoir l'intégration européenne. Le franco-allemand aurait fait son temps et l'axe franco-allemand ne serait plus en mesure de jouer un rôle de moteur dans l'Union européenne élargie, telle a été la tonalité générale des propos en question<sup>31</sup>.

D'aucuns soulignent ainsi que la coopération franco-allemande perdra beaucoup de son charme et de sa logique politique au sein de l'Union élargie. Il faut rappeler que cette coopération a consisté à ce que la France et l'Allemagne arrivaient à des positions et à des propositions communes non pas à partir d'une identité de vues, d'analyses et d'intérêts, mais au contraire à partir de divergences assez importantes. Ces deux pays ont développé un art spécifique de travailler ensemble, en cherchant des terrains d'entente et en trouvant des points communs. Ce qui faisait le charme de la coopération franco-allemande, ce n'était pas seulement la méthode, mais aussi le fait que les divergences que s'efforçaient de dépasser les deux pays reflétaient souvent, pour ne pas dire toujours, les divergences qui existaient aussi entre les autres pays membres de la Communauté, certains d'entre eux se sentant plus proches de la France, d'autres de l'Allemagne. La coopération franco-allemande devenait ainsi un processus d'agrégation d'intérêts authentiquement européens et non seulement une conciliation des intérêts nationaux français et allemand. Cette capacité d'agrégation d'intérêts était possible parce qu'elle s'opérait dans un contexte de ressemblances réelles entre les Etats membres quant à leur niveau de développement économique, de protection sociale, de culture politique, de perception de la politique internationale, etc. Or, cela ne sera plus aussi vrai dans l'Union élargie, où coexisteront une grande variété d'intérêts et de réalités politiques. Les Français et les Allemands pourront évidemment continuer à y travailler ensemble, mais les résultats de leur coopération apparaîtront davantage comme intéressant avant tout la France, l'Allemagne et éventuellement quelques autres, mais plus la majorité des Etats de la «grande Europe». Dans de telles conditions, le reproche d'hégémonie y trouverait probablement une confirmation.

Faut-il pour autant refuser toute l'idée de leadership? Cela reviendrait à imaginer qu'une Union européenne composée de 25 Etats puisse fonctionner comme fonctionnait la Communauté des Six,

---

<sup>31</sup> Voir à ce sujet: Anne-Marie Gloanec, Le pire des scénarios pour l'Europe, Le Figaro, le 17 mars 2003 ; L. Cohen-Tanugi, Europe: solder les comptes de la crise irakienne, in: Le Monde, le 24 octobre 2003 ; H. Stark, Paris, Berlin et Londres, vers l'émergence d'un directoire européen, in: Politique étrangère 4/2002, Paris, p. 967-982 ; S. Martens, Pour un nouveau prisme d'analyse de l'entente franco-allemande, in: La revue internationale et stratégique 48/2002-2003, Paris, p. 13-21 ; J. Schild, Les relations franco-allemandes dans une Europe élargie: la fin d'une époque?, in: La revue internationale et stratégique, op.cit. p. 31-42

où la correspondance entre l'égalité juridique et l'égalité politique entre les Etats membres était très étroite, où la notion de leadership n'était pas nécessaire.

L'Union européenne élargie nécessitera non seulement un leadership, mais aussi un leadership fort, au sens à la fois d'un groupe d'Etats particulièrement engagés et d'une Commission européenne forte parce que, réduite en nombre et administrativement efficace. A priori, rien ne s'opposerait à ce que cette Union accepte un leadership polonais ou un leadership des pays d'Europe centrale et orientale par exemple. Mais il faudrait expliquer en quoi un tel leadership pourrait consister, quels seraient ses motifs et ses objectifs économiques, politiques et stratégiques et quels seraient ses moyens d'agir spécifiques.

Un autre aspect important mérite également d'être mentionné ici. Le leadership franco-allemand, tel qu'il s'est développé depuis la relance de la coopération entre la France et l'Allemagne du milieu des années quatre-vingt, était centré essentiellement sur la problématique de l'intégration politique, c'est-à-dire les domaines stratégico-diplomatiques et la démocratisation des institutions. Or, il paraît douteux, voire improbable que l'Europe élargie puisse suivre – avec ou sans leadership - ces deux voies particulières de la construction européenne. La nouvelle majorité des Etats membres aura d'autres préférences et d'autres priorités qui seront de nature socio-économique essentiellement.

### **Les pays d'Europe centrale et orientale et l'idée d'union franco-allemande**

On a beaucoup parlé d'union franco-allemande en 2003, mais pas toujours dans le même sens.

A l'occasion de l'anniversaire du traité de l'Elysée, en janvier 2003, on a souligné, surtout, le leadership franco-allemand au sein de l'Union élargie. La coopération franco-allemande était présentée comme une force d'innovation. Dans la déclaration commune du 22 janvier 2003, la France et l'Allemagne se déclarent « conscientes d'exercer une responsabilité historique commune au service de l'Europe. Leur ambition est de continuer de représenter une force de proposition susceptible, sans rien imposer, d'entraîner leurs partenaires ».

Dans le contexte des divergences intra-européennes liées à la politique américaine envers l'Irak, l'union franco-allemande apparaissait à certains comme une démarche préliminaire et

indispensable, afin de créer une Europe politique susceptible de faire un contrepoids aux Etats-Unis<sup>32</sup>.

Quand l'adoption du projet constitutionnel par la Conférence intergouvernementale est devenue de moins en moins probable, l'on a évoqué l'union franco-allemande comme une perspective éventuelle, voire nécessaire, afin de poursuivre et d'approfondir l'intégration politico-stratégique sous forme d'une avant-garde ou d'un groupe pionnier qui comporterait aussi d'autres Etats<sup>33</sup>.

A force d'en parler tant et avec des motivations aussi différentes, l'on a beaucoup déprécié l'idée même d'union franco-allemande. D'une idée honorable, on a fait un instrument de polémique. D'abord, pour tenir tête à l'Amérique, en rapport avec la question irakienne. Ensuite, pour exercer une pression sur la Pologne et l'Espagne, en rapport avec le projet constitutionnel. Dans les deux cas, l'idée d'union franco-allemande a été instrumentalisée à des fins politiques conjoncturelles ou momentanées.

Une avant-garde franco-allemande constitue-t-elle une vision politiquement utopique ou un simple divertissement intellectuel pour de belles âmes ? La France et l'Allemagne peuvent-elles l'accepter ?

Depuis un certain temps, la France ne cache pas son intérêt pour une telle formule mais elle n'a déposé aucun projet formel. Quant à l'Allemagne, elle ne dit ni « oui » ni « non ». A regarder l'évolution récente de la conscience et de la sensibilité politiques en France et en Allemagne, l'on pourrait y détecter quelques facteurs favorables. Du côté allemand, on constate une certaine émancipation intellectuelle et politique, tant par rapport aux Etats-Unis que par rapport à l'orientation traditionnellement plutôt continentale de la vision allemande de l'Europe. Cette tendance s'esquisse déjà depuis plusieurs années. L'Allemagne arrive lentement à la maturité politico-stratégique. Et ce processus – contrairement à ce que disent certains - n'est nullement une menace mais plutôt une chance pour l'Europe. Du côté français, on observe aussi une évolution intellectuelle qui ne peut que renforcer les chances d'une union franco-allemande. Les Français commencent à penser l'Europe en terme d'indépendance et d'autonomie en tant que valeurs en soi, et moins en termes d'opposition ou de contrepoids à l'égard de l'Amérique. Bref, l'Allemagne

---

<sup>32</sup> A titre d'exemple: F. Heisbourg, Irak: la montée des enchères, Le Monde, le 28 février 2003; Chr. Bertram et F. Heisbourg, Retour au noyau dur, Le Figaro, le 19 mars 2003

<sup>33</sup> Le débat a été lancé par une série d'articles parus dans: Le Monde, le 13 novembre 2003.

s'éloignant progressivement de son bismarckisme traditionnel, se mondialise stratégiquement, alors que la France révisé son traditionnel anti-américanisme et définit ses ambitions stratégiques de façon de plus en plus réaliste. La question irakienne semble avoir joué pour l'Allemagne comme pour la France une fonction de purgatoire stratégique, dont ces deux pays ne sont pas encore sortis.

Il y a aussi des facteurs défavorables à une union franco-allemande et à l'émergence d'une avant-garde intégrationniste. Du côté allemand, il faut évoquer cette étonnante idée du rôle de l'Allemagne en tant que puissance protectrice des petits Etats, et surtout des Etats d'Europe centrale et orientale au sein de l'Union élargie. Cette idée circule en Allemagne (mais aussi dans certains pays de l'est, aussi curieux que cela puisse paraître) depuis le début des années quatre-vingt-dix. Il est difficile d'en évaluer l'influence réelle sur la politique européenne du gouvernement fédéral. Cette idée est étonnante parce qu'elle définit la place de l'Allemagne en Europe non pas du côté des grands mais à la tête des petits Etats. Elle contredit évidemment toute idée d'union franco-allemande. Elle comporte également le risque d'une double hégémonie, celle de l'Allemagne en Europe de l'est, et celle de la coalition est-européenne menée par l'Allemagne au sein de l'Union européenne élargie. Nous aurions ainsi un retour aux démons du passé, que l'Allemagne déclare précisément vouloir éviter par son engagement en faveur de l'intégration européenne. De ce point de vue, l'Allemagne semble s'être quelque peu égarée, en négligeant la vraie géographie de ses intérêts. La place politico-stratégique de l'Allemagne en Europe n'a pas changé depuis 1945, malgré l'unification et malgré l'élargissement de l'Union européenne à l'Est. Elle est aujourd'hui là, où elle a été hier, c'est-à-dire, à l'ouest, à côté de la France.

En France aussi, l'idée d'union franco-allemande rencontre des facteurs défavorables, notamment en raison de conceptions parfois dogmatiques de la souveraineté nationale et de réserves à l'encontre de la fédéralisation et de la démocratisation de la politique européenne.

Quelle serait l'attitude des pays d'Europe centrale et orientale à l'égard d'une telle union? A l'heure actuelle, elle semble foncièrement négative. Pourtant, il serait intellectuellement et politiquement erroné d'imputer à ces pays des attitudes politiques immuables. La compréhension historique et les intérêts sont des facteurs politiques variables et changeants. Ce qui semble causer aujourd'hui le plus de problèmes intellectuels et politiques – à ces pays, c'est le manque de clarté quant à la finalité politique de l'intégration européenne ; c'est l'absence de projet politique convaincant à long terme. C'est là probablement qu'il faut chercher l'origine profonde de leurs appréhensions à l'égard d'une coopération franco-allemande plus structurée.

## LA VISION ESPAGNOLE DE L'AXE FRANCO-ALLEMAND

**Carlos CLOSA**

L'attitude des milieux gouvernementaux espagnols vis-à-vis de l'axe franco-allemand peut se résumer en deux mots : méfiance et rivalité. Elle représente un changement par rapport au traditionnel alignement des gouvernements espagnols sur les thèses franco-allemandes, et à leur ralliement au leadership de ces deux pays dans le processus d'intégration. Cette évolution est déterminée notamment par des raisons structurelles, telles que le nouveau profil de l'UE avec le déplacement de son centre de gravité vers l'Est suite à l'élargissement, et le monde unipolaire caractérisé par la politique plus volontaire des Etats-Unis à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Ce contexte a été favorable à une redéfinition de la politique espagnole, dictée également par des facteurs internes tels que le changement d'idéologie du gouvernement. Depuis 1996, les conservateurs ont construit une vision moins idéaliste et plus pragmatique de l'UE et du processus d'intégration, qui complète des ambitions nationalistes croissantes d'un rôle de moyenne puissance.

La vision espagnole de l'axe franco-allemand est ancrée dans ce contexte. Plutôt que d'une réflexion spécifique sur l'axe lui-même, elle résulte cependant en premier lieu de la perception respective des positions de la France et de l'Allemagne considérées séparément, tant en ce qui concerne la politique européenne en général que des politiques européennes spécifiques. Dans cette perception, la rivalité et les critiques vis à vis de la France sont liées à l'attitude traditionnelle de la droite nationaliste espagnole, qui utilise la France comme un référent négatif et anti-espagnol. Par contre, l'antigermanisme galopant des milieux gouvernementaux et idéologiquement proches du gouvernement, selon des schémas plus habituels dans d'autres pays (tels que le Royaume-Uni, par exemple), est une nouveauté qui reflète dans une certaine mesure le changement structurel de l'UE et de l'Espagne au sein de celle-ci. Les perceptions individualisées des deux pays ouvrent la voie, en second lieu, à l'interprétation de l'axe comme une synthèse des intérêts respectifs de la France et de l'Allemagne, ainsi qu'à une analyse pragmatique qui souligne que les intérêts européens peuvent coïncider avec ceux définis par l'axe franco-allemand, mais que ce n'est pas toujours le cas, et qu'ils peuvent en fait être très différents.

Les désaccords (récents) avec l'Allemagne sont innombrables. Ils ont débuté de manière aigüe lors des discussions de l'Agenda 2000 (où l'avenir du fond de cohésion était en jeu, suite aux pressions des contributeurs nets avec à leur tête l'Allemagne), et se sont immédiatement poursuivis avec les discussions préalables à la Convention. De nombreux commentateurs proches du pouvoir ainsi que des hauts fonctionnaires du gouvernement (de manière implicite) ont associé le processus constitutif à des intérêts spécifiquement allemands et, avant tout, dirigés contre l'Espagne. Les propositions d'une nouvelle répartition des compétences ont notamment été interprétées comme une tentative de renationaliser des politiques structurelles (les fonds) d'une importance capitale pour l'Espagne. Les propositions institutionnelles présentées par la France et l'Allemagne à la Convention, et plus particulièrement la nouvelle répartition des voix au sein du Conseil dérivée des formules de définition de la majorité qualifiée, sont considérées comme un mécanisme visant à « formaliser » la domination allemande de l'UE. Les confrontations se sont également étendues à la politique macroéconomique. A l'arrivée au pouvoir du gouvernement actuel, en 1996, l'Espagne devait faire face à de réelles difficultés pour accéder à la troisième phase de l'UEM. Les critiques émanant d'Allemagne (et d'autres pays) sur la politique budgétaire des « PIGS » (Portugal, Italie, Grèce et Espagne) étaient à la limite du mépris. Aznar en a été profondément blessé et est devenu, huit ans plus tard, le champion de l'orthodoxie budgétaire et de sa principale concrétisation formelle dans l'UE, le pacte de stabilité, au point de critiquer ouvertement le laxisme budgétaire allemand, et de se permettre de donner des leçons de bonne conduite budgétaire à l'Allemagne. La réplique allemande selon laquelle la croissance espagnole serait due en grande partie aux transferts reçus de l'UE a été réfutée par l'administration espagnole, statistiques diverses à l'appui.

Les désaccords avec la France, quoique moins substantiels, ont une plus grande importance symbolique pour la compréhension de l'axe franco-allemand. Les premiers heurts sont venus du manque de soutien français au programme de libéralisation économique présenté par la présidence espagnole en 2002. Mais c'est surtout l'attitude de la France dans l'incident de l'occupation marocaine de l'îlot de Persil (Perejil), au large du Maroc mais sous la souveraineté espagnole, qui a profondément marqué le gouvernement espagnol. Des diplomates espagnols estiment que la France a eu une attitude équivoque, et a même pris ouvertement le parti du Maroc lorsque le gouvernement espagnol a décidé de récupérer l'îlot par la force. Cet élément décisif a confirmé Aznar dans son « euroscepticisme » intuitif, sa réorientation volontaire vers les Etats-Unis (qui, eux, avaient pris parti pour l'Espagne) et sa méfiance croissante envers la France. Enfin, comme dans le cas de l'Allemagne, le manque de discipline budgétaire de la France a été perçu comme une menace pour la croissance et la stabilité de toute la zone euro, et le manque de réformes structurelles a été

critiqué dans les milieux gouvernementaux. Le comportement du gouvernement français durant la Convention et le sommet de Bruxelles qui a suivi n'a fait que renforcer les réticences espagnoles: les diplomates espagnols ne comprennent pas pourquoi la France a changé sa position âprement défendue à Nice sur la parité des voix avec l'Allemagne. Pire encore, le gouvernement français, et plus particulièrement le Président de la République, sont considérés en Espagne comme le véritable obstacle à un compromis constitutionnel (contrairement à l'opinion internationale, qui tient le gouvernement espagnol pour principal responsable).

La perception de l'axe franco-allemand se construit sur le fond des désaccords avec ces deux pays. C'est une vision qui refuse les interprétations idéalistes (comme de considérer un accord entre la France et l'Allemagne comme un accord entre deux conceptions extrêmes, intergouvernementale et fédérale, qui satisfait la majorité des États membres) pour se baser sur un réalisme utilitariste: la relation existe parce qu'elle satisfait des intérêts concrets des deux parties. Dans cette optique, l'accord franco-allemand sur l'avenir de la PAC est cité en exemple de la recherche de bénéfices mutuels en marge des autres pays membres de l'UE. Les milieux gouvernementaux espagnols ont cependant tendance à distinguer une nuance entre les deux pays : les avantages à moyen et à long terme des propositions communes sur la construction de l'UE sont évidents pour l'Allemagne, mais le sont moins pour la France. Cette distinction se base notamment sur la question des voix au Conseil, et plus précisément sur la renonciation de la France à la parité avec l'Allemagne. L'élargissement et la constitution sont perçus comme des processus favorables à l'Allemagne, en rapport avec sa position dans la nouvelle UE. Certains, dans les milieux gouvernementaux espagnols, pensent par contre que la France n'est pas à l'aise dans ce nouveau cadre, et qu'elle s'accroche à l'axe franco-allemand comme dernier vestige d'une Europe aujourd'hui disparue (la «petite Europe»), dans laquelle la France était la puissance de référence. Selon cette vision des choses, la France traverse une sorte de «crise existentielle» parce qu'elle ne parvient pas à trouver sa place dans la nouvelle Europe, tandis que l'Allemagne profite de cette circonstance pour modeler l'UE comme elle le souhaite.

Sur cette toile de fond, la politique espagnole vis-à-vis de l'axe franco-allemand part du principe que les propositions de l'axe reflètent les intérêts des deux pays, mais ne représentent qu'une des «Europes» possibles, notamment en ce qui concerne le projet de constitution. La France et l'Allemagne défendent «leur» Europe, qui résulte de la synthèse de leurs priorités spécifiques, mais il est possible et souhaitable de suggérer des alternatives. Le leadership de l'axe franco-allemand ne doit pas être considéré comme une condition naturelle de l'UE. En effet, il

pourrait même devenir une sorte de « directoire » (un terme qui revient constamment dans les réflexions espagnoles). Ce qui explique que le gouvernement espagnol ait pris l'initiative de suggérer de nouvelles propositions pour l'UE (telles que la stratégie de Lisbonne ou la lutte contre le terrorisme), et surtout de nouvelles alliances comme alternatives au couple franco-allemand. La proximité entre Aznar et Blair (et à travers eux, entre le Royaume-Uni et l'Espagne) est née du programme de libéralisation de l'agenda de Lisbonne, mais c'est surtout la guerre en Irak qui a suscité d'énormes attentes du gouvernement espagnol au sujet d'un nouvel « axe » au sein de l'UE. Face à l'attitude prudente de la France et de l'Allemagne au sein de l'ONU, le gouvernement espagnol a adopté un rôle plus agressif et pris l'initiative de la fameuse « lettre des 8 », qui soutenait les Etats-Unis et critiquait indirectement la France et l'Allemagne pour leur faiblesse (de manière presque méprisante). Le gouvernement espagnol s'est empressé d'adopter les thèses de Donald Rumsfeld sur la « vieille Europe », et de se positionner comme leader *in pectore* de la « nouvelle Europe ». Sur la base de l'analogie avec la lutte contre le terrorisme au niveau national, il a considéré qu'il fallait absolument adopter une attitude ferme vis-à-vis du terrorisme international, et que les Européens, dont la paix et la sécurité étaient garanties par les Etats-Unis, devaient fournir un soutien sans faille aux projets américains. Paradoxalement, le gouvernement espagnol s'est opposé sur ce point à la majorité de l'opinion publique espagnole, hostile à la guerre et beaucoup plus proche des thèses françaises et allemandes.

Le désaccord sur l'Irak a coïncidé dans le temps avec le développement de la Convention, qui a offert au gouvernement espagnol un autre cadre pour la poursuite de sa stratégie de création de groupes et d'alliances *ad hoc* contre la domination franco-allemande. Le Royaume-Uni, la Pologne et l'Italie ont été des alliés occasionnels de l'Espagne, et les représentants espagnols ont obtenu la signature par dix pays d'un document d'appui au paquet institutionnel de Nice. La signature récente par 6 pays d'une lettre en faveur de l'application du pacte de stabilité est le dernier exemple en date de la formation d'un groupe d'États membres mené par l'Espagne.

La politique espagnole de recherche du leadership et de formation de coalitions répond principalement au désir de faire contrepoids à l'axe franco-allemand et de formuler des alternatives aux propositions de ce dernier. Elle traduit le fait que l'Espagne se perçoit comme un grand pays au sein de l'UE dont les intérêts diffèrent de ceux de l'axe franco-allemand. Toutefois, l'attitude « défensive » et « anti-domination » de l'Espagne est paradoxalement très proche de celle des petits pays. De plus, le succès de cette approche est discutable. Ni l'Italie, ni surtout le Royaume-Uni, ne se sont avérés des alliés constants et fiables. En outre, le rapprochement du Royaume-Uni avec

l'axe franco-allemand a suscité une certaine perplexité et constitue la perte d'un appui bien nécessaire. La Pologne reste dans une certaine mesure sur la même longueur d'onde que l'Espagne, mais il est douteux que cette situation persiste à moyen terme. Dès lors, si l'Espagne (ou son gouvernement) se représente l'axe franco-allemand premièrement comme un obstacle aux priorités espagnoles, et deuxièmement comme un adversaire à battre dans la lutte pour le leadership au sein de l'UE, il semble évident que cette attitude résulte plus d'un penchant à prendre des désirs pour des réalités (« *wishful thinking* ») que d'une situation étayée par des faits concrets.

C'est pourquoi l'attitude prédominante consiste à examiner les initiatives franco-allemandes au cas par cas, en fonction de leurs enjeux spécifiques. L'Espagne ne s'oppose donc pas en principe aux coopérations renforcées, pour autant qu'elles soient volontaires et sans exclusion d'Etats membres. (Des hauts fonctionnaires signalent d'ailleurs que l'Espagne a participé à toutes les initiatives de ce type jusqu'à présent.) Les gouvernements espagnols successifs (depuis les années 90) ont par contre marqué leur refus de grandes initiatives qui excluraient certains Etats membres, telles que la création d'un noyau dur (une proposition très critiquée dans les milieux gouvernementaux, qui en soulignent vertement le peu de crédibilité, particulièrement en ce qui concerne l'Allemagne).

On peut se demander si l'attitude espagnole de ces dernières années face à l'axe franco-allemand n'est que le reflet d'une politique conjoncturelle résultant des circonstances et des préférences idéologiques du gouvernement conservateur, ou si elle est destinée au contraire à se renforcer et à devenir structurelle. Certains comportements et attitudes (comme les rivalités marquées et les antagonismes) sont certes de nature conjoncturelle, et on peut supposer qu'ils diminueront à l'avenir. Mais il est tout aussi évident que le statut de l'Espagne en tant que pays de taille moyenne au sein de l'UE élargie forcera tout gouvernement à s'opposer aux velléités d'imposition d'un directoire par un axe de quelques pays. On peut donc s'attendre à ce que les désaccords continuent, bien que de manière moins virulente.

Le texte ci-dessus a été finalisé le 7 mars 2004, soit quatre jours avant les attentats du 11 mars et une semaine avant le scrutin qui a bouleversé le paysage politique de façon tout à fait inattendue. L'analyse reste valable, mais relève désormais du passé. Le nouveau gouvernement socialiste a déjà manifesté son intention d'améliorer l'entente avec l'axe franco-allemand, de rétablir

les équilibres européens et, implicitement, de réévaluer son alliance avec les États-Unis<sup>34</sup>. Même s'il est encore trop tôt pour tirer le bilan de la nouvelle politique espagnole, il est probable qu'au delà de ce changement d'approche significatif et profond, des difficultés objectives subsisteront dans les relations avec la France et l'Allemagne (comme certaines positions opposées dans le débat sur les perspectives financières de l'Union, par exemple). Quoi qu'il en soit, la possibilité d'une « nouvelle Europe » façonnée selon les lignes tracées par le gouvernement précédent semble bien s'être dissipée.

---

<sup>34</sup> Il est possible de trouver sur Internet une ébauche des positions du nouveau gouvernement, présentée à l'occasion d'une conférence par le prochain ministre des Affaires extérieures, M. A. Moratinos (*Una nueva política exterior para España* (ARI) ARI N° 37/2004 (15/3/2004) <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/434.asp>.)

## **« UNE VISION, PAS UNE POLITIQUE » OU LA PERCEPTION DE L'AXE FRANCO-ALLEMAND PAR L'ADMINISTRATION BUSH**

**Jeremy SHAPIRO**

Le 27 février 2004, le chancelier allemand Gerhard Schröder a rencontré le président George W. Bush à la Maison blanche. Lors de cette entrevue, les deux hommes ont abordé un grand éventail de sujets : du cours du dollar à la participation de l'Allemagne à la reconstruction en Afghanistan et en Irak, en passant par le projet ambitieux, voire visionnaire, visant à promouvoir la démocratie dans tout le Moyen-Orient. Au sortir de cette réunion, ils étaient tout sourire et semblaient être les meilleurs amis du monde.

Comme les choses peuvent changer en un an ! Bush et Schröder s'étaient à peine parlés depuis l'été 2002, soit depuis que le chancelier allemand s'est opposé à l'intervention américaine en Irak et a choisi comme thème pour sa campagne de réélection une approche jugée ouvertement anti-américaine par l'administration Bush. Bush a eu le sentiment que Schröder avait trahi ses promesses du printemps 2002. Il n'a d'ailleurs pas hésité à traiter le chancelier allemand de « menteur » en privé et a refusé de lui adresser la parole pendant la crise. En janvier 2003, à l'approche du déclenchement des hostilités en Irak, Schröder et le président français Jacques Chirac ont tiré parti de leur opposition commune à l'intervention en Irak et du vaste soutien dont elle bénéficiait au sein de l'opinion publique européenne pour redonner vigueur au tandem franco-allemand et réaffirmer leur leadership en Europe. Dans la foulée de ce premier effort, une autre initiative a été lancée en avril 2003, conjointement avec la Belgique et le Luxembourg, dans le but de créer un quartier général européen de la défense qui serait indépendant de l'OTAN.

En fait, la plupart des pays européens ne voyaient pas du tout d'un bon œil les efforts consentis par la France et l'Allemagne pour asseoir leur autorité en Europe. D'ailleurs, la Conférence intergouvernementale (CIG) de décembre 2003, organisée en vue d'adopter le traité constitutionnel de l'Europe élargie, a en grande partie échoué à cause d'un grand point d'interrogation : les grands pays, en particulier la France et l'Allemagne, pourront-ils imposer leur vision de l'Europe aux autres États membres ? L'Espagne et la Pologne, qui s'étaient toutes deux ralliées au projet d'intervention militaire des États-Unis en Irak, ont purement et simplement refusé d'accepter que le

Conseil des ministres applique un nouveau système de pondération des voix qui aurait donné davantage de poids aux grands pays, dont l'Allemagne et la France. L'échec de la CIG ne signifie pas pour autant que le débat sur la vision de l'Europe à privilégier est clos. D'après négociations sont toujours en cours et la question de savoir sous quelle forme se présentera précisément le traité constitutionnel, voire même si l'Europe aura jamais une Constitution, reste sans réponse.

### **Une tradition de silence**

À l'heure où l'Europe décide de son avenir, les États-Unis restent silencieux à propos de la construction européenne. Mais ils sont coutumiers du fait. La politique officielle des États-Unis à l'égard de l'Europe est la même depuis longtemps : les États-Unis sont favorables à une Europe unie et libre et à une Union qui puisse devenir un partenaire efficace et œuvrer à leurs côtés dans de nombreux domaines importants, de la prévention de la prolifération des armes de destruction massive au développement des échanges commerciaux, en passant par la lutte contre le terrorisme. Les États-Unis n'ont que rarement pris position à propos des rouages internes de la construction européenne, malgré l'influence importante qu'ils ont auprès des gouvernements de nombreux pays membres. Que ce soit aux initiatives franco-allemandes que l'Union européenne doit ses progrès dans le domaine de la politique agricole commune ou de la monnaie unique n'a guère d'importance aux yeux des Américains. Comme le dit un membre de l'administration Bush, « ce qui compte pour les États-Unis, ce sont les résultats, pas les institutions ».

En vérité, ce n'est pas parce que les États-Unis se montrent indifférents aux débats communautaires internes qu'il faille croire que ceux-ci sont à mille lieues des intérêts américains. C'est plutôt parce qu'ils sont conscients d'y être étrangers et, donc, de n'avoir guère de chance de pouvoir influencer positivement sur ces débats. Leur indifférence pour ces questions reflète surtout leur conviction absolue que les principes fondamentaux de l'alliance transatlantique sont protégés non seulement par les valeurs communes des pays atlantistes au sein de l'UE, mais aussi par le partenaire allemand de l'axe Paris-Berlin.

Ce soutien essentiellement passif des Américains à l'élargissement de l'Union et à l'intégration européenne remonte à si loin que l'on oublie souvent à quel point il est étrange sous l'angle historique. En substance, les États-Unis encouragent la création d'une entité politique qui aura le pouvoir, et donc la volonté, de s'opposer à leur politique et de les contraindre à s'engager dans des compromis délicats. Cette dynamique a déjà été observée dans des domaines où l'intégration

européenne est la plus forte – les politiques commerciale et de la concurrence. Il est difficile d’imaginer qu’il n’en ira pas de même dans d’autres domaines, une fois qu’ils feront l’objet d’un degré similaire d’intégration. La notion de « partenaire européen efficace » que prônent officiellement les États-Unis implique forcément que l’Europe puisse s’opposer aux thèses américaines sur des sujets importants. Pendant la Guerre froide, cette bizarrerie historique s’expliquait par la nécessité de renforcer l’Europe face à la menace soviétique. Avec l’effondrement de l’Union soviétique, cette logique est devenue plus en plus difficile à défendre.

L’administration Bush se distingue des précédentes par la manière dont elle a instrumentalisé l’Europe, même si elle n’a pas abandonné la position traditionnelle des États-Unis à l’égard de l’intégration européenne. Le premier voyage que le président a effectué en Europe en juin 2001 en témoigne. En effet, il ne s’est pas rendu à Londres ni à Paris comme le voulait autrefois l’usage. Il a commencé sa tournée européenne par l’Espagne, l’a poursuivie en Pologne pour une première visite d’État et l’a terminée par une entrevue avec le président russe en Slovénie. Comme l’a déclaré à l’époque Condoleezza Rice, conseillère de Bush pour la sécurité nationale : « Il ne s’agit pas d’une première tournée européenne habituelle pour un président américain. Le choix des pays est porteur de messages, tout comme la façon dont il parle de l’Europe. »

Parmi ces messages, citons le fait que les États-Unis n’accepteraient pas l’idée que leur soutien à une UE élargie hypothéquerait la possibilité d’entretenir des relations bilatérales avec les pays d’Europe dans divers domaines. L’administration Bush n’a pas adopté un point de vue idéologique, ni tranché la question de savoir s’il était préférable de traiter tel ou tel thème au niveau communautaire ou bilatéral. En ce sens, elle estime qu’elle ne peut être plus favorable à l’intégration que les Européens eux-mêmes. Elle optera pour le niveau qui, selon elle, permettra d’assurer une coopération cohérente et effective. Jusqu’ici, c’est le niveau bilatéral qui a été privilégié dans la plupart des questions ne relevant pas des politiques commerciale et de la concurrence, mais l’UE s’est révélé être un partenaire utile dans d’autres domaines spécifiques. L’initiative du président Bush, baptisée *Greater Middle East* (Grand Moyen-Orient), cherche spécifiquement à associer l’UE dans le développement régional du bassin méditerranéen.

Cette instrumentalisation constitue donc un changement de politique assez subtil. La réaction virulente de la France et de l’Allemagne à la politique américaine en Irak a sans nul doute remis en question l’hypothèse qui prévalait jusque-là, à savoir que les intérêts américains seraient protégés dans une Europe politiquement unifiée, dynamisée plus particulièrement par la coopération franco-

allemande. Ce serait toutefois une erreur grave – souvent commise par ces observateurs éclairés de part et d'autre de l'Atlantique – que de croire que ces craintes ont d'ores et déjà amené les États-Unis à adopter une politique concertée d'hostilité à l'égard de l'intégration européenne. Le gouvernement américain n'a pas décidé en secret de tenter de «désunir» l'Europe, pas plus qu'il n'a décidé de favoriser des alternatives au couple franco-allemand dans le cadre de la construction européenne.

### **Une absence de décision**

On peut même affirmer sans risquer de se tromper que le gouvernement américain n'a rien «décidé» du tout à cet égard. Un des principes fondamentaux de la gouvernance américaine est que les questions complexes de politique étrangère ne sont pas tranchées tant qu'elles ne se posent pas franchement. Les multiples problèmes urgents auxquels les États-Unis doivent faire face en divers points chauds du globe relèguent la question de l'intégration européenne au second plan. Comme aucune décision ne s'impose dans l'immédiat, l'administration Bush reste très divisée sur la politique que les États-Unis devraient adopter en la matière et n'est guère poussée à aplanir les dissensions internes à ce sujet.

Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, ces dissensions ne trouvent pas leur origine dans l'attitude française. L'avis général au sein du gouvernement américain, et même du ministère des Affaires étrangères, pourtant relativement moins anti-français que les autres instances de l'administration Bush, est que le gouvernement Chirac tente de construire une puissance qui pourrait faire contrepoids aux États-Unis en Europe. En fait, cette thèse, qui a été fortement étayée par la crise irakienne et les événements qui ont suivi, avait déjà rallié de nombreux partisans bien avant que l'administration Bush n'entre en fonction.

Les questions qui divisent actuellement le gouvernement américain portent plutôt sur les chances de réussite de la politique française et, donc, sur l'importance de la menace qu'elle représente pour les intérêts américains. Dans un premier temps, les efforts déployés par la France pour parler au nom de l'Europe lors de la crise irakienne ont suscité moqueries et railleries aux États-Unis. Alors que 15 États membres de l'UE élargie ont signé des lettres symboliques confirmant leur soutien à la politique américaine à propos de l'Irak, seuls trois pays membres (l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg) se sont déclarés prêts à prendre des mesures actives en faveur de la position française. Comme de nombreux responsables Britanniques, Espagnols et Polonais en visite l'ont

affirmé, il s'agissait là d'une démonstration convaincante que les Européens préfèrent le leadership américain, fût-ce-t-il arrogant, à l'alternative franco-allemande. Principale alliée de la France sur la question irakienne au Conseil de sécurité des Nations unies, la Russie était considérée comme peu fiable et égocentrique. Dans ce contexte, des diplomates américains ont commencé à croire – et nombre d'entre eux n'ont pas cessé depuis – qu'il n'était pas nécessaire d'agir pour anticiper les efforts des Français.

Toutefois, cette conviction a toujours paru exagérément optimiste aux yeux des experts européens du gouvernement américain, lesquels sont conditionnés à envisager le pire scénario, en particulier au Pentagone et au Conseil de sécurité nationale. La plupart des gouvernements européens ont soutenu les États-Unis contre la volonté de leur opinion publique : plus de 80 pour cent des Européens étaient opposés à la guerre lors du déclenchement des hostilités. Des situations de ce type ne sont pas viables en démocratie. Les révélations indiquant que le gouvernement américain avait, dans le meilleur des cas, exagéré la nécessité de la guerre en Irak n'ont pas aidé les gouvernements européens à justifier leur soutien aux États-Unis auprès de l'opinion publique. Sauf retournement de la situation, la stratégie électorale du chancelier Schröder – faire campagne contre les États-Unis – deviendra une option de plus en plus séduisante aux yeux des politiques européens. Le résultat inattendu des élections espagnoles, avec le changement qu'il implique en matière de relations avec les États-Unis, a bien montré à quel point la position américaine en Europe est devenue fragile.

Même le soutien de l'allié le plus fidèle de Washington en Europe, le Royaume-Uni, semble plus incertain. Lors d'un sommet tripartite à Berlin en novembre 2003, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ont négocié un accord visant à doter l'Europe d'une politique européenne de sécurité et de défense indépendante qui ne diffère guère de celle proposée en avril 2003, au plus fort de la crise irakienne. En avril, les responsables américains et britanniques avaient pourtant ouvertement condamné cette initiative qui, selon eux, violait les accords dits de «Berlin plus » qui définissent les relations entre l'OTAN et une force européenne indépendante. En décembre, le Royaume-Uni s'est associé à des dispositions très similaires, mais les États-Unis sont restés ostensiblement silencieux. Aucun des deux pays n'avait pourtant changé d'avis sur la compatibilité de cette nouvelle formule avec les accords de «Berlin plus ». Le fait est plutôt que le Premier ministre Tony Blair a estimé qu'il était essentiel pour sa survie politique de prouver qu'il était favorable à une Europe capable d'agir de manière indépendante. Il a expressément demandé au président Bush

d'interdire toute critique de l'initiative au sein de son administration, affirmant qu'il y allait de la survie de son gouvernement.

Que Bush ait accédé à la requête de Blair montre qu'un axe franco-allemand anti-américain ne figure pas en tête de liste des préoccupations des États-Unis. C'était en effet nettement moins important que la volonté de Bush de soutenir le gouvernement britannique, dont la survie venait pourtant manifestement loin derrière les priorités américaines en Irak et au Moyen-Orient. Toutefois, les responsables américains, qui ont passé plus de deux ans à négocier méticuleusement les accords de « Berlin plus », ont constaté que ce qui prêtait encore à sourire en avril était pratiquement accompli en décembre. Les Allemands et les Français ont une nouvelle fois montré que lorsqu'ils sont unis, ils ont le pouvoir, souvent surprenant, de faire bouger l'Europe. De plus, ils ont apparemment établi un nouveau partenariat avec un gouvernement britannique menacé au niveau national. Ce partenariat a commencé à aller au-delà des questions de défense et pourrait modifier définitivement la dynamique de la construction européenne, précisément au moment où les règles de prise de décision au sein d'une Union élargie sont définies. L'évolution politique probable après les élections en Espagne, les changements susceptibles d'intervenir en Italie et la lente « européisation » des nouveaux États membres pourraient également changer la donne.

Ceci nous ramène à l'entrevue cordiale entre Bush et Schröder le 27 février. Parce qu'ils n'étaient pas disposés à sacrifier d'autres priorités politiques au bénéfice de préoccupations européennes, les responsables de l'administration Bush ont réagi de la manière la plus cohérente en l'espèce : continuer à tout mettre en œuvre pour améliorer les relations bilatérales. C'est peut-être davantage une vision qu'une véritable politique. Elle s'inspire essentiellement de la conviction des Américains qui estiment qu'entretenir de bonnes relations bilatérales avec divers gouvernements européens préviendra automatiquement toute dérive anti-américaine au niveau européen. Les États-Unis ont réagi à la récente renaissance de la coopération franco-allemande, ce qui atteste de leur penchant préexistant pour le bilatéralisme. Ils pensent que grâce au renforcement des relations entre eux et les Allemands, les Français seront, du fait de leur isolement, moins susceptibles de leur nuire. L'administration Bush sait pour en avoir récemment fait les frais que s'en prendre en même temps à l'Allemagne et à la France n'aboutit qu'à un renforcement de leur solidarité, ce qui augmente leur efficacité dans le domaine de la construction européenne. Dans ce contexte, la réconciliation personnelle de Bush avec Schröder, ainsi qu'avec d'autres dirigeants européens, est ce qui se rapproche le plus de ce que l'administration Bush pourrait avoir ou vouloir en matière de politique active à l'égard de l'intégration européenne.

## LISTE DES "ETUDES ET RECHERCHES" DEJA PARUES

(Les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :  
<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- **L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ?** (Franciszek Draus)  
Disponible en français uniquement (février 2004).
- **Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière** (Anand Menon)  
Disponible en français et anglais (janvier 2004).
- **L'Irlande et l'Europe : continuité et changement. La présidence 2004** (Brigid Laffan)  
Disponible en français et anglais (décembre 2003).
- **L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ?** (Timo Behr)  
Disponible en français et anglais (novembre 2003)
- **Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen** (Bénédicte Suzan)  
Disponible en français uniquement (octobre 2003).
- **L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003** (Roberto Di Quirico)  
Disponible en français, anglais et italien (juillet 2003).
- **Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique** (Anand Menon et Jonathan Lipkin)  
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- **Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre** (Kalypso Nicolaidis et Paul Magnette)  
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- **L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer** (Bérénice Picciotto)  
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- **La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?** (Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild)  
Disponible en français et anglais (avril 2003).
- **Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie** (Eric Philippart)  
Disponible en français et anglais (mars 2003).
- **La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003** (George Pagoulatos)  
Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- **La question du gouvernement européen** (Jean-Louis Quermonne)  
Disponible en français et anglais (décembre 2002).

- **Le Conseil européen** (Philippe de Schoutheete et Helen Wallace)  
Disponible en français et anglais (septembre 2002).
- **Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence** (Søren Dosenrode)  
Disponible en français et anglais (juin 2002)
- **Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)** (Michal Illner)  
Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- **Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002** (Carlos Closa)  
Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- **La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?** (Florence Deloche-Gaudez)  
Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- **L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit** (Dusan Sidjanski).  
Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- **La présidence belge 2001** (Lieven de Winter et Huri Türsan).  
Disponible en français et anglais (juin 2001).
- **Le débat suédois sur l'Europe** (Olof Petersson).  
Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- **Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale** (Franciszek Draus).  
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).
- **Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française** (Jean-Louis Arnaud).  
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- **Portugal 2000 : la voie européenne** (Alvaro de Vasconcelos).  
Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- **Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne** (Esa Stenberg).  
Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- **Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability** (Axel Krause).  
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- **Réussir l'Union Economique et Monétaire** (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).  
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).

- **Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni** (Stephen George).  
*Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).*
- **Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain**, (Centre for European Reform, Lionel Barber).  
*Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).*
- **L'Europe sociale. Historique et état des lieux** (Jean-Louis. Arnaud)  
*Disponible en français et anglais (juillet 1997).*
- **Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).  
*Disponible en français et en anglais (septembre 97).*
- **Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération** (Pierre-Alain Muet).  
*Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).*

## ***Notre Europe***

*Notre Europe* est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

*Notre Europe* participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.