



Quel rôle pour le couple franco-allemand dans une stratégie de sécurité de l'Union européenne?



Mémoire de géopolitique
du Lieutenant-Colonel Grisius
dans le cadre du séminaire « l'Europe »

Sous la direction de M Thierry CHOPIN
Directeur des études de la Fondation Robert Schuman

2 mars 2006

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : QUEL ROLE POUR L'EUROPE DANS LE MONDE?

- A. L'Europe, grande puissance ou grande Suisse?
- B. Les institutions de l'UE dans l'Europe élargie.
- C. La réalité du couple franco-allemand
- D. Le développement de la politique étrangère et de sécurité commune.
- E. Un livre blanc européen.

DEUXIEME PARTIE : QUEL AVENIR POUR LA PESC ET LA PESD?

- A. Visions françaises, allemandes et britanniques de l'Europe.
- B. Le lien transatlantique.
- C. Un nouveau départ?

INTRODUCTION

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la construction de l'Europe a été marquée par une politique des « petits pas » tel que l'ont voulu les pères fondateurs Robert Schuman et Konrad Adenauer. Cette construction qui devait passer par des domaines où le consensus entre les Etats était possible, devait néanmoins aboutir à une entité politique sur le continent européen. Dans un premier temps, les consensus trouvés ont ainsi permis de développer un marché commun où la libre circulation des biens et des personnes devenait possible et prouvait aux populations européennes les bienfaits d'une telle avancée. Bon nombre des décisions ayant abouti à ce résultat sont dues à un accord préalable entre les deux anciens ennemis, la France et l'Allemagne. Ces accords préalables ont souvent été repris par les autres membres de la famille européenne d'une part parce que les positions initiales françaises et allemandes étaient diamétralement opposées et que l'accord franco-allemand se situait naturellement au centre des positions des autres membres de la famille. D'autre part, le poids de l'Allemagne et de la France dans l'Europe des débuts était très forte.

Avec les différents élargissements, ce poids n'est plus le même.¹ Même si le couple franco-allemand représente encore aujourd'hui 140 des 450 millions d'habitants, le nombre des Etats de l'UE, et en particulier des petits et moyens Etats rend des compromis plus difficile. Cela est d'autant plus vrai que les positions françaises et allemandes ne se sont plus forcément à chaque extrémité du spectre des positions possibles. En effet, la crise en Iraq a montré que l'« ancienne Europe » s'est retrouvée isolée contre la « nouvelle Europe » dans le domaine de la politique étrangère.

Même si la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) européenne a connu des développements spectaculaires depuis la chute du mur de Berlin, l'intervention des Etats-Unis en Iraq, a montré que les nouveaux Etats membres (NEM) de l'Union et le Royaume Uni ont une vue plus atlantiste de l'Europe que la France et l'Allemagne. Les NEM ont eu un lourd passé sous le joug de l'union soviétique, ce qui les rend pragmatiques sur les questions de sécurité. Ils

¹ Silke Stammer, Johannes Thomas, Gelungene Versöhnung – unsichere Zukunft? Dokumente 4/2005.

adhérent à l'UE pour ce qu'elle peut leur apporter en termes d'économie mais préfèrent se placer sous la protection de l'OTAN. Cette dernière présente l'avantage indéniable d'inclure la puissance militaire des Etats Unis et d'avoir fait ses preuves en matière d'efficacité. L'embryon de défense européenne, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ne peut pas soutenir la comparaison et c'est donc tout naturellement qu'ils se tournent vers l'Alliance atlantique.²

L'expression « géant économique, nain diplomatique et ver de terre militaire » a propos de l'UE rappelle de manière douloureuse l'incongruité de cette situation. Cette faiblesse de l'Union s'explique aussi par le rôle du Royaume Uni qui a longtemps privilégié son « special relationship » avec les Etats Unis à une Communauté européenne de défense (CED), aux plans proposés par Fouchet et à l'idée de fédérer l'Europe au nom de sa sécurité et de sa défense. Malgré cela, il y a eu également des rapprochements franco-britanniques importants, notamment lors du sommet de Saint-Malo en 1998, véritable catalyseur de la politique européenne de sécurité et de défense.

La PESC et la PESD sont un projet d'envergure pour l'Europe et que de nombreux espoirs sont permis pour l'avenir de l'UE en tant qu'acteur prépondérant et crédible sur la scène internationale. Pour y parvenir, il semble inévitable que les grands Etats européens prennent des initiatives congruentes, d'autant plus que le «Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe» a des difficultés à s'imposer et que le budget commun européen pour la période 2007-2013 a prouvé de nouveau combien des compromis à 25 étaient difficile à aboutir.

Le propos de ce mémoire sera de démontrer que les initiatives dans le domaine de la PESC et de la PESD ne sont plus du seul ressort du couple franco-allemand mais que le Royaume Uni doit être associé dès le départ à ces coopérations afin d'entraîner l'ensemble des Etats membres. Tout en étant conscient que les nouvelles menaces qui pèsent sur l'UE ne peuvent pas être uniquement considérées sous l'aspect de la politique étrangère et de défense, mais par contre inclure les domaines de la politique intérieure et de justice, le mémoire va se restreindre à l'analyse des deux premiers domaines.

² Séminaire franco-allemand sur la PESD organisé par l'IFRI et la DGAP, Paris, juin 2002.

PREMIERE PARTIE: QUEL ROLE POUR L'EUROPE DANS LE MONDE?

A. L'Europe, grande puissance ou grande Suisse?

Le dictionnaire Larousse définit l'Europe de la manière suivante: « Europe, une des cinq parties du monde, comprise entre l'océan Arctique au nord, l'océan Atlantique à l'ouest, la Méditerranée et ses annexes, ainsi que, traditionnellement, la chaîne du Caucase au sud, la mer Caspienne, l'Oural à l'est. L'Europe compte 10,5 millions de km² et environ 720 millions d'h.»³

Otto Von Bismarck, le grand chancelier allemand de la Realpolitik, avait une approche très géographique de l'Europe: « Whoever speaks of Europe is wrong: it is a geographical expression.»⁴

A l'opposé, Leon Trotsky avait une vision très idéologique de l'Europe: « The Federated Republic of Europe—the United States of Europe—that is what must be. National autonomy no longer suffices. Economic evolution demands the abolition of national frontiers. If Europe is to remain split into national groups, then Imperialism will recommence its work. Only a Federated Republic of Europe can give peace to the world.»⁵

Ces deux citations montrent que les esprits divergeaient déjà sur la notion d'Europe longtemps avant la création de l'UE. Cette dernière n'est ni née de la Realpolitik, ni d'une conception idéologique, mais plutôt par le besoin d'en finir avec le passé guerrier du continent européen. Victor Hugo disait: « Une guerre entre Européens est une guerre civile» et après la seconde guerre mondiale, il fallait éviter cela même si, comme le constatait Sir Winston Churchill, il était difficile d'effacer un millénaire d'histoire mouvementée. «We are asking the nations of Europe between whom rivers of blood have flowed to forget the feuds of a thousand years»⁶

Pour déterminer le rôle que voudrait jouer l'UE dans le monde du 21^{ème} siècle, il convient de s'interroger non seulement sur la finalité de l'UE, mais également

³ Larousse

⁴ The Columbia Dictionary of Quotations

⁵ The Columbia Dictionary of Quotations

⁶ The Columbia Dictionary of Quotations

sur les notions de gouvernance et de puissance, notions qui sont perçues différemment par les grands Etats européens.

1. Gouvernance mondiale et gouvernement mondial

« Il faut maintenant intégrer à notre vision et à notre pratique les problèmes de gouvernance mondiale » affirmait Michel Rocard ⁷ en citant le commerce, le TPI (Tribunal pénal international), les agences professionnelles comme l'Union postale.... La relance des politiques d'aide au développement, la reprise d'une politique de désarmement, la recherche de nouvelles régulations des marchés financiers, la lutte contre l'argent mafieux et les inégalités... dans tous ces domaines, il faut agir au niveau mondial et « des victoires sont possibles ». Cette vision de la gouvernance mondiale, éloignée du concept de gouvernement mondial, « appareil dont les proportions bureaucratiques totalitaires pourraient être fortes », rencontre celle développée par Philippe Herzog⁸. La gouvernance du monde sera beaucoup plus complexe que des relations intergouvernementales ou des équilibres de puissances, a précisé le président de Confrontations en insistant sur l'approche positive de l'association vis-à-vis de la mondialisation.

L'UE, avec ses 80.000 pages d'acquis communautaire, montre que les relations entre Etats sont devenues plus alambiquées et ne peuvent plus se limiter à la Realpolitik. L'époque qui a suivi le traité de Westphalie et qui avait mis en place un système où les Etats étaient les uniques acteurs sur la scène internationale semble bien révolue.

La gouvernance mondiale ne doit cependant pas occulter que le but de l'UE est aussi de défendre les intérêts européens. Ceux ci peuvent être regroupés dans les domaines suivants :

- L'économie
- Le commerce
- Les approvisionnements en matières premières
- La recherche et le développement

⁷ www.confrontations.org

⁸ www.confrontations.org

Même avant le 11 septembre 2001, ces intérêts étaient menacés. La stratégie européenne de sécurité (annexe 1), appelée encore doctrine Solana, a pour vocation de créer une Europe plus sûre dans un monde meilleur.

La première partie identifie les principales menaces:

- Le terrorisme, qui est maintenant défini comme une menace stratégique croissante pour l'ensemble de l'Europe.
- La prolifération des armes de destruction massive.
- Les conflits régionaux, considérés dorénavant comme une menace en tant que telle, alors qu'ils étaient abordés, dans l'ébauche, sous la section précédente.
- La déliquescence des Etats qui sape la gouvernance mondiale et ajoute à l'instabilité régionale.
- La criminalité organisée pour laquelle l'Europe constitue une cible de premier ordre et qui comporte une dimension extérieure.

La deuxième partie consacrée aux objectifs stratégiques de l'Union européenne affirme que le concept traditionnel d'autodéfense ne suffit plus pour faire face aux nouvelles menaces. L'UE doit pouvoir intervenir à l'extérieur de ses frontières.

Si le concept stratégique constitue une réelle avancée, quelles sont les critiques que l'on peut formuler à son égard?

- La trop grande influence de l'agenda américain

Le concept stratégique européen oppose un « axe du bien » à l'« axe du mal » de la National Security Strategy des Etats-Unis. Tout en n'affichant pas une attitude aussi négative que le concept américain, le concept européen s'inspire trop du concept américain.

- La sécurité de l'Europe ne peut se construire contre le reste du monde

Pour contribuer à un monde plus équitable, plus sûr et plus uni, la stratégie européenne doit pouvoir satisfaire l'ensemble des acteurs qui interagissent sur la scène internationale et non quelques Etats nantis et privilégiés.

- La doctrine de sécurité de l'UE : un « fourre-tout stratégique »⁹

« La stratégie de l'Union se résume à un vaste répertoire d'intentions et de moyens vu la multitude des outils dont dispose l'UE dans ces matières : des

⁹ Caroline PAILHE, chargée de recherche au GRIP, 6 janvier 2004

instruments militaires, civils, diplomatiques, juridiques, commerciaux, humanitaires et d'aide au développement, tous peuvent être mis au service d'une « mission » unique qui serait la « sécurité de l'Europe dans un monde meilleur ».

Le risque principal, cependant, est que le concept stratégique désormais en vigueur en Europe ne permette, au cas par cas et au gré des circonstances, tout et son contraire. D'une part, l'Union européenne réaffirme, et de manière déterminée, la nécessité et l'efficacité du multilatéralisme, le cadre fondamental qu'est la charte des Nations unies et la primauté du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité au niveau international. L'UE reconnaît également le caractère multiple et complexe des menaces et leurs causes, ce qui nécessite de ce fait des outils eux aussi multiples et complexes. Mais, de l'autre, rien ne précise dans quel cadre l'outil militaire doit être utilisé et/ou décidé. Et, sans autre preuve du contraire, le cadre stratégique de l'UE laisse entendre qu'un engagement militaire préventif est concevable pour faire face aux menaces...le concept stratégique pourrait en effet avaliser tant l'adoption d'un modèle sécuritaire alternatif qui privilégierait les instruments « doux » de politique étrangère dans le but de construire une « puissance tranquille » que l'adoption d'un modèle de sécurité coercitif, intégré dans un « nouvel ordre européen et mondial » dont la pierre angulaire serait le partenariat Europe/États-Unis et UE/OTAN. »

Pour faire face à ces menaces et pour protéger les intérêts européens, l'UE doit afficher sa puissance.

2. *Hardpower et softpower*

La puissance est difficile à définir. Dans une approche d'économie de défense, il est possible de définir la puissance en combinant le produit national (Y), le niveau technologique (T), le poids dans le commerce mondial (E), les budgets militaires (D) et la capacité nucléaire (N) :

$$R = R(Y, T, E, D, N)^{10}$$

¹⁰ De la richesse à la puissance des nations par Jean-Yves Caro, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Si cette formule permet de définir quantitativement le rang d'une puissance par rapport à une autre, d'autres auteurs, comme Zaki Laidi, font une différence entre la puissance dure et la puissance normative.¹¹

« *Hard power versus soft power*

Dans la panoplie des instruments d'analyse dont les relations internationales disposent pour comprendre les formes et les modalités de la puissance figure en bonne place la distinction désormais traditionnelle entre *soft* et *hard power*. Comme depuis une vingtaine d'années, elle a retrouvé un regain d'intérêt à la faveur du conflit irakien perçu comme un affrontement entre deux logiques, celle de la force militaire incarnée par les Etats-Unis, celle de la contrainte politique imposée par les Européens.

La distinction opérée entre *soft power* et *hard power* a le mérite de la simplicité et du bon sens. De prime abord, elle nous suggère que la vie sociale s'appuie sur des modalités d'influence et de contrôle qui renvoient tantôt à des mécanismes d'attractivité, de cooptation et de persuasion (*soft power*) tantôt à des processus de coercition (*hard power*). Le *soft power* reposerait sur l'attractivité, la séduction, le *hard power* sur la menace de la force.

Dans le champ international, cette distinction fait naturellement sens. Nye¹² définit le *soft power* comme la capacité d'un acteur à convaincre les autres du bien fondé de sa position sans recourir à la menace ? Il va même plus loin en excluant du *soft power* toutes les stratégies ou tactiques politiques reposant sur l'usage de la carotte et du bâton. Naturellement, il faudrait s'entendre sur ce que l'on appellerait ici le bâton. Mais si la carotte et le bâton renvoient au jeu des incitations et des pénalisations, l'UE constitue d'ores et déjà un *hard power* puisque ses politiques d'adhésion reposent fondamentalement sur ce mécanisme : la carotte, c'est l'adhésion ; le bâton, l'exclusion.

Le *soft power* dominerait par la séduction qu'exercerait son modèle sur les autres. Le *hard power* utiliserait la coercition pour faire avancer ses intérêts. Dans l'esprit de Nye le *hard power* consacrerait au fond l'échec ou la faiblesse du *soft power*.»

¹¹ PEUT-ON PRENDRE LA PUISSANCE EUROPEENNE AU SERIEUX ? par Zaki Laidi Cahier européen 04/2005 2/32

¹² Joseph Nye, *Soft Power*, New York Public Affairs, 2005

Dans son article sur la puissance de l'Europe, Zaki Laidi montre comment l'UE a essayé par le passé d'imposer sa puissance dans le monde par le recours d'une politique normative qui l'a amenée à ratifier 38 des 40 conventions internationales analysées.¹³

« Une puissance normative est une puissance qui s'efforce de promouvoir à l'échelle mondiale des standards régulateurs et prescriptifs capables de générer de la stabilité et de la prévisibilité dans le jeu mondial. Elle consisterait à initier, former et filtrer des processus politiques mondiaux sans chercher ou pouvoir les imposer de manière unilatérale. La puissance normative veut contenir l'anarchie internationale par la prolifération de normes qui auraient pour caractéristique essentielle d'avoir été collectivement discutées et adoptées et d'être par là même opposables à tous les acteurs du système mondial, indépendamment de leur position hiérarchique au sein de celui-ci. Dans cette définition, c'est le dernier point qui est fondamental. Car toute l'idée de gouvernance par les normes fonde sa légitimité sur le principe selon lequel une règle doit s'appliquer à tous – y compris aux plus forts- et que c'est ce principe qui est censé le rendre attractif aux moins puissants. C'est par exemple sur l'intérêt des pays en développement à s'impliquer davantage dans l'OMC que l'UE a bâti sa stratégie vis-à-vis des pays du Sud. La puissance normative ne cherche pas simplement à normer le système international car toutes les puissances sont soucieuses de développer à l'échelle mondiale une normativité capable de répondre à leurs intérêts. Le recours à la force est de ce point de vu une norme comportementale très forte. Ce qui caractérise la puissance normative de l'Europe, c'est sa volonté de faire transiter et reconnaître cette normativité par des instances du système international pour leur conférer une légitimité indéniable. Ainsi, aujourd'hui, l'Europe cherche à favoriser la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement dans le but de conférer aux questions d'environnement une légitimité qu'elles n'ont pas encore et de faire de celle-ci l'institution qui mettra en oeuvre des choix collectifs internationaux. Or, c'est précisément pour éviter d'être pris dans une nouvelle « nasse normative » que les Etats-Unis s'opposent à une telle initiative. »

¹³ Source : Nations Unies, Collection des Traités et Organisation Internationale du Travail, Ratifications des Conventions fondamentales de l'OIT

Si l'objectif reconnu par le couple franco-allemand est de faire évoluer la PESC et la PESD vers une Union de sécurité, il faut cependant constater que le concept d'Europe puissance tel que l'entend la France ne correspond pas au concept de softpower tel que l'entend l'Allemagne.¹⁴ Or, l'Allemagne a pu constater à travers la crise récente de l'UE avec l'Iran que le softpower avait ses limites : « But for true believers in soft power, the point is not to support but to supplant brute force. It is a better way of managing global tensions: a rival star, not a best supporting actor. To those who think like this, the talking can never stop. Some Europeans still say that military action is inconceivable and threats of sanctions are unhelpful. This seems a characteristic European cast of mind. Nothing is ever decided. The European project is never finished. And even if something seems to have been tried and failed, there is always a chance to try—and fail?—again.

The crisis with Iran has exposed rather than reconciled these transatlantic differences. They are likely to get sharper over the next few months. As Robert Kagan of the Carnegie Endowment argues, both hard and soft power have their characteristic flaws. Hard-power advocates can be too quick to pull the trigger—as, arguably, in Iraq. But for soft-power believers, there is never a trigger to pull—as, possibly, in Iran ».¹⁵

3. Un débat récurrent : Europe espace (de libre échange) ou Europe puissance.

Tout en étant la première puissance normative, l'UE peut-elle devenir une grande puissance? Sa superficie, son nombre d'habitants, son PIB global et par tête, son niveau de formation de ses habitants, sa volonté de mettre en œuvre des politiques communes lui permettent de se comparer aux Etats Unis dans tous les domaines (politique, diplomatique, économique, financier, scientifique, artistique ...). Mais les Européens, comme l'a dit Hubert Védrine dans « Enjeux les Echos » de novembre 2002, ne veulent pas de « l'Europe puissance », mais ils rêvent plutôt d'une « grande Suisse ».

¹⁴ www.ifri.fr, Christian Hacke et Georges-Henri Soutou, Après les élections : quelle politique étrangère pour l'Allemagne ?, IFRI, 21 novembre 2005.

¹⁵ www.economist.com, Jan 19th 2006

Les résultats du référendum au printemps 2005 sur la constitution européenne ont mis en évidence un des grands défauts de la construction européenne. L'UE n'a jamais clairement exprimé ce qu'elle voulait faire de l'Europe.¹⁶ Si les promoteurs initiaux comme Jean Monnet et Robert Schuman savaient ce qu'ils voulaient, c'est à dire construire une véritable entité politique, cette volonté s'est progressivement réduite :

Le premier coup dur a été l'échec de la Communauté européenne de défense (la CED) en 1953.

Le second coup dur a été la constitution de la force de frappe nucléaire française, sous l'impulsion du Général de Gaulle, suivie par le maintien séparé des forces nucléaires anglaise et française au moment de l'adhésion de la Grande Bretagne à l'UE.

Les guerres de l'ex Yougoslavie ont montré les limites de l'UE pour imposer sa vision aux belligérants.

Personne n'a jamais demandé aux Européens ce qu'ils voulaient faire de l'Europe, dont personne ne sait d'ailleurs exactement où elle commence ni où elle s'arrête, comme le démontre le problème de l'adhésion de la Turquie. Le débat récurrent entre Europe espace et Europe puissance doit répondre aux questions suivantes :

- L'Europe se définit-elle géographiquement ou par des critères qualitatifs comme les critères de Copenhague?
- Quelles sont les ambitions de l'Europe? L'Europe veut-elle devenir un acteur mondial dans tous les domaines ?

Les trois « grands » pays européens répondent de manière différente à ces questions :¹⁷

- La France aimerait aboutir à une Europe puissance, acteur mondial dans tous les domaines.
- Le Royaume Uni favorise « la grande Suisse », c'est à dire une zone de libre échange.

¹⁶ Martin Koopmann, Moteur malgré tout, Notre Europe, Etudes et Recherches N°36, octobre 2004.

¹⁷ Joachim Bitterlich, France –Allemagne mission impossible ? Comment relancer la construction européenne ? , Fondation Robert Schuman, Albin Michel, 2005.

- L'Allemagne, se situe entre les positions françaises et britanniques et ne voudrait pas, pour des raisons historiques, recourir à moyens militaires pour imposer une Europe puissance et favorise une Europe normative.

<i>Les conséquences de l'appartenance à l'Europe</i>			
<i>Question : Le fait que [NOM DU PAYS]</i>			
<i>appartienne à l'Europe vous donne-t-</i>			
<i>il le sentiment :</i>	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>Royaume Uni</i>
Protection			
- D'être plus protégé	48	38	33
- D'être moins protégé	31	30	36
- Ni plus, ni moins	18	27	24
- Sans opinion	3	5	7
Liberté			
- D'être plus libre	58	41	41
- D'être moins libre	22	27	30
- Ni plus, ni moins	18	30	23
- Sans opinion	2	2	6
Sécurité			
- D'être plus en sécurité	45	34	32
- D'être moins en sécurité	34	32	34
- Ni plus, ni moins	18	30	28
- Sans opinion	3	4	6
Puissance			
- Plus puissante dans le monde	32	38	31
- Moins puissante	44	36	42
- Ni plus, ni moins	20	22	20
- Sans opinion	4	4	7
Vie			
- De vivre mieux	33	22	33
- De vivre moins bien	34	41	24
- Ni mieux, ni moins bien	31	33	36
- Sans opinion	2	4	7

Prosperité			
- De vivre dans un pays plus prospère	45	29	42
- De vivre dans un pays moins prospère	34	43	30
- Ni plus, ni moins	19	23	22
- Sans opinion	2	5	6

Ce sondage, effectué auprès des non français montre que les Allemands attendent de l'UE plutôt la protection, les Français plutôt la puissance et le Royaume Uni plutôt le bien être.¹⁸

B. Les institutions de l'UE dans l'Europe élargie.

Il est évident qu'il faut analyser le poids actuel et futur de l'Allemagne, de la France et du Royaume Uni dans l'UE pour déterminer le rôle que ces trois « grands » peuvent jouer dans la construction européenne. Pour cela, il convient de revenir sur quelques institutions importantes de l'UE et de voir comment celles-ci peuvent évoluer en fonction du «Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe».

1. Le Conseil de l'UE

Le Conseil de l'UE est composé de représentants des gouvernements nationaux et doit être en mesure de fonctionner avec 25 membres. Aux problèmes de coordination entre ses diverses formations du conseil s'ajoutent les problèmes des modalités de prise de décision.

Le premier enjeu concerne l'extension du vote à la majorité qualifiée. En effet, dans de nombreux cas le Conseil statue à l'unanimité. Même si le nombre des hypothèses de vote à la majorité qualifiée s'est accru depuis les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, il n'en demeure pas moins que l'unanimité commande encore la décision sur les questions institutionnelles et sur les questions sensibles comme les relations extérieures ou la défense.

¹⁸ Etude réalisée du 24 août au 5 septembre 2005 pour ARTE auprès d'échantillons nationaux représentatifs de la population âgé de 18 ans et plus dans tous les pays

Le second enjeu concerne la pondération des votes au sein du Conseil. Lorsque le Conseil statue à la majorité qualifiée (environ 72% du total des voix¹⁹), chaque état dispose d'un certain nombre de voix. Ces voix correspondent à la pondération de chacun des pays et leurs répartitions ne sont proportionnelles ni à la démographie ni au poids économique des pays membres mais sont le résultat de considérations politiques. Avec l'élargissement, le poids des Etats moyens ou petits a augmenté. En effet, selon le tableau qui suit, les quatre grands états représenteraient 56% de la population et n'auraient plus que 36% des droits de vote.²⁰

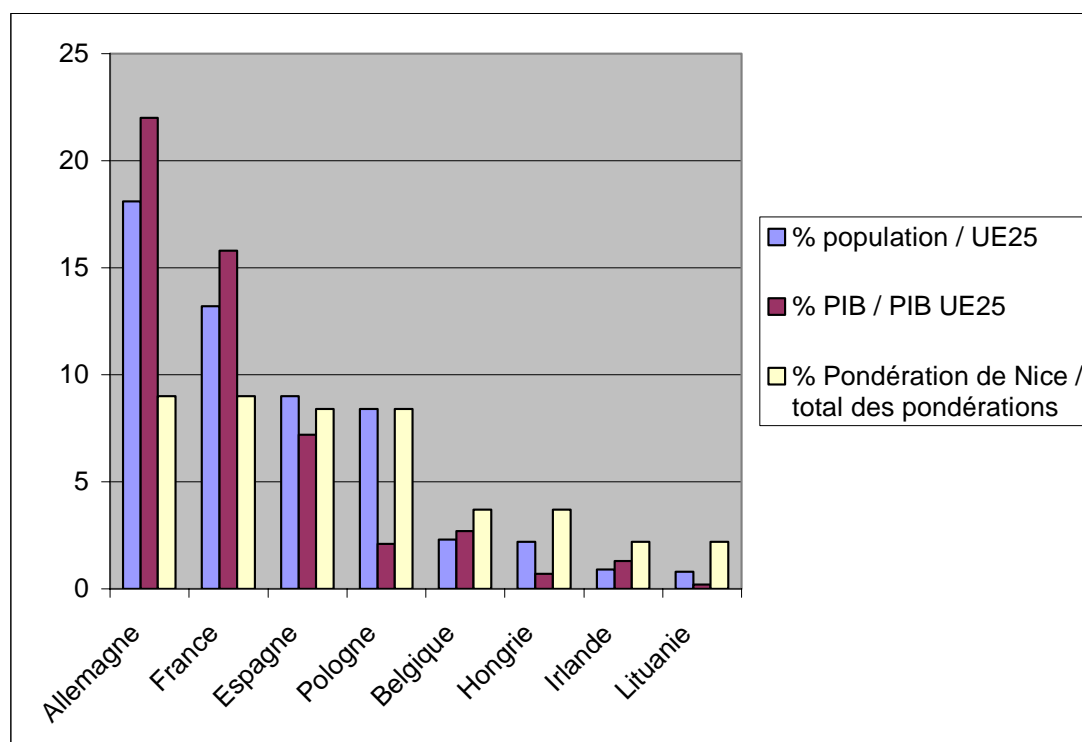
<i>Pays</i>	<i>Population (2004)</i>		<i>PIB (2002)</i>		<i>Vote au Conseil</i>	
	<i>En milliers</i>	<i>Part en % dans l'UE25</i>	<i>En milliards €</i>	<i>Part en % dans l'UE25</i>	<i>Pondération de Nice</i>	<i>Part en % dans l'UE25</i>
Allemagne	82545	18,1	2110	22	29	9
France	59896	13,2	1521	15,8	29	9
Royaume Uni	59518	13,1	1658	17,3	29	9
Italie	57482	12,6	1258	13,1	29	9
Espagne	40978	9	696	7,2	27	8,4
Pologne	38194	8,4	202	2,1	27	8,4
Pays-Bas	16258	3,6	445	4,6	13	4
Grèce	11047	2,4	141	1,5	12	3,7
Portugal	10480	2,3	130	1,4	12	3,7
Belgique	10397	2,3	260	2,7	12	3,7
République tchèque	10211	2,2	78	0,8	12	3,7
Hongrie	10115	2,2	69	0,7	12	3,7
Suède	8975	2	256	2,7	10	3,1
Autriche	8092	1,8	218	2,3	10	3,1
Danemark	5398	1,2	183	1,9	7	2,2
Slovaquie	5381	1,2	26	0,3	7	2,2
Finlande	5220	1,1	140	1,5	7	2,2

¹⁹ Selon le traité de Nice

²⁰ Les chiffres de la population sont des estimations de l'institut EUROSTAT au 1er janvier 2004 et des chiffres du PIB des données de l'année 2002

Irlande	4025	0,9	129	1,3	7	2,2
Lituanie	3447	0,8	15	0,2	7	2,2
Lettonie	2319	0,5	9	0,1	4	1,2
Slovénie	1997	0,4	23	0,2	4	1,2
Estonie	1351	0,3	7	0,1	4	1,2
Chypre	728	0,2	11	0,1	4	1,2
Luxembourg	451	0,1	22	0,2	4	1,2
Malte	400	0,1	4	0	3	0,9
Total	454900	100	9611	100	321	100

D'un coté l'Allemagne voit son poids démographique divisé par deux par rapport à son influence sur les décisions du Conseil et de l'autre coté la Lituanie voit son poids démographique multiplié par 3. Ces inégalités existaient déjà à 15 mais elles ne constituaient pas un écart aussi flagrant et elles ne mettaient pas en balance autant d'Etats dont les économies étaient si différentes.



L'étude du rapport entre le poids de la pondération de vote et le poids des PIB respectifs de chacun des pays de l'UE25 explique que les grands Etats se sentent lésés par le système qu'ils ont eux-mêmes entériné à Nice. Si le système actuel a

été adopté, c'est aussi par la crainte qu'avaient les petits Etats de ne pas pouvoir faire face à une décision prise par les grands Etats. Pour cela un système complexe de minorités de blocage a été instauré. Il est calculé de la manière suivante :

Pour le système adopté à Nice : Un texte est bloqué à partir du moment où il a contre lui 89 des 321 voix. Le pouvoir de blocage correspond donc au pourcentage que représente chacune des pondérations des membres de l'UE par rapport à ces 89 voix. Ainsi, par exemple, les 29 voix de l'Allemagne correspondent à 32% du nombre de voix nécessaires pour bloquer un texte.

Le système proposé par la Convention implique qu'un texte est adopté s'il réunit 60% de la population de l'Union. A contrario, il est rejeté s'il réunit contre lui 40% des 454,9 millions d'habitants de l'UE25, soit 181,96 millions. Ainsi le pouvoir de blocage de chaque pays représente en pourcentage la part que représente sa population sur ces 181,96 millions. Par exemple, les 82,545 millions d'allemands représentent 45,4 % du nombre d'habitants nécessaires au blocage d'un texte.

Il est ainsi possible de comparer le pouvoir de blocage de chacun des pays de l'UE25 dans le système adopté à Nice et celui souhaité par le texte de la Convention. De plus la dernière colonne du tableau qui suit permet de voir l'évolution en pourcentage de ce pouvoir de blocage entre le système prévu par la Convention et celui arrêté à Nice.

Dans le tableau qui suit le pouvoir de blocage est en plus comparé à l'Allemagne en prenant cette dernière comme référence (Base 100). On peut constater que seule l'Allemagne voit son pouvoir de blocage augmenté considérablement : plus 42%. Pour la France et le Royaume Uni, ce pouvoir reste sensiblement le même. Pour l'ensemble des autres pays (excepté l'Italie), ce pouvoir a fortement diminué. La France, l'Allemagne et le Royaume Uni, qui totaliseront à eux trois environ 110% de pouvoir de blocage, pourront empêcher n'importe quel texte d'être adopté.

<i>Pays</i>	<i>Pouvoir de blocage</i>				
	<i>Nice</i>	<i>/ Allemagne</i>	<i>Convention</i>	<i>/Allemagne</i>	<i>Rapport Convention/Nice</i>
Allemagne	32	100	45,4	100	42%
France	32	100	32,9	72,5	3%
Royaume Uni	32	100	32,7	72	2%
Italie	32	100	31,6	69,6	-1%
Espagne	30	94	22,5	49,6	-25%
Pologne	30	94	21	46,3	-30%
Pays-Bas	14	44	8,9	19,6	-36%
Grèce	13	41	6,1	13,4	-53%
Portugal	13	41	5,8	12,8	-55%
Belgique	13	41	5,7	12,6	-56%
République tchèque	13	41	5,6	12,3	-57%
Hongrie	13	41	5,6	12,3	-57%
Suède	11	34	4,9	10,8	-55%
Autriche	11	34	4,4	9,7	-60%
Danemark	8	25	3	6,6	-63%
Slovaquie	8	25	3	6,6	-63%
Finlande	8	25	2,9	6,4	-64%
Irlande	8	25	2,2	4,8	-73%
Lituanie	8	25	1,9	4,2	-76%
Lettonie	4	13	1,3	2,9	-68%
Slovénie	4	13	1,1	2,4	-73%
Estonie	4	13	0,7	1,5	-83%
Chypre	4	13	0,4	0,9	-90%
Luxembourg	4	13	0,2	0,4	-95%
Malte	3	9	0,2	0,4	-93%
Total	357		250		-30%

2. La Commission européenne

La Commission comptera 25 membres jusqu'au 1er novembre 2009, soit un commissaire par pays selon le traité de Nice.

Après le 1er novembre 2009, elle serait composée de 15 membres, la rotation se faisant sur une base égalitaire, garantissant ainsi aux « petits » pays la même représentation qu'aux « grands ». A partir du 1er novembre 2009, elle ne compterait donc plus qu'un président, un vice-président et 13 commissaires, assistés de 15 commissaires délégués sans droit de vote. Le vice-président serait en même temps ministre européen des Affaires étrangères pour donner plus de cohérence et de visibilité à l'action extérieure de l'Union. Il cumulerait les fonctions de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, de commissaire européen chargé des relations extérieures et de vice-président de la Commission. Le Ministre des Affaires étrangères présiderait logiquement le Conseil des ministres des Affaires étrangères. Il est important de souligner ici que la Commission a toujours préconisé les relations économiques aux relations extérieures et que lors de la Convention, des évolutions en faveur d'une communautarisation du troisième pilier ont été privilégiées au second pilier.²¹

3. Le Conseil européen

Avec le «Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe», les présidences semestrielles tournantes prendraient fin : un «président» serait élu pour 2 ans et demi, avec un mandat renouvelable une fois, à la majorité qualifiée des chefs d'Etat et de gouvernement. Il serait le coordinateur des travaux du Conseil européen ainsi que le représentant de l'UE à l'étranger.

²¹ Yves Buchet de Neuilly, L'Europe de la politique étrangère, Economica, 2005.

4. Le Conseil de l'UE

De même, un « Conseil législatif » serait le seul habilité à adopter les lois européennes. Il siègerait en public et non plus à huis clos. Il pourrait créer des Conseils des ministres spécialisés comme le Conseil économie et finances (Ecofin).

Les formations du Conseil seraient réduites au Conseil Affaires générales (CAG) et au Conseil Affaires étrangères (CAE). Le système de vote à majorité qualifiée (VMQ) serait totalement remanié mais son application serait différée au 1er novembre 2009. A compter de cette date, le VMQ ne reposerait plus sur la pondération des voix affectées à chaque Etat membre mais sur une double majorité représentant la moitié des Etats siégeant au Conseil et 60% de la population.

5. Possibilité de coopérations renforcées et structurées

Le traité de Nice prévoit que les Etats membres peuvent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences «non exclusives» de l'Union (marché intérieur, sécurité, justice, transports, énergie, politique sociale, cohésion économique, environnement, santé publique, etc.). Une telle coopération doit réunir au moins un tiers des Etats membres. L'autorisation d'y recourir est donnée par le Conseil à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement et sur proposition de la Commission. Les Etats membres restés en dehors des coopérations renforcées participent aux délibérations, même s'ils ne prennent pas part au vote.

Le «Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe» prévoit en plus que les Etats peuvent instaurer entre eux des coopérations structurées en matière de Défense qui permet aux Etats membres affirmant leur intention «d'améliorer progressivement leurs capacités militaires» de passer à la vitesse supérieure dans ce domaine spécifique.²² Ainsi, le projet esquisse une Europe de la défense

²² www.robert-schuman.org, Frédéric Allemand, Les coopérations renforcées dans la Constitution européenne, 15 novembre 2004.

en cercles concentriques dont le plus large, incluant les 25 membres, recouvre les missions auxquelles tous les pays ont souscrit: Prévention des conflits, actions conjointes en matière de désarmement, opérations de maintien de la paix ou aide à la lutte antiterroriste. Un second cercle, plus restreint, regroupe les pays qui, disposant des capacités militaires adéquates, souhaitent souscrire à des engagements plus contraignants en vue de missions plus difficiles. La disposition du projet prévoyant des «coopérations structurées» a été expressément prévue à cette fin par la Convention. Enfin, un troisième cercle, encore plus restreint, est réservé aux pays qui veulent véritablement mettre en commun leur Défense.

Même si le «Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe» connaît des difficultés, il repose tout de même sur un consensus auquel ont souscrit les Chefs d'Etat et de gouvernement. Si le projet en question est modifié, il est peu probable que le compromis issu de cette modification diffère de beaucoup du projet actuel en ce qui concerne les institutions.

Pour cela, on peut conclure que dans l'Europe de demain :

- Le Président du Conseil et le Ministre des Affaires étrangères donneront enfin la visibilité nécessaire à l'UE (il y aura quelqu'un pour « répondre au téléphone » selon la célèbre formule de Henri Kissinger).
- Le Conseil de l'UE devrait être en mesure de prendre des décisions plus rapides et plus cohérentes.
- Le poids des trois « grands » sera moins important qu'avant 1989 même si ensemble ils peuvent bloquer toutes les décisions importantes (prises à l'unanimité ou à la majorité qualifiée).
- Le poids relatif de l'Allemagne par rapport à la France et au Royaume Uni sera plus important qu'après le traité de Nice de 2000.

Le sondage suivant, effectué après le non français montre que les Allemands et les Français sont plus en faveur des nouveaux développements que les Britanniques.²³

²³ Etude réalisée du 24 août au 5 septembre 2005 pour ARTE auprès d'échantillons nationaux représentatifs de la population âgé de 18 ans et plus dans tous les pays

<i>Le futur de l'Europe</i>			
<i>Question : Sur chacun des points suivants, y êtes-vous très favorable, assez favorable, assez défavorable, ou très défavorable ?</i>			
	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>Royaume Uni</i>
Une armée européenne			
- Très favorable	21	29	8
- Assez favorable	36	47	25
ST Favorable	57	76	33
- Assez défavorable	19	12	19
- Très défavorable	16	6	35
ST Défavorable	35	18	54
- Sans opinion	8	6	13
Un Ministre des Affaires étrangères européen, qui représente l'ensemble des pays membres en matière de politique étrangère			
- Très favorable	17	17	6
- Assez favorable	35	47	25
ST Favorable	52	64	31
- Assez défavorable	25	20	20
- Très défavorable	16	8	37
ST Défavorable	41	28	57
- Sans opinion	7	8	12
Un Président de l'Europe			
- Très favorable	14	12	4
- Assez favorable	34	39	19
ST Favorable	48	51	23
- Assez défavorable	25	26	19
- Très défavorable	20	16	47
ST Défavorable	45	42	66
- Sans opinion	7	7	11
L'adoption de l'Euro par TOUS les pays membres de l'Union Européenne			
- Très favorable	33	40	7
- Assez favorable	32	43	23
ST Favorable	65	83	30
- Assez défavorable	17	8	18
- Très défavorable	11	5	40
ST Défavorable	28	13	58
- Sans opinion	7	4	12

C. La réalité du couple franco-allemand

Après avoir constaté quelles sont les institutions de l'UE des 25, il convient de voir de plus près la réalité du couple franco-allemand. Indépendamment du poids institutionnel, l'Allemagne et la France représentent 142 des 455 millions d'habitants et 42% du budget de l'UE.²⁴ Il est indéniable que si le couple a joué un rôle moteur dans la construction européenne en raison de son poids démographique, économique, politique et historique, il est vrai aussi que ce moteur dépendait largement des hommes politiques à la tête de la France et de l'Allemagne. Les relations personnelles entre De Gaulle - Adenauer, Giscard - Schmidt et Mitterrand - Kohl ont fait apparaître cette notion de couple. En réalité, la France et l'Allemagne sont : « Ces amis qui ne se connaissent pas »²⁵. Comme en témoignent les sondages, « une amitié et d'une confiance croissantes entre les deux peuples : en 2004, les Français évaluaient à 70, sur une échelle de 0 à 100, leur sympathie pour l'Allemagne (contre 78 à eux-mêmes), quand les Allemands attribuaient 74 points à la France (80 points à eux-mêmes). De même, un sondage réalisé début 2004 montrait qu'à la question de savoir avec quel pays la France et l'Allemagne devraient entretenir des relations privilégiées au sein de l'UE dans les années à venir, 57% des Français citaient spontanément l'Allemagne et 58% des Allemands, la France. Au-delà de ces chiffres très positifs, on se rend compte que les deux peuples portent un regard très stéréotypé sur leur voisin, dont ils connaissent mal les traditions et les modes de pensée. Côté allemand, on retient globalement l'image d'une France idyllique, lieu d'art de vivre et de créativité. Côté français, l'Allemagne est surtout perçue comme un pays terne, peu attirant. Ce manque de curiosité se traduit d'ailleurs avec éloquence dans les rayons des librairies françaises, où l'histoire de l'Allemagne semble se limiter à celle du IIIème Reich ! »²⁶

L'analyse des institutions européennes a montré que le poids relatif de l'Allemagne par rapport à la France a augmenté depuis le traité de Nice. Ce déséquilibre dans le couple a contribué aux délibérations malencontreuses du

²⁴ Selon Eurostat, le classement en l'an 2000 des Quinze Etats de l'Union européenne par leur produit intérieur brut (PIB), en millions d'euros, place l'Allemagne en tête (2 036), devant le Royaume-Uni (1 535) et la France (1394).

²⁵ www.ifri.fr, Claire Demesmay, Derrière le discours de l'amitié franco-allemande, quelle réalité ?, Octobre 2004.

²⁶ www.europeplusnet.info/article463.html

sommet de Nice et sont dues en partie à la méconnaissance entre français et allemands. En effet, « L'ignorance n'épargne pas les dirigeants politiques, qui ont déjà été confrontés à un certain nombre de malentendus. Cela a été le cas, par exemple, lors des discussions intergouvernementales qui ont abouti à la rédaction du traité de Nice, en 2000 : parce qu'ils avaient mal compris l'importance du principe de parité aux yeux de leurs partenaires français, les Allemands ont été surpris que la France réagissent si mal à l'idée que l'Allemagne puisse être représentée au Conseil en fonction de son importance démographique, et qu'elle obtienne donc un poids supérieur à celui de la France. De même, il existe une profonde incompréhension entre Allemands et Français en matière de politique industrielle : les premiers ont tendance à considérer que l'interventionnisme des seconds date d'une autre époque, tandis que ces derniers peinent à comprendre la prise de distance du gouvernement allemand face aux acteurs de l'industrie. Ces malentendus ont cependant toujours fini par se résoudre, car les responsables politiques y sont à la fois contraints (sous peine de bloquer les dossiers au niveau européen) et aidés notamment par des experts des relations franco-allemandes. »²⁷.

Dans un sondage réalisé en janvier 2003 pour le Figaro par IPSOS intitulé: «Les relations franco-allemandes 40 ans après la signature du Traité de 1963»²⁸, apparaît clairement le partenariat privilégié au sein de l'UE entre Français et Allemands ainsi que l'utilité des relations franco-allemandes. Par contre, la coopération militaire pour renforcer les liens entre la France et l'Allemagne n'apparaît qu'en quatrième position.

²⁷ www.europeplusnet.info/article463.html

²⁸ France : les 10 et 11 janvier 2003 et Allemagne : du 8 au 14 janvier 2003.
ECHANTILLON : France : 959 personnes, constituant un échantillon national représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus , Allemagne : 941 personnes, constituant un échantillon national représentatif de la population allemande âgée de 18 ans et plus

<i>Le partenaire privilégié au sein de l'UE</i>			
	<i>Français %</i>		<i>Allemands %</i>
Allemagne	57	France	58
Grande Bretagne	8	Grande Bretagne	6
Espagne	3	Autriche	5
Belgique	1	Italie	5
Italie	1	Espagne	3
Autres pays	2	Pays-Bas	2
Ne se prononce pas	28	Suède	2
Total	100	Danemark	1
		Autres pays	7
		Ne se prononce pas	11
		Total	100

<i>L'utilité principale des relations franco-allemandes</i>		
	<i>Français %</i>	<i>Allemands %</i>
Assurer l'équilibre, au sein de l'Union européenne, entre les pays du nord et du sud de l'Europe	37	21
Faire efficacement contrepoids aux Etats-Unis sur le plan économique et diplomatique	33	32
Prévenir des conflits et garantir la paix en Europe	22	45
Ne se prononce pas	8	2
Total	100	100

<i>Les moyens de renforcer les liens entre la France et l'Allemagne</i>		
	<i>Français %</i>	<i>Allemands %</i>
Développer des programmes communs de recherche (hautes technologies, recherche médicale)	30	22
Favoriser les rapprochements entre les entreprises françaises et allemandes	26	30
Renforcer les échanges entre les deux populations	25	28

(échanges d'étudiants, jumelages de villes,...)		
Renforcer la coopération militaire en mettant en commun une partie des moyens militaires de chaque pays	8	3
Favoriser l'enseignement de l'allemand en France et du français en Allemagne	8	16
Ne se prononce pas	3	1
Total	100	100

D. Le développement de la politique étrangère et de sécurité commune.

Après avoir constaté la réalité du couple franco-allemand et avant d'analyser les options possibles pour l'avenir, en particulier dans le domaine de la PESC et PESD, il convient de voir comment la PESC et la PESD se sont développées dans l'UE et comment elles sont perçues par les Européens.

En effet, les enquêtes d'opinion de l'eurobaromètre sont des outils intéressants et fiables dont les résultats méritent d'être cités :

- 73 % des Européens sont pour la PESD. Toutefois, ce résultat varie d'un pays à l'autre, démontrant qu'il existe un prisme national au travers duquel la défense européenne est perçue.
- D'après l'opinion publique européenne, les trois risques majeurs en Europe sont : le terrorisme (80 %), le crime organisé (77 %) et les centrales nucléaires (75 %). Un conflit nucléaire (44 %), une guerre conventionnelle (45 %) et une guerre mondiale (45 %) sont les trois risques les moins cités.
- Comment les Européens perçoivent-ils le rôle de leur armée ? Pour eux, l'armée a deux rôles fondamentaux à jouer : défendre leur pays (94 %) et aider la nation (91 %). Le maintien de la paix et la défense de la démocratie ne recueillent que 70 % des suffrages.
- 63 % des Européens estiment que les décisions de défense doivent être prises au niveau des instances européennes et non pas à l'OTAN ni au niveau des gouvernements nationaux.

- 70 % de l'opinion publique européenne est favorable à la déclaration d'Helsinki et 40 % est favorable à une armée permanente européenne en plus des armées nationales. Pour 70 % des Européens, le rôle prioritaire d'une armée européenne serait de défendre le territoire de l'Europe. Les missions de Petersberg ne reçoivent aucun suffrage.

Ce sondage est confirmé par un sondage plus récent effectué pour Euronews :

« 68% des personnes interrogées se manifestent “pour” une politique étrangère commune. Un soutien plus faible dans les pays nordiques et au Royaume Uni, où seulement un britannique sur deux y est favorable... On constate un soutien plus fort à la politique étrangère commune à partir de 2003, cela correspond avec le début de la guerre en Iraq.

”Dans un premier temps la crise en Irak a déclenché une réaction de retenue dans l'Union européenne vis à vis de la politique étrangère commune. Dans un deuxième temps, l'opinion publique a compris qu'il était nécessaire que l'Union européenne puisse agir d'une seule voix face à des crises d'une telle envergure”
En ce qui concerne la politique de défense commune, 77% des personnes interrogées la soutiennent. Ce sont les belges qui sont les plus enthousiastes.

Un concept de défense commune qui serait plus associé à une idée de maintien de la paix.

”Dans un pays comme l'Espagne, pour la majorité de l'opinion publique l'armée est moins associée à une mission traditionnelle de combat, qu'à des missions d'interposition, destinées à éviter le combat entre factions rivales, à effectuer des missions de médiation et d'aide humanitaire.” »²⁹

Ces sondages montrent que les Européens sont très favorables au développement d'une défense européenne commune. Mais quelle est la situation actuelle de cette défense ? Où la politique étrangère européenne se situe t-elle ?

Lorsqu'ils préparaient leurs différentes initiatives à la fin des années quarante, les « pères fondateurs » de l'Europe moderne – Robert Schuman, Alcide de Gasperi, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak... – visaient délibérément à éliminer le risque de guerre entre États européens. Les progrès sur les voies qu'ils tracèrent ont été inégaux, en particulier en matière d'institutions de sécurité. S'ils inspirèrent en 1952 le traité établissant une

²⁹ www.euronews.net, 24 janvier 06

Communauté Européenne de Défense (CED), cette initiative échoua, la France ayant refusé de ratifier ce traité et la Grande-Bretagne de le signer. La création de la politique étrangère et de sécurité commune est une conséquence de la fin de la guerre froide et des problèmes de l'UE pour gérer les crises de l'après guerre froide et en premier lieu les différentes crises yougoslaves. Le 19 avril 1990 Helmut Kohl et François Mitterrand évoquent dans une lettre commune la nécessité de « définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune », estimant que la Communauté « doit s'efforcer de poursuivre une politique plutôt que de produire des déclarations sans fins ».

En 1992, les dispositions du traité de Maastricht relatives à la PESC prévoient que « Tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité » (art. J1-1) peuvent être couverts par la PESC, « y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune » (art. J4-1). Ces dispositions qui fondent le second pilier des institutions européennes mettent fin à un tabou qui entravait la construction politique de l'Europe depuis l'échec de la CED en 1954 et des plans Fouchet en 1961. Cependant, le caractère intergouvernemental de la politique étrangère européenne est préservé, voire accentué par le rôle accordé au Conseil européen dans la définition des grandes options et le lancement des actions communes. La cohérence entre la PESC et les activités extérieures du premier pilier est recherchée. Ainsi, le lien avec la politique commerciale ou la coopération au développement est plus fort que du temps de la coopération politique européenne (CPE). Les sanctions économiques à des fins politiques, les dialogues politiques tenus dans le cadre d'accords de coopération ou d'association, l'émergence de politiques ou stratégies globales (inter-piliers) à l'égard de pays tiers prouvent cette volonté de cohérence.

En dépit de progrès réels, l'absorption du pilier PESC par le pilier communautaire a rapidement été rejetée par les Etats membres soucieux de préserver le caractère intergouvernemental de la politique étrangère européenne. En effet, des propositions comme confier à la Commission le rôle central en matière de préparation et d'exécution des décisions PESC, faire du vote à la majorité qualifiée la procédure de droit commun en matière décisionnelle, conférer au Parlement un quelconque droit de veto dans les domaines de la

politique étrangère et de la sécurité n'étaient pas recevables pour une majorité d'Etats.

En 1998, avec la signature du traité d'Amsterdam, le vote à la majorité qualifiée est possible pour les décisions d'application dans la mesure où elles interviennent après une première décision prise à l'unanimité. Toutefois un Etat peut empêcher le recours au vote en invoquant des « raisons de politique nationale importantes » (art. 13 du traité UE). En plus, une certaine flexibilité est introduite avec la possibilité offerte aux Etats membres de s'abstenir sans bloquer la décision. Malgré ces garanties pour la souveraineté des Etats, la règle en matière décisionnelle demeure l'unanimité.

Les missions de « Petersberg » (missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants, maintien de la paix, missions de forces de combat pour la gestion des crises), qui relevaient jusqu'alors de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), sont intégrées par le traité d'Amsterdam.

En 2000, le traité de Nice, offre la possibilité de prendre des décisions sur la base d'une coopération renforcée, si elle porte sur des questions n'ayant pas d'implications en matière de défense. La coopération renforcée, décidée par le Conseil à la majorité qualifiée, implique au minimum huit Etats, et doit se déployer dans le respect des autres Etats membres. Cette possibilité offerte par le traité de Nice ne sera pas utilisée.

Pour pouvoir intervenir militairement, la nécessité de compléter la PESD par la PESD devenait inévitable. Lors du sommet d'Helsinki en décembre 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement ont fixé un objectif global, le « headline goal », pour être en mesure de déployer sur un théâtre d'opérations, dans un délai de 60 jours et pendant au moins une année, une force d'environ 60 000 hommes, appuyée le cas échéant par des forces aériennes et navales, et capable d'effectuer l'ensemble des missions Petersberg. Cependant, pour pouvoir mener des opérations militaires extérieures, il ne suffit pas d'afficher des quantités de forces, encore faut-il disposer, sur le plan qualitatif, des moyens adéquats. Or, des lacunes existent en particulier sur le plan du renseignement, de l'observation, de l'équipement, du transport, des systèmes de commandement et de contrôle.

La composante civile de la PESD, la coopération policière (possibilité de fournir jusqu'à 5 000 policiers, dont 1 000 dans un délai de 30 jours, pour des

missions qui vont du rétablissement de l'ordre en coopération avec une force militaire à l'entraînement des policiers locaux), de renforcement de l'Etat de droit (assistance judiciaire), d'administration civile (notamment en matière électorale) ou de protection civile (assistance apportée aux acteurs humanitaires) est plus facile à mettre en œuvre que les moyens militaires.

En 2001, le Conseil européen de Göteborg, a mis au point un ambitieux programme de prévention qui mêle l'économique, le politique et le militaire. Cette politique de prévention est suivie de près par le Conseil et la Commission. Cependant, les nouveaux Etats membres (NEM) ont vite réalisé que la PESD et la PESD ne leur offraient pas de garanties de sécurité suffisantes. Soucieux de rejoindre l'UE pour des raisons économiques, leur priorité en matière de sécurité est clairement l'Alliance atlantique. Celle-ci s'est élargie, en 1999, à la Pologne, à la République Tchèque et à la Hongrie, avant d'ouvrir ses portes à sept nouveaux membres (Bulgarie, Roumanie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Slovénie) en mars 2004. Conscients des réalités de la puissance militaire, les pays d'Europe centrale et orientale considèrent la défense européenne comme un complément utile dans la mesure où elle s'avère compatible avec l'OTAN.³⁰

La crise irakienne semblait interrompre l'élan en faveur d'une PESD/PESD parce qu'elle a montré au grand jour les dissensions qui continuent à séparer les Etats membres comme le montre la lettre des huit pays d'Europe pour un front uni face à l'Irak du 30 janvier 2003 (en annexe 3). Pourtant, au plus fort de la crise irakienne, français et britanniques ont continué à coopérer sur le plan militaire. Lors du sommet du Touquet, en février 2003, soit quelques semaines avant l'invasion de l'Iraq, ils ont adopté une déclaration sur le renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense. Ces bonnes intentions ont été contrecarrées par une initiative commune de la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg le 29 avril 2003 destinée à relancer une PESD qui souffrait des dissensions européennes sur l'Iraq (en annexe 2).

³⁰ Elvire Fabri et Colomban Lebas, Trois scénarios pour une PESD, Politique étrangère, 2/2005.

Cette initiative prévoyait entre autres :³¹

« La possibilité de conduire des coopérations renforcées en matière de défense;
Une clause générale de solidarité et de sécurité commune liant tous les Etats membres de l'UE et permettant de faire face aux risques de toute nature envers l'UE;

La possibilité pour les Etats membres qui le souhaitent de souscrire des obligations supplémentaires, dans le cadre d'une coopération renforcée et sans que cela n'entraîne des obligations pour les tierces parties;

La reformulation des tâches Petersberg, permettant à l'UE d'utiliser des moyens civils et militaires afin de prévenir les conflits, de gérer des crises, y compris les missions les plus exigeantes;

La création d'une Agence européenne de développement et d'acquisition de capacités militaires avec comme objectif d'augmenter les capacités militaires européennes et de renforcer l'interopérabilité et la coopération entre les forces armées des Etats membres. Cette Agence contribuera à la création d'un environnement favorable à une industrie de défense européenne compétitive;

La création d'un Collège européen de Sécurité et de Défense, afin de favoriser le développement et la diffusion d'une culture de sécurité européenne. »

Toutes ces initiatives, malgré le bruit médiatique qu'elles ont pu avoir, n'ont finalement pas posé beaucoup de problèmes aux pays de la « nouvelle Europe ». En effet, la plupart des initiatives se retrouvent également dans les propositions élaborées par la convention préparant le «Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe».

Ce qui fut reproché le plus à la « vieille Europe », c'était l'initiative sur « la création d'un noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations pour l'UE » ainsi qu' « un quartier-général multinational déployable pour des opérations conjointes et qui serait basé sur des quartiers-généraux déployables existants ». Ce QG européen de planification et de conduite qui devait être installé à Tervuren en Belgique a fait couler autant d'encre que la lettre des huit de Vilnius qui prenaient une position atlantiste tout à fait opposée à la France et à l'Allemagne.

³¹ Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique sur la défense européenne, Bruxelles – le 29 avril 2003.

La France et le Royaume Uni étaient identifiés comme chefs de file d'une vision européenne et une vision atlantiste de la défense. Malgré cette opposition, lors du sommet de Londres, le 24 novembre 2003, les deux pays se situaient clairement dans la logique du sommet de Saint-Malo pour prôner la construction d'une identité européenne de défense. Cet effort bilatéral a débouché sur un important résultat multilatéral lors du Conseil européen du 12 décembre 2003. En effet, les quinze ont entériné un document de la présidence italienne qui réglait la question du QG européen.

Après quelques réticences, les dirigeants européens se sont mis d'accord sur la création d'une « capacité de planification et de conduite des opérations militaires » autonome. D'un côté, les Britanniques accordaient aux Français que ce QG serait indépendant de l'Alliance atlantique et d'un autre côté, les Français ont dû reconnaître que, dans un premier temps, la priorité pour décider de mener une opération serait donnée à l'OTAN.

Ce bref rappel historique a permis de montrer que même en situation de crise, l'UE a continué de progresser dans les domaines de la PESC et de la PESD. Cette progression a permis d'identifier trois tendances, en parties opposées et simultanées dans la construction européenne :

➤ La première est une tendance à la défense des souverainetés.

La politique étrangère et la défense sont des domaines où les Etats membres veulent conserver leur marge de manœuvre, d'où le refus de la communautarisation du deuxième pilier de l'UE. Pour cela, il est important de « penser la PESC dans une pluralité de champs ».³²

➤ La seconde est une tendance à se positionner par rapport aux Etats Unis.

Les Européens sont prêts à trouver des compromis avec leurs partenaires, mais ils sont aussi capables de se diviser sur un sujet d'importance majeure. La question des relations avec les Etats-Unis est primordiale pour faire avancer la PESC. Cette problématique du lien transatlantique sera abordée en détail dans la seconde partie du mémoire, mais dès à présent, le constat suivant semble permis : les Européens ne parviennent à définir une ligne commune que dans les cas où il existe un consensus avec les Etats-Unis. En effet, lors de la crise du Kosovo en 1999, les Américains et les Européens étaient favorables à une

³² Yves Buchet de Neuilly, L'Europe de la politique étrangère, Economica, 2005.

intervention et la PESC a pu faire entendre sa voix. Par contre, lors de la crise de l'Iraq en 2003, les opinions entre Européens et Américains divergeaient et la PESC est restée muette.

- La troisième tendance pousse les Etats membres à coopérer sur le plan militaire.

Au risque d'être marginalisés sur la scène politique internationale, les Européens n'ont d'autre choix que de construire, pierre après pierre, cette Europe de la défense pour donner du poids à la diplomatie européenne. La PESD est une condition de réussite de la PESC et la PESC est une nécessité si l'UE souhaite exister sur la scène en tant qu'acteur politique. Ainsi, Philippe de Schoutheete préconise « une cohérence par la défense » et affirme qu'il serait important de « déclencher un sursaut »³³ pour transformer les armées de la défense continentale à la projection de forces pour faire face aux nouvelles menaces.

E. Un livre blanc européen ?

Dans les premières années de la CPE, le fait que le président en exercice de la Communauté s'exprime, au nom des Etats membres, lors de la réunion de la Conférence de Sécurité et de Coopération en Europe (CSCE), était considéré en soi comme une réussite. Aujourd'hui, les prises de position communes dans les enceintes internationales sont fréquentes. Mais les Européens demandent plus à une Union qui est sommée d'agir pour résoudre les crises et défendre les valeurs et les intérêts européens. La plupart des Etats membres de l'UE définissent la manière de faire face à ces défis dans une vision à moyen terme formulée dans un livre blanc. Cette expression désigne « des rapports officiels, de périodicité variable, dressant un bilan de la situation géostratégique, faisant état des ressources disponibles et en développement, et indiquant les missions des forces armées nationales. Parfois ce document s'accompagne d'indications sur les axes de développement pour l'avenir. Un livre blanc ne constitue pas un ouvrage doctrinal au sens opérationnel du terme. En revanche, comme il expose dans

³³ Philippe de Schoutheete, La cohérence par la défense, Cahiers de Chaillot, octobre 2004.

leurs grandes lignes les buts stratégiques du gouvernement et la conception du rôle des forces armées, on en fait parfois le manifeste déclaratoire de la doctrine stratégique nationale ».³⁴ Des tentatives pour faire la même chose au niveau européen ont bien eu lieu. Dans une étude, André Dumoulin a essayé de voir à quoi un livre blanc européen pourrait ressembler.³⁵

« Au-delà de la modestie des objectifs de l'Union en la matière – la notion d'« armée européenne » restant taboue ou figée dans le non-dit –, se pose la question de l'assise doctrinale, conceptuelle et sémantique de cette PESD. En d'autres termes, les outils et les organes décisionnels sont aujourd'hui définis et mis progressivement en place sans qu'il y ait de « dictionnaire », de « mode d'emploi », de concept opératoire, de synthèse analytique officielle, réunissant les différents socles de la sécurité et de la défense de l'UE (objectifs de capacité, missions de Petersberg, définition des risques et menaces, apports nationaux, déclarations politiques solennelles de l'Union dans le champ sécuritaire et au sujet des grandes valeurs européennes) »

La question d'un livre blanc européen fut lancée en France, en 1994, par Pierre Lellouche et reprise en septembre de la même année par le Premier ministre français Edouard Balladur pour des lignes directrices pour des actions de l'UE en coopération avec l'UEO et l'OTAN.

Suite au refus de certains Etats membres d'approfondir la question pour des motifs politiques et stratégiques et en vue de l'adoption d'un nouveau concept stratégique au sein même de l'OTAN en 1999, l'idée de livre blanc européen de la sécurité et de la défense fut assez rapidement abandonnée. Mais en mars 2000, Lamberto Dini, alors ministre des Affaires étrangères, s'était prononcé, lors de l'« Aspen Dialogue » organisé à Venise, en faveur de la rédaction d'un livre blanc de la défense européenne pour définir des critères de convergence militaire entre Etats membres. En 2001, le député socialiste français Paul Quilès, profitant de la présence à l'Assemblée nationale de Rudolf Scharping, alors ministre de la Défense allemand, proposa de reprendre la réflexion sur le

³⁴ Définition de François Gere, *Dictionnaire de la pensée stratégique*, Larousse, Paris, 2000, p. 159).

³⁵ LA RELANCE DU CONCEPT DE « LIVRE BLANC » EUROPÉEN DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE *par* André DUMOULIN, Responsable de l'Observatoire sur la PESD, Département de science politique, Université de Liège (Belgique). Maître de conférences à l'Université de Liège et à l'Université libre de Bruxelles.

concept commun franco-allemand, en y associant le cas échéant le Royaume-Uni et l'Italie, pour aboutir à un livre blanc européen donnant à l'Europe une doctrine commune.

La thématique du Livre blanc avait été inscrite dans le programme de la présidence belge dans son volet « sécurité et défense »³⁶. Selon le ministère belge de la Défense, un livre blanc pourrait ainsi contribuer « à un accroissement de la coopération, de la cohérence et de l'efficacité au plan européen, *via* la définition collective de priorités et de visions partagées, la formation des Européens à une culture commune, tout autant que la stimulation du dialogue de coopération avec les Etats partenaires et surtout avec les alliés nord-américains et le Congrès de Washington. »

Cependant, pour « les Britanniques, les Allemands et certains Etats dits « neutres », le terme de « Livre blanc », d'origine anglaise, pose problème dans le champ européen, dans la mesure où il implique une politique de défense prescriptive, dirigiste et donc contraignante : adopter la notion de « Livre blanc européen » serait dès lors trop audacieux et imposerait certaines contraintes d'objectifs, que Londres et d'autres ne sont pas prêts d'accepter. En outre, cette appellation traduirait la volonté de produire un document associé à une politique européenne intégrée, ce que la PESD n'est pas. Cette question de terminologie, posée par certaines capitales, si elle semble artificielle par rapport à celle du contenu, traduit de manière sous-jacente, l'existence de réticences de fond; derrière cela se cache également le souhait de voir cet exercice sortir du cadre de l'Union, pour être réalisé davantage en synergie avec l'OTAN. Aussi, un engagement consensuel à poursuivre la réflexion à ce sujet pourrait-il passer par l'adoption d'une sémantique nouvelle aux appellations diverses : « Manuel de la PESD », « Cadre politique et militaire de la PESD », « Concepts et outils européens de la sécurité et de la défense », « Glossaire pour la PESD », « Carte de visite », « Rapport », « Etat » ou « Réflexions sur la PESD », « Guide », « Livre vert européen sur la sécurité et la défense », « Livre bleu européen sur la sécurité et la défense », etc. Ces différents titres auraient pour avantage de réduire les réticences que la Belgique a perçues. »

³⁶ André *Flahaut*, « La présidence belge de l'UE : les priorités en matière de sécurité et de défense », *Revue de Défense nationale*, Paris, juillet 2001, p. 24.

Cette problématique pour trouver un titre acceptable pour tous les Etats membres pour un tel document laissent craindre le pire pour trouver un compromis au contenu du document.

Plusieurs possibilités peuvent être envisagées, entre autres :

- Additionner et synthétiser les données inscrites dans les documents officiels nationaux,
- Produire un document reprenant les décisions d'Helsinki et de Nice en incluant la doctrine stratégique de l'UE

Dans une lettre datée du 19 octobre à Nicole Gnesotto, directrice de l'Institut d'Etudes de sécurité, le ministre Flahaut affirmait « la nécessité pour l'Europe de concevoir un document descriptif reprenant à la fois les objectifs communs de la PESD, le contenu des appareils de défense nationaux et les évolutions observées en leur sein. »

Une fois le contenu du livre blanc défini, il faudrait encore le faire approuver d'un côté par les Etats membres et leurs parlements et d'un autre côté par le parlement européen pour lui donner la légitimité nécessaire. Si une telle approbation avait lieu, les Etats membres seraient à terme contraints à une convergence des politiques de défense, des équipements et des capacités militaires.

DEUXIEME PARTIE: QUEL AVENIR POUR LA PESC ET LA PESD?

Après avoir constaté que le poids relatif plus faible de la France, de l'Allemagne et du Royaume Uni en Europe rendrait plus difficile le rôle moteur du couple franco-allemand dans le futur et après avoir dressé un bilan provisoire de l'évolution de la PESC et de la PESD, il convient de voir de plus près les visions spécifiques françaises, allemandes et britanniques pour le futur de l'Europe.

Comme le dit Daniela Manca³⁷ : « Au travers des propositions soumises par les membres de la Convention, l'élargissement des missions de Petersberg s'est traduit par une référence spécifique au recours à des moyens militaires dans les cas suivants : la prévention des conflits, les actions conjointes en matière de désarmement, le conseil et l'assistance militaire, les opérations de stabilisation à la fin des conflits et le soutien à la demande des autorités d'un pays tiers dans la lutte contre le terrorisme.

Dors et déjà, l'engagement d'une assistance mutuelle en cas d'attaque terroriste a été proposée par l'introduction d'une *clause de solidarité* dans le futur traité. Celle-ci prévoit également le recours à l'ensemble des instruments et des moyens de l'Union (militaires, coopération policière et judiciaire) pour la protection des populations civiles et des institutions démocratiques. Toutefois, il ne faut pas dans aucun cas confondre cette clause avec un système de sécurité collective : en témoigne l'accueil largement favorable que la clause de solidarité a reçu de l'ensemble des Conventionnels qui, sans doute et pour une partie d'entre eux, se seraient opposés à la création d'une clause de sécurité collective 'communautarisée'. En effet, cette dernière option, évoquée par certaines contributions³⁸ n'a pas suscité un véritable enthousiasme, notamment auprès des Etats atlantistes. »

³⁷ Daniela Manca : La politique européenne de sécurité et de défense à la lumière des travaux de la convention sur l'avenir de l'Europe, *Les Cahiers du CREMOC*, 2003

³⁸ CONV 422/02, 22.11.2002 : contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer, membres de la Convention, présentant les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense.

Cette affirmation montre que si les membres de la Convention sur le «Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe» ont étudié les propositions franco-allemandes pour aller beaucoup plus loin que les missions de « Petersberg », une défense collective de l'Europe, comme dans le cadre de l'OTAN, n'était pas envisageable pour les pays les plus atlantistes de l'UE.

A. Visions françaises, allemandes et britanniques de l'Europe

1. Initiatives pour le développement de la PESD

Les propositions franco-allemandes soumises dans le cadre de la conférence intergouvernementale pour le développement de la PESD ont été intégrées dans le projet de traité constitutionnel qui a été signé en octobre 2004 (Annexe 1 : Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer, membres de la Convention présentant les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense).

Les propositions les plus importantes étaient:

- Introduction d'instruments de flexibilité pour la PESD par des coopérations renforcées ou structurées.
- Obligation d'assistance mutuelle des États membres de l'UE.
- Insertion d'une clause de solidarité.
- Elargissement des missions de Petersberg.
- Création d'une agence européenne de l'armement.

Avant cela, le Conseil européen réuni à Bruxelles en décembre 2003 a adopté le document "Défense européenne: consultation OTAN/UE, planification et opérations" élaboré conjointement par l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne et présenté par la présidence italienne. Ce document qui découle d'une initiative lancée le 29 avril 2003 par l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg (annexe xxxx) comprend deux objectifs principaux:

Améliorer la préparation des opérations de l'UE avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN grâce à la création d'une cellule de l'UE au quartier général

de l'OTAN, SHAPE, et à l'établissement d'arrangements de liaison entre l'OTAN et l'état-major militaire de l'UE.

Renforcer la capacité de l'UE à planifier et à conduire de façon autonome des opérations (c'est-à-dire sans recourir aux moyens et capacités de l'OTAN). À cette fin, une cellule civilo-militaire (21 postes) a été créée à l'état-major militaire de l'UE et est chargée prioritairement de la planification stratégique.

On peut donc affirmer qu'à côté du sommet franco-britannique de St Malo en 1998, l'Allemagne et la France ont largement contribué à donner des initiatives au développement de la PESC et PESD.³⁹

« Ce n'est pas uniquement par leur taille et leur poids politique, mais aussi précisément grâce à leurs grandes différences, que l'Allemagne et la France ont vocation à jouer un rôle de précurseur dans la Convention.⁴⁰

L'ouverture de la Convention sur l'élaboration d'un dispositif constitutionnel européen est placée sous le signe d'une coopération franco-allemande peu brillante.

Certes, pas une occasion officielle ne se passe sans que soit souligné le "rôle privilégié" du "couple franco-allemand". Certes, les ministères des affaires étrangères se donnent tout le mal du monde pour dissiper l'impression de divergences entre les deux nations piliers du processus d'unité européen, il n'empêche que l'opinion publique de chaque côté du Rhin n'accorde plus grande importance au rôle précurseur des deux pays amis. *Le Figaro* parlait même d'une mort annoncée du moteur franco-allemand.

Cet état de fait ne disparaîtra pas avec de simples déclarations d'amitié. D'autant moins que l'évolution politique a fait apparaître, depuis le 11 septembre de l'année passée, des champs magnétiques bien différents se dérochant aux synergies franco-allemandes. On a donc assisté partout à un renforcement de la conviction selon laquelle les Etats-Unis seraient la seule puissance à décider et les Etats européens n'auraient la possibilité d'agir que dans le cadre d'une alliance avec cette puissance mondiale. Quoi qu'il en soit, Français et Allemands

³⁹ Un nouveau départ. Pour une initiative franco-allemande dans le domaine de la défense européenne, Etude menée par la Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2005.

⁴⁰ Le tandem franco-allemand malgré tout, par Rudolf von Thadden, Coordinateur pour la coopération franco-allemande

ont, par conséquent, besoin de la coopération avec les Anglais, qui constituent un pont entre l'Europe et l'Amérique. »

Le rôle historique du couple franco-allemand est reconnu, mais qu'en est-il de l'avenir ?

« En effet, le nouvel élément est que l'Europe a continué de croître, que l'Europe de l'Union est devenue à la fois plus grande et plus profondément intégrée. Le couple franco-allemand ne perd pas pour autant de son importance, mais il acquiert une nouvelle dimension; il constitue un élément à déterminer précisément au sein du processus de la construction européenne sans pour autant s'y limiter. Le partenariat franco-allemand a une valeur historique propre qui ne peut pas être réduite au rôle de moteur dans le processus d'unification. »⁴¹

Quelles sont les visions communes franco-allemandes pour l'UE ?

2. Visions franco-allemandes

« Une nation pas comme les autres » v.s « une nation parmi les autres »⁴²

Afin de donner un éclairage sur les visions de la France et de l'Allemagne sur l'Europe, Daniel Cohn-Bendit choisit deux figures emblématiques d'après-guerre pour illustrer ses propos : Konrad Adenauer et Charles de Gaulle. Alors que la France du Général de Gaulle espère retrouver sa puissance à travers l'Europe, les Allemands voient en elle l'occasion de s'ancrer à l'Ouest.

Ces différences invoquées par Cohn-Bendit sont repris par Georges-Henri Soutou : « ...le grand projet français, poursuivi sous des formes diverses depuis 1957, repris avec de Gaulle, repris avec Mitterrand, d'un couple franco-allemand conduit par la France pour construire une défense européenne alliée aux États-Unis mais indépendante d'eux, ce projet a échoué »⁴³

⁴¹ Discours commun prononcé par les Coordinateurs pour la coopération franco-allemande à l'occasion du 79e sommet franco-allemand à Schwerin, le 30 juillet 2002. *Les Coordinateurs pour la coopération franco-allemande, M. Rudolf von Thadden et l'ancien Ministre André Bord*

⁴² VISIONS FRANCAISES ET ALLEMANDES DE L'EUROPE, Petit-déjeuner débat autour de Daniel Cohn-Bendit organisé par le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

de l'Institut français des relations internationales (Ifri) à Paris, le 18 mai 2005

⁴³ Georges-Henri Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, p. 411

En effet, par le passé, malgré la contribution remarquable du couple franco-allemand à la construction de l'UE, de nombreux points opposaient l'Allemagne et la France dans le domaine de la sécurité extérieure :

- Leurs perspectives et leurs ambitions internationales.
- Leur conception de la sécurité (intégration contre indépendance et souveraineté).
- Leur compréhension nationale du pouvoir militaire ou civil.
- Leurs relations avec les États-Unis et leur lien de dépendance par rapport à la garantie sécuritaire américaine.
- Leur statut vis-à-vis du nucléaire.
- Leur appartenance ou non au Conseil de sécurité de l'ONU en tant que membre permanent disposant d'un droit de veto.

Pour pouvoir jouer un rôle moteur dans le cadre d'une politique européenne de sécurité et défense, le couple devra remplir plusieurs conditions :

- Une communauté d'intérêts en termes de sécurité et une même appréciation des risques.
- Un choix concerté d'outils privilégiés (civils et militaires) pour promouvoir les intérêts communs dans le domaine de la sécurité et parer aux risques et aux menaces.
- Un choix concerté du cadre institutionnel à privilégier.
- Un engagement mutuel (en termes politiques et budgétaires) portant sur le développement de capacités civiles et militaires de prévention et de gestion de crise.
- Une volonté de la part des partenaires européens de suivre l'exemple franco-allemand et de faire à peu près les mêmes choix que la France et l'Allemagne sur les divers points qui précèdent.

Si ces conditions sont remplies, le couple franco-allemand peut devenir le moteur pour peser sur les grands choix européens. « Des succès et des échecs des deux dernières années, l'auteur tire plusieurs enseignements qui devraient être médités. Le premier a trait à la nécessité d'intégrer les données de base de l'Europe contemporaine : l'influence de la France et de l'Allemagne sera d'autant plus grande que ces deux pays auront recherché de façon systématique à associer d'autres partenaires à leurs initiatives. Le second concerne l'organisation de la coopération franco-allemande, qui ne doit pas simplement

être l'affaire des structures spécialisées mises en place au sein de ces deux pays, mais au contraire peser sur les grands choix de politique européenne des deux gouvernements. Si ces conditions sont remplies, on peut penser que le «moteur» franco - allemand a encore de beaux jours devant lui, à condition qu'il parvienne à définir des projets qui prennent en compte, comme par le passé, les intérêts de l'ensemble de l'Union. »⁴⁴

Lors du 40ème anniversaire du Traité de l'Élysée, le 22 janvier 2003, Jacques Chirac a réaffirmé son attachement à ce que Charles de Gaulle appelait une « communauté de destin » : « Ce que l'Allemagne et la France ont vécu et subi dans l'Histoire ne ressemble à rien d'autre (...). Elles seules peuvent accomplir les gestes qui porteront l'Europe plus loin, dans ses ambitions, dans ses frontières, comme dans les coeurs. »⁴⁵ pour que « le couple franco-allemand forme le moteur de l'Europe ».⁴⁶ Dans la déclaration commune franco-allemande à l'occasion du 40eme anniversaire du traité de l'Elysée, cette affirmation a été entérinée :

« Politique étrangère

25. La France et l'Allemagne veilleront à adopter des positions communes dans les instances internationales, y compris le Conseil de Sécurité, et à définir des stratégies concertées à l'égard des pays tiers, tout particulièrement dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

26. Nos ministres des affaires étrangères accentueront la complémentarité entre nos réseaux diplomatiques et consulaires, notamment par le biais d'implantations et de services communs. Nous leur demandons également d'examiner la possibilité de procéder à l'ouverture d'ambassades communes franco-allemandes.

27. Les services rendus à nos citoyens dans le pays partenaire devront être améliorés par une coopération accrue, sous l'égide de nos ministères des affaires étrangères, entre les services consulaires et l'administration du pays de résidence. L'assistance mutuelle apportée à nos concitoyens résidant dans les pays tiers sera également intensifiée.

Défense

⁴⁴ Martin Koopmann, Notre Europe, Etudes & Recherches n°36, Moteur malgré tout : Les relations franco-allemandes et l'Union élargie, 2004

⁴⁵ Jacques Chirac, déclaration au Bundestag, 23 juin 2000.

⁴⁶ Dominique de Villepin, interview, Le Monde, 30 juillet 2002.

28. Dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense, la France et l'Allemagne soulignent, à cette occasion qui marque également le quinzième anniversaire de la création du Conseil franco-allemand de sécurité et de défense, la qualité et l'importance de leur coopération en matière de défense ainsi que leur volonté de la renforcer dans une perspective européenne. Cela concerne en particulier le développement des capacités militaires, y compris la mise au point de nouvelles formes de coopération, notamment par l'harmonisation de la planification des besoins militaires et la mise en commun de capacités et de ressources, contribuant à la mise en oeuvre d'une politique européenne de l'armement et à la diffusion d'une culture européenne de sécurité et de défense. »

3. Visions spécifiques allemandes

L'ancien chancelier Helmut Kohl affirmait : « I doubt that the evil spirits of the past, under which we in Europe have already suffered more than enough this century, have been banished for ever. »⁴⁷ Les nouveaux dirigeants allemands (M Schröder, de la génération 1968, et maintenant Mme Merkel, de la génération 1989) ne font plus du passé historique une contrainte aussi lourde que ne l'avaient fait les dirigeants précédents qui avaient connu la guerre. Comme par le passé, la politique allemande se situe dans le cadre de l'ONU et de l'UE, mais depuis que l'Allemagne a regagné son entière souveraineté, elle compte reprendre sa « place normale » à laquelle son poids correspond. D'ailleurs, les autres dirigeants européens ne s'y sont pas trompés, comme le prouve l'intervention de Mme Merkel lors des discussions sur le budget européen 2007-2013. Il faut cependant souligner que si l'Allemagne est en cours d'entamer une nouvelle étape de son histoire, la « République de Berlin » n'a pas encore trouvé l'équilibre entre « la nation et l'Europe ».⁴⁸

⁴⁷ Helmut Kohl, German politician, Chancellor. *Independent* (London, 28 Oct. 1992)

⁴⁸ Maxime Lefebvre, *La République de Berlin*, Commentaire N° 100, Hiver 2002-2003, Plon.

Le nouveau poids de l'Allemagne a-t-il une influence sur le couple franco-allemand ? Le Premier Ministre français pense officiellement que cela n'est pas le cas.⁴⁹

« Q - Elle dit elle-même que le duo, le moteur... le couple franco-allemand n'est plus d'actualité et que ce n'est pas sa priorité. Elle est plus sur la ligne disons, de Nicolas Sarkozy, qui pense qu'il faut élargir ce moteur à des acteurs comme le Royaume-Uni, l'Espagne, la Pologne... elle le dit comme ça.

R - J'ai reçu Angela Merkel et je sais ce qu'elle m'a dit et je sais ce qu'elle a dit au président de la République : son attachement profond à la relation franco-allemande et la conviction que cette relation est indispensable à un bon fonctionnement de l'Europe.

Q - Et si elle est un peu moins exclusive qu'auparavant, ça change quelque chose pour la France ou pas ?

R - Vous avez la mémoire des relations franco-allemandes depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, vous savez que cette relation est incontournable en Europe ; elle est nécessaire à nos deux pays, elle est nécessaire à l'Europe et elle nous est demandée par les autres pays européens. Alors je veux bien qu'on veuille ici et là enfoncer des coins, voire susciter des polémiques. Je peux vous dire que dans la relation entre la France et l'Allemagne, quels que soient les dirigeants dont se dotent les Allemands, la relation, la vitalité de la relation franco-allemande, le partenariat franco-allemand restera le même. »

Le Premier ministre français a plaidé le 18 janvier à Berlin en faveur du maintien du rôle moteur du couple franco-allemand dans la construction européenne. « A six reprises dans le discours sur l'Europe qu'il a prononcé à l'Université Humboldt, puis lors d'une conférence de presse avec la chancelière Angela Merkel, M. de Villepin a insisté sur l'importance de la relation entre les deux pays. »⁵⁰ Cette intervention avait été estimée nécessaire par le fait que depuis novembre, la chancelière chrétienne-démocrate (CDU) avait montré que, si elle accordait une grande importance à la relation privilégiée entre Paris et Berlin, elle entendait jouer davantage un rôle de médiatrice au niveau des Vingt-Cinq... En préambule à son discours, le dirigeant français, dont l'idée d' "union

⁴⁹ Extraits de l'entretien du Premier Ministre, M. Dominique de Villepin, avec "le grand jury rtl - le figaro - Ici" - (paris, 4 septembre 2005)

⁵⁰ Antoine Jacob, Article paru dans l'édition du 20.01.06

franco-allemande” lancée en 2003 sans concertation et sans avoir été définie, est restée sans lendemain, a prévenu qu’il ne présenterait pas “*une vision cartésienne et achevée de l’Europe*” mais qu’il partagerait “*quelques questions et quelques convictions*”. Le résultat tranche avec la portée visionnaire du discours sur l’avenir de l’Europe prononcé, au même endroit en 2000, par le Vert Joschka Fischer, alors chef de la diplomatie allemande. »

La nouvelle visibilité de l’Allemagne sur la scène internationale se manifeste d’abord dans le cadre de l’UE. Ainsi, le Bundestag et le Bundesrat ont approuvé à une large majorité le « Projet de traité établissant une Constitution pour l’Europe ».

L’Allemagne développe avec la France en dehors du développement de l’Europe de la Défense une concertation étroite sur un bon nombre de dossiers européens comme la réforme du Pacte de stabilité et de croissance ou la révision de la stratégie de Lisbonne.

La seconde manifestation de la « normalité » de l’Allemagne s’exprime à travers le lien transatlantique. La crise iraquienne l’a conduite, pour la première fois dans son l’histoire récente, à s’opposer aux Etats-Unis. Même si les relations bilatérales entre les deux pays se sont progressivement standardisées, le discours du Chancelier à la Wehrkunde (12 février 2005) sur la nécessaire réforme de l’Alliance atlantique a entériné l’évolution de Berlin en direction d’une relation plus équilibrée avec Washington. Cette position a été confirmée lors de la 42^{ième} conférence de sécurité qui a eu lieu le 04 février 2006 à Munich.⁵¹

Pourtant, les Allemands pensent que l’Organisation du traité de l’Atlantique Nord (OTAN) représente et demeure « la colonne vertébrale » de l’architecture de sécurité européenne, garantissant la présence, jugée indispensable, des Américains en Europe, tout en couvrant une gamme d’opérations qui va de la défense collective à des opérations de gestion de crise (alors que la raison d’être de la PESD se limite aux missions de Petersberg). Cette attitude est encore renforcée avec l’arrivée au pouvoir d’Angela Merkel, comme le prouve l’accord de coalition : « Europäische Einigung und atlantische Partnerschaft sind keine Gegensätze, sondern die beiden wichtigsten Pfeiler unserer Außenpolitik. Beide

⁵¹ www.politikerscreen.de

bilden die Grundlage für unsere Beziehungen, insbesondere für die enge Freundschaft und Zusammenarbeit mit Frankreich, mit Polen und unseren anderen Nachbarn, mit den Vereinigten Staaten von Amerika wie auch für unser Verhältnis zu Russland.»⁵² Dans un article du Monde, Antoine Jacob affirme : « S'il n'avait tenu qu'à elle, la chancelière allemande, Angela Merkel, aurait déjà traversé l'Atlantique pour donner un nouvel élan aux relations entre l'Allemagne et les Etats-Unis. C'est une des toutes premières priorités que la nouvelle chancelière, en fonction depuis novembre 2005, s'est fixées sur le plan diplomatique. Pour des raisons de calendrier, elle n'a pas eu la possibilité de se rendre rapidement à Washington mais elle a enfin entamé, jeudi 12 janvier, une visite de deux jours dans la capitale américaine. Avec pour objectif d'"*améliorer la qualité et la substance*" des relations bilatérales, selon son expression, sans pour autant passer sous silence les sujets qui fâchent. »⁵³

La vocation désormais mondiale de la diplomatie de Berlin, qui ne se limite plus à la seule diplomatie économique, a culminé avec la revendication officielle d'un statut de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies. Avec l'appui de la France et des autres candidats à ce statut, notamment le Japon, l'Inde et le Brésil, l'Allemagne a mené une campagne active sur tous les continents pour présenter le 16 mai 2005 un projet de résolution qui n'a pas abouti lors du Sommet de septembre 2005 à New York. Malheureusement pour l'Europe, il est possible que la quête de l'Allemagne pour un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies nuise au développement de la PESC. En effet, cette forme de pensée dépassée « *altes Denken* » de la revendication allemande traduit plutôt une position nationale qu'une position européenne.⁵⁴

Pour pouvoir postuler à un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies, l'Allemagne doit participer à des opérations de maintien de la paix. Pour cela, elle a du revoir, contrairement à la France et au Royaume Uni, le rôle de la Bundeswehr⁵⁵.

⁵² Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD.

⁵³ Antoine Jacob dans Le Monde, Article paru dans l'édition du 13.01.06

⁵⁴ Sylvie Goulard, Cerfa, Visions franco-allemandes n°5, juin 2005

⁵⁵ Burkard Schmitt, Géopolitique, No. 91, septembre-novembre 2005

« Les difficultés d'adaptation ont été mises en évidence par le débat sur le rôle de la Bundeswehr. Depuis le traumatisme de la Seconde Guerre mondiale, l'utilisation des forces armées a été doublement restreinte : juridiquement par la Constitution, et politiquement par le pacifisme de l'opinion publique, persuadée que l'usage de la force n'était légitime que pour la défense du pays. Il existait ainsi un large consensus sur le principe «*Nie wieder Krieg*» (plus jamais la guerre) et sur une politique stricte de non-interventionnisme, barrière extrêmement importante contre tout emploi de la Bundeswehr hors du territoire. Cette attitude a commencé à évoluer dans les années 1990...En 1995, le SPD déclarait encore que l'envoi d'avions de combat en Bosnie ne pouvait être envisagé «à cause du passé» ; pourtant, quelques mois seulement après son arrivée au pouvoir, le tandem Schröder/Fischer décidait de participer à l'opération de l'OTAN au Kosovo. Deux ans plus tard, le Chancelier recourait au vote de confiance pour «imposer»l'envoi des troupes en Afghanistan. Le revirement fut donc rapide et profond. Certes, Joschka Fischer en particulier s'était battu déjà depuis 1995 pour convaincre la gauche de la légitimité d'intervenir militairement en cas de violation grave des droits de l'homme. Selon lui, la leçon de l'histoire allemande devrait être «*Nie wieder Auschwitz*» au lieu de «*Nie wieder Krieg*». »

Les forces armées allemandes sont aujourd'hui acceptées comme un instrument de l'action extérieure, mais l'héritage pacifique de la RFA induit une forte réticence vis-à-vis de l'utilisation de la force. Le militaire reste l'outil de dernier recours, tandis que les moyens civils sont au centre de l'action extérieure. Cette priorité est une conséquence de l'histoire allemande, mais elle correspond aussi à la complexité du monde d'aujourd'hui. L'exemple de l'Iraq a montré que face aux crises actuelles, toute une gamme d'instruments est nécessaire. Le militaire n'est qu'un pion pour la résolution de conflits (et normalement pas le plus important, mais nécessaire au début), et il faut poursuivre une approche de long terme visant à prévenir plutôt qu'à résoudre les crises. Pour cela, la nouvelle conception de la Bundeswehr remplace la distinction entre forces de projection et forces de défense territoriale par trois nouvelles catégories : 35 000 *Eingreifkräfte* mobilisables en quelques jours pour des opérations de haute intensité ; 70 000 *Stabilisierungskräfte* déployables en quelques semaines pour

des opérations de moyenne intensité ; 147 500 *Unterstützungskräfte* ; effectifs auxquels il convient d'ajouter 75 000 civils.

4. Visions spécifiques françaises

Comme la politique étrangère allemande, la politique étrangère française est axée prioritairement sur la construction européenne et sur l'action au sein de l'ONU.

A la différence avec l'Allemagne, la France n'a pas cessé de rester un acteur mondial après la seconde guerre mondiale, même si aujourd'hui, cette volonté a des difficultés à s'exprimer : « Si des diplomates français reconnaissent que l'année (2005) a été difficile, certains mettent en garde contre les amalgames. Il ne faut pas, disent-ils, mélanger les événements, ni confondre les questions d'image et d'influence réelle. La France n'a pas la même position dans le monde que dans les années 1990, a fortiori les années 1970. La diplomatie française essuie les doutes et les inquiétudes d'un pays en crise. Mais la France conserve de nombreux atouts : des éléments de puissance militaire, une ambition universaliste, le deuxième réseau diplomatique dans le monde après celui des Etats-Unis... ».⁵⁶

Une autre différence importante avec l'Allemagne provient de la puissance nucléaire française. Etant l'une des puissances nucléaires, la France adapte sa dissuasion aux nouvelles réalités stratégiques et entend prendre en compte la dimension européenne de sa défense comme en témoignent les déclarations officielles du Résident de la République et du chef d'Etat-Major des armées :

« Voulue par la France dès les années 50, concrétisée sous l'impulsion du général de Gaulle, notre dissuasion nucléaire est une réalité depuis déjà quarante ans. Incontestée durant toute la guerre froide, elle fait toujours aujourd'hui l'objet d'un consensus, dans un environnement stratégique lourd d'incertitudes et de risques. »⁵⁷

⁵⁶ Natalie Nougayrède, Le Monde, Article paru dans l'édition du 14.01.06

⁵⁷ Par Henri Bentégeat, Article publié dans le n° 2004 8/9 de la REVUE DE DEFENSE NATIONALE

« Notre dissuasion garantit, en premier lieu, que la survie de la France ne sera jamais mise en cause par une puissance militaire majeure animée d'intentions hostiles »⁵⁸. Le temps n'est pas venu de clore ce « contrat d'assurance ».

« On peut rechercher d'autres « contrats d'assurance ». L'Alliance atlantique, à laquelle nous sommes partie, a bien vocation à défendre l'Europe contre une agression de grande ampleur et à lui réserver une place sous le parapluie nucléaire américain. Pourrions-nous, comme d'autres le font déjà, nous en remettre entièrement à cette organisation pour ce qui concerne les intérêts ultimes de notre nation et de l'Europe ? Ce serait consentir à un renoncement lourd de conséquences pour l'avenir ; ce serait agir à contresens, alors que les pays européens consolident chaque jour davantage les liens qui les unissent, tandis que l'actualité nous rappelle que la perception qu'ont nos amis Américains des grands enjeux géostratégiques peut parfois s'éloigner de la nôtre, au moins momentanément... En réalité, la question de fond est bien de savoir quelle autonomie stratégique l'on souhaite conserver à la France et à l'Europe de demain....

La dissuasion nucléaire absorbe un cinquième des crédits d'investissements de la défense. C'est encore beaucoup, mais c'est nettement moins qu'au temps de la guerre froide⁵⁹. C'est le prix d'une assurance qui ne couvre pas toutes les menaces, mais qui prend en compte les plus graves d'entre elles ; c'est le prix de l'autonomie stratégique et, qu'on le veuille ou non, du maintien du statut de notre pays sur la scène internationale...

Il faudra bien qu'un jour la dissuasion soit pensée et discutée dans un cadre plus large que celui de l'Hexagone. Certes, aujourd'hui, il ne semble pas que les opinions publiques des autres pays européens y soient prêtes, probablement parce que la sécurité assurée par l'Alliance atlantique leur paraît suffire à répondre à des menaces qu'elles ont du mal à discerner et à évaluer. Avec les progrès de la construction politique de l'Union, c'est probablement sous l'angle de l'autonomie stratégique que s'amorcera ce débat. »⁶⁰

⁵⁸ Jacques Chirac : discours du 8 juin 2001 à l'IHEDN, Cf. Défense Nationale, juillet 2001.

⁵⁹ La part des crédits d'investissement consacrée aux forces nucléaires par la défense était de plus de 50 % à la fin des années 60, et de presque 34 % en 1989.

⁶⁰ Par Henri Bentégeat, Article publié dans le n° 2004 8/9 de la REVUE DE DEFENSE NATIONALE

Dans le discours sur la dissuasion nucléaire le 19 janvier, à l'île Longue, Jacques Chirac veut adapter l'arme nucléaire française au monde de l'après-guerre froide, tout en tenant compte des évolutions stratégiques des dernières années. La menace traditionnelle que représentait l'ex-URSS a officiellement disparu et la justification de la dissuasion nucléaire et de l'effort budgétaire qui en découle – 3 milliards d'euros par an –, est considérée comme moins évidente dans la société civile. « Dans son discours, M. Chirac évoque rapidement un autre débat controversé, celui d'une défense européenne qui monte en puissance, mais sans jamais aborder la question des forces de dissuasion française et britannique. Nous devons, "*le moment venu*", aborder cette question, estime M. Chirac. Des préoccupations plus politiques ne sont pas absentes de l'initiative présidentielle : l'échéance de 2007 se rapproche, et le prochain président de la République ne sera sans doute pas, pour la première fois, imprégné de la période gaulliste si intimement liée à la "*force de frappe*". Jacques Chirac ne peut être sûr que son successeur conservera en l'état l'outil de défense. En réaffirmant l'importance de la dissuasion nucléaire, sans doute espère-t-il la sanctuariser, pour éviter que l'on veuille l'affaiblir. »⁶¹

« Les observateurs étrangers ne s'y sont pas trompés. Qu'ils s'en félicitent, comme les Américains et les Britanniques, ou qu'ils le déplorent, comme les Allemands, ils tiennent le discours prononcé par Jacques Chirac sur la dissuasion nucléaire pour une étape importante dans l'évolution de la pensée stratégique française. Certes, depuis la fin de la guerre froide, la doctrine de la dissuasion "*du faible au fort*", telle qu'elle avait été définie par les pères de la "*force de frappe*", avait subi quelques aménagements. La disparition des deux blocs, l'interdiction des essais nucléaires, les progrès techniques, la nature des menaces nouvelles avaient rendu caduque l'idée de représailles anti-cités contre un adversaire surpuissant. ... Dans des termes sans équivoque, il a confirmé trois inflexions majeures dans la doctrine nucléaire française. D'abord, la menace d'une riposte nucléaire pourrait être utilisée pour dissuader un Etat "voyou" — bien que le mot n'ait pas été prononcé par le président de la République — qui mettrait en cause, en recourant au terrorisme, les "*intérêts vitaux*" de la France, cette notion étant explicitement étendue aux alliés de celle-ci. Ensuite, le

⁶¹ Laurent Zecchini, LE MONDE, 19.01.06

nucléaire n'est pas destiné à dissuader uniquement le nucléaire, puisqu'il pourrait être employé pour s'opposer à l'emploi d'armes de destruction massive d'une autre nature (biologique ou chimique). Enfin, la dissuasion nucléaire s'applique à des Etats qui "envisageraient" d'utiliser des armes de destruction massive. Cette formulation renvoie à la doctrine américaine de l'action préventive soulignée dans la doctrine stratégique adoptée par l'administration Bush après les attentats du 11 septembre 2001. »⁶²

« En Allemagne, pays très sensible à la question nucléaire, la classe politique et la presse oscillent entre le scepticisme et la désapprobation, y compris dans le camp conservateur, où beaucoup font un rapprochement avec l'épreuve de force actuelle entre la communauté internationale et l'Iran. *"Je ne pense pas que la menace d'une attaque soit l'instrument le plus approprié pour mettre la pression sur l'Iran"*, a commenté le député Andreas Schockenhoff, un des experts en politique étrangère de l'Union chrétienne-démocrate (CDU), le parti de la chancelière Angela Merkel. Si certains s'étonnent de la nouvelle sémantique française dans ce domaine,⁶³ la chancelière ne voyait aucune raison pour critiquer le nouveau discours.⁶⁴

L'autre partenaire de la coalition au pouvoir, le Parti social-démocrate (SPD), a rejeté la position française par la voix du vice-président de son groupe parlementaire, Walter Kolbow. *"Par conviction, le SPD rejette le recours au nucléaire ou à toute autre arme de destruction massive"*, a-t-il commenté, en reconnaissant qu'un Etat visé par une attaque terroriste se devait de réagir. Un responsable SPD pour la politique étrangère, Gert Weisskirchen, a regretté que M. Chirac n'ait pas consulté ses partenaires européens avant de s'exprimer. »⁶⁵

Si la majorité des hommes politiques allemands réfutent l'idée d'une arme nucléaire allemande, quelques voix isolées se sont élevées après le discours du Président Chirac. Ainsi, l'ancien Ministre de la Défense, Rupert Scholz (CDU) demande une protection contre le terrorisme nucléaire: «Wir brauchen von unseren Partnern und der NATO bindende Zusagen, dass sie Deutschland auch vor einer nuklearen terroristischen Bedrohung oder Erpressung mit dem Einsatz

⁶² Le Monde, Article paru dans l'édition du 22.01.06

⁶³ Alain-Xavier Wurst, Die Zeit, 19 janvier 2006

⁶⁴ Die Zeit, 24 janvier 2006

⁶⁵ Laurent Zecchini avec Cécile Chambraud (à Madrid) et Antoine Jacob (à Berlin)
Article paru dans l'édition du 21.01.06

von Atomwaffen schützen. In Ermangelung solcher Zusagen müssen wir die Frage ernsthaft diskutieren, wie wir auf eine nukleare Bedrohung durch einen Terrorstaat angemessen, im Notfall also sogar mit eigenen Atomwaffen, reagieren können. »⁶⁶

En attendant une hypothétique européanisation de l'arme nucléaire française, la France peut-elle orienter autrement la politique étrangère et de sécurité commune vers une réelle autonomie par rapport aux Etats Unis ?

Dans le cadre de la PESC, quelle place reste-t-il à une politique étrangère française ? Une des raisons pour la France de s'engager plus que d'autres pays dans le développement de la PESC provient de l'adage : « La France sera plus forte dans une Europe plus forte ». Mais l'UE est-elle devenue le démultiplicateur espéré d'une politique étrangère propagée par la France ?

L'article 17 traité d'Amsterdam affirme : « La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune...qui pourraient conduire à une défense commune, si le Conseil en décide ainsi...L'Union de l'Europe occidentale (UEO) fait partie intégrante du développement de l'Union en donnant à l'Union l'accès à une capacité opérationnelle...Elle assiste l'Union dans la définition des aspects de la politique étrangère et de sécurité commune ayant trait à la défense...La politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ».

La référence explicite à l'OTAN dans le traité d'Amsterdam, comme d'ailleurs dans le «Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe», prouve que certains Etats ne veulent absolument pas découpler l'UE de l'OTAN dans le domaine de la sécurité. Cette constatation n'est pas du goût de certains hommes politiques français. Ainsi, l'ambassadeur de France Bernard Dorin, Directeur

⁶⁶ Gero von Randow, ZEIT online, 26.1.2006

d'Amérique au ministère des Affaires étrangères, affirme : « En ce qui concerne l'OTAN, il n'y a qu'un pays qui décide : les Etats-Unis. La France n'étant dans cette organisation que d'un orteil n'y a pratiquement aucune influence ».

La France aurait bien aimé s'appuyer sur l'UEO pour entraîner l'Allemagne vers une politique autonome des Etats-Unis. Ce calcul s'est avéré erroné, comme le montre l'ambassadeur Jacques Jessel : « Les projets de défense européenne et d'utilisation autonome de l'UEO s'appuient en France sur des montagnes d'illusions. Les militaires allemands interrogés déclarent clairement que l'alpha et l'oméga de la défense allemande se résument à l'organisation intégrée de l'OTAN, sous l'autorité américaine. Quand, en 1987, Paris entend développer avec l'Allemagne Fédérale une entité commune de défense - par le biais d'une modification de l'UEO - Washington se dresse aussitôt contre cette proposition française, avec la plus grande virulence.

Pourquoi la Maison-Blanche, le Pentagone et le Département d'Etat cessent-ils finalement leurs récriminations ? Parce que les Allemands leur expliquent discrètement que l'UEO est dans leur esprit le moyen de rapprocher la France ... de l'OTAN. Quand le gouvernement français annonce quelques années plus tard sa volonté de rentrer à nouveau dans le commandement intégré de l'OTAN, les Américains ont du penser : « Les Allemands avaient raison, c'est fait ».

En fait, les ambitions d'une politique étrangère indépendante des Etats Unis ne font pas l'unanimité en Allemagne. Le chercheur Edouard Husson prétend: « La grande erreur des hommes politiques français est de croire que les Allemands les suivront s'ils veulent maintenir un tant soit peu d'une certaine tradition de politique étrangère. L'immense majorité de la population allemande n'a pour l'heure pas d'autre ambition que de vivre dans une sorte de grande Suisse, prospère et pacifique mais sans grande politique internationale. D'une certaine manière, les Allemands voudraient « sortir » de l'histoire. Leurs seules inquiétudes concernent l'Europe centrale et la Russie. C'est pourquoi ils acceptent que les Etats-Unis étendent l'OTAN jusqu'aux frontières russes.

En réalité, les Allemands espèrent que le projet européen amène les Français à laisser le monde tranquille avec leurs ambitions de prestige, d'indépendance nationale et de politique étrangère indépendante. En effet, les Allemands ont une vision assez hiérarchique des relations internationales. Les Etats-Unis sont la puissance dominante ? Ils s'en accommodent. D'autant que les Etats-Unis

s'appuient en Europe sur ... l'Allemagne. Alors, que la France cesse de vouloir boxer dans une catégorie supérieure à ses moyens. Les élites françaises font donc une tragique erreur en s'imaginant pouvoir s'appuyer sur l'Allemagne pour développer une véritable politique étrangère, à la fois commune et autonome par rapport à la puissance américaine ».

La politique étrangère et de sécurité commune a été instituée par le traité de Maastricht, en 1992, et renforcée, dans ses aspects de défense, en 1997 à Amsterdam, mais c'est le sommet franco-britannique de Saint-Malo, en décembre 1998, qui lui a donné une impulsion décisive. Depuis, la France a joué un rôle particulier pour le développement de l'Europe de la défense. La volonté de la France de relancer l'Europe de la défense se traduit également dans les propositions formulées, notamment avec ses partenaires britanniques.

5. Visions spécifiques britanniques

La double présidence du G8 et de l'Union européenne⁶⁷ a placé le Royaume-Uni au cœur de l'actualité internationale en 2005. Surmontant les réserves de l'opinion publique, le gouvernement de M. Tony Blair a mis l'Europe au centre de ses préoccupations. Le sondage suivant, effectué après le non français, montre que les Allemands, Français et Britanniques divergent fortement dans l'importance qu'ils veulent accorder à l'UE, notamment pour la sécurité collective européenne.⁶⁸

⁶⁷ www.ifri.fr, Jolyon Holworth, Quelles perspectives pour la présidence britannique de l'Union européenne ? , juin 2005.

⁶⁸ Etude réalisée du 24 août au 5 septembre 2005 pour ARTE auprès d'échantillons nationaux représentatifs de la population âgée de 18 ans et plus dans tous les pays

<i>L'échelon de décision préféré par domaine d'action</i>			
<i>Question : Pour être le plus efficace possible face à chacune de ces questions ou chacun de ces domaines, diriez-vous qu'il vous paraît préférable d'adopter des mesures à l'échelle européenne ou à l'échelle nationale ?</i>	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>Royaume Uni</i>
La recherche scientifique			
- A l'échelle européenne	67	85	51
- A l'échelle nationale	29	12	40
- Sans opinion	4	3	9
La politique agricole			
- A l'échelle européenne	60	58	30
- A l'échelle nationale	34	36	59
- Sans opinion	6	6	11
La politique étrangère			
- A l'échelle européenne	61	68	36
- A l'échelle nationale	33	23	56
- Sans opinion	6	9	10
La sécurité intérieure (lutte contre la délinquance, contre la criminalité, etc...)			
- A l'échelle européenne	58	31	17
- A l'échelle nationale	40	66	75
- Sans opinion	2	3	8
La lutte contre le terrorisme			
- A l'échelle européenne	77	88	46
- A l'échelle nationale	20	10	45
- Sans opinion	3	2	9

L'action de M. Blair a été particulièrement visible dans le domaine de la politique de défense avec le Sommet de Saint-Malo en 1998 et l'engagement britannique dans la force d'intervention rapide européenne.⁶⁹ Toutefois, l'opinion publique demeure réticente à une intégration européenne plus poussée.

⁶⁹ Jolyon Howorth, "The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: a question of flexibility?", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9/4, 2004, pp.483-508.

Ainsi, à l'issue des dernières élections européennes du 10 juin 2004, 44 députés britanniques appartiennent désormais à des partis « eurosceptiques » voire anti-européens, contre 34 affiliés à des partis favorables à l'Europe. Le premier ministre britannique avait annoncé en avril 2005 son intention de soumettre la ratification du Traité constitutionnel à referendum et de lancer dans cette perspective une grande campagne de promotion de l'Europe, mais M. Jack Straw a annoncé la suspension du processus de ratification en Grande-Bretagne en juin. De même, le referendum sur l'adhésion à l'euro, qui était envisagé en 2006, n'est plus d'actualité, même si M Tony Blair continue a souligner que l'Europe ne pourra pas se faire sans le Royaume Uni : « *Il n'y a pas d'autre chemin pour la Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne ne quittera pas l'Europe* » : un mois après la fin d'une présidence britannique controversée de l'Union européenne, le premier ministre Tony Blair reprend son bâton de pèlerin pour défendre son bilan et convaincre ses citoyens que les sirènes eurosceptiques du nouveau chef du parti conservateur, James Cameron, correspondent moins que jamais à l'intérêt du Royaume-Uni à l'heure de la mondialisation. »⁷⁰

Dans le cadre de la présidence britannique de l'UE, deux contradictions opposaient le Royaume Uni à la France, mais également à l'Allemagne :

- En premier lieu, la division sur l'agenda économique et social va croissant. Le « modèle social européen », s'oppose à ceux qui voient les bénéfices sociaux à long terme dans la dérégulation, la libéralisation, la flexibilité des marchés du travail.
- En second lieu, les divisions s'accroissent à propos des conséquences de l'élargissement de l'Union. Le Royaume-Uni est l'un des principaux partisans de l'approche favorisant la globalisation et l'expansion, qui vient d'être résolument rejetée par deux Etats fondateurs de l'Union.

La tâche est encore plus compliquée par le fait que les sondages d'opinion au Royaume-Uni suggèrent que le traité constitutionnel y aurait été rejeté à une majorité encore plus écrasante qu'en France et aux Pays-Bas – mais pour des raisons virtuellement opposées.⁷¹ En Grande-Bretagne, le Traité a été largement décrit dans les médias et par les forces d'opposition comme abandonnant trop

⁷⁰ Henri de Bresson, Le Monde, Article paru dans l'édition du 04.02.06.

⁷¹ Timothy Garton Ash, « La Bataille de France », Le Monde, 29-30 mai 2005

de « souveraineté » à une entité bruxelloise sur-régulatrice et trop intégrationniste. Une trop grande intégration pourrait nuire au lien privilégié que le Royaume-Uni conserve avec les Etats-Unis.⁷² En prononçant les deux mots, « *special relationship* », la toute première fois à la Chambre des communes le 7 novembre 1945, Winston Churchill aurait-il pu prévoir que cette expression ferait couler autant d'encre ?⁷³ L'ironie du sort atteignit son paroxysme lorsque, après la Seconde Guerre mondiale, le Royaume-Uni apparut non seulement comme le « Cheval de Troie de l'Amérique », pour reprendre la fameuse formule gaullienne, mais semblait même se complaire dans ce rôle ingrat. Avec l'entrée dans l'UE en 1972, la position britannique envers les Etats Unis ne change pas et le Royaume Uni se voit comme un pont entre l'Europe et les Etats Unis. Tony Blair a confirmé cette position le 28 avril 2003 : « Je veux une Europe plus forte, plus apte à parler d'une seule voix, mais je ne veux pas d'une Europe représentant une opposition à l'Amérique, car je pense que cela ne marcherait pas, je pense que cela serait dangereux et déstabilisant »⁷⁴

Si le Royaume Uni veut rester lié aux Etats Unis de cette façon, c'est que ces dirigeants politiques pensent pouvoir influencer les Etats Unis plus facilement en étant de leur côté qu'en s'opposant à eux. Cependant, cette relation de vassal à seigneur est de plus en plus contestée. L'ancien conseiller de Robin Cook, David Clark, affirmait que « la Guerre d'Irak avait démontré que les Britanniques étaient désormais les vassaux des États-Unis et non pas leurs alliés dans la direction du monde. Ne tenant pas compte d'une possible alternance à Washington, l'auteur demandait que Londres retrouve son indépendance et remettait en cause les fondements mêmes de la « relation privilégiée ». Sans aborder la question d'un monde multipolaire, il rejetait l'argument selon lequel les Britanniques avaient tout à gagner à la proximité avec Washington. »⁷⁵ De la même façon, pour Julius DeAnne, les divergences d'intérêts économiques qui opposent désormais les États-Unis et le Royaume-Uni remettent en cause les

⁷² Pauline Schnapper, *Mythes et réalité de la relation spéciale*, Editions du temps, 2002.

⁷³ « [...] we should not abandon our special relationship with the United States and Canada about the atomic bomb », *Hansard House of Commons debates*, vol. 415, col. 1 299, 7 novembre 1945.

⁷⁴ *Financial Times*, 28 avril 2003

⁷⁵ www.voltairenet.org/fr, La remise en cause de l'axe Londres-Washington, par Cédric Housez, 1 décembre 2005

conditions de la « relation privilégiée ». Il faudrait que la classe dirigeante britannique cesse de lier son sort à la politique états-unienne si celle-ci persévère dans l'unilatéralisme. Toutefois, là encore, le problème n'est pas tant le monde unipolaire que la consultation des intérêts britanniques dans le pôle dominant.⁷⁶

Toutefois, l'OTAN reste au centre du dispositif stratégique britannique, dont les vues relaient fréquemment celles de Washington. Depuis la création de l'OTAN, Londres assure des commandements majeurs dans la structure militaire intégrée. Aujourd'hui, l'adjoint du SACEUR (le commandant suprême des forces alliées en Europe), le Deputy-SACEUR, est un officier général britannique (le général John Reith). Les forces armées britanniques sont pleinement impliquées dans la « transformation » de l'OTAN, en particulier de la NATO Response Force que les États membres de l'Alliance atlantique ont décidé de mettre sur pied (sommet de Prague, 21 au 21 novembre 2002). Contrairement à la France, la stratégie de dissuasion nucléaire britannique est intégrée via l'OTAN à celle des États-Unis depuis les accords de Nassau (18 décembre 1962) avec les sous-marins Trident qui ont succédé aux Polaris. Londres se réserve le droit de disposer librement de ses forces nucléaires en cas de menace sur ses intérêts suprêmes, mais leur éventuel usage dépend des systèmes de guidage et des satellites américains.

Geoffrey Hoon, le ministre de la Défense, a mis en chantier en 2004 « une modernisation radicale » de l'armée britannique, réaffirmant la nécessité de disposer d'une armée « plus facile à déployer, plus agile et plus flexible », pour opposer « aux défis du xxie siècle » des capacités militaires de pointe. Même si la restructuration réduit le nombre des bataillons de 40 à 36 et que les effectifs de l'armée de terre passent de 103 500 à 102 000, les capacités militaires du Royaume-Uni excèdent celles de la France, notamment en termes d'efforts financiers, de projection de forces et de puissance. Le Royaume Uni pourrait déployer 50.000 hommes pour une opération extérieure, alors que la France envisage cet objectif en 2015.

« Au final, il apparaît que le savoir-faire militaire britannique assure à Londres un rôle décisif dans les questions de défense et de sécurité européennes, sur les

⁷⁶ *The Economic Consequences of a Sole Superpower*, DeAnne Julius, Chairman, The Royal Institute of International Affairs, Inaugural Lecture, 17th September 2003

marges et dans l'« étranger proche » de l'Union. Le « special relationship » anglo-américain demeure l'horizon de la politique de défense du Royaume-Uni, l'« atlantisme » tant décrié en France se révélant être une stratégie de prolongement des intérêts britanniques. Ainsi s'explique la « dyslexie militaro-diplomatique » de Londres en matière de défense européenne. Dès lors, l'efficacité militaire des armées britanniques et leur poids propre dans les équilibres européens hypothèquent tout projet d'« Europe de la défense » en porte-à-faux avec la vue-du-monde euratlantique et occidentale de l'establishment politico-militaire d'outre-Manche. Sur le plan militaire, le nécessaire « noyau dur » européen mis en avant par la diplomatie française n'est pas franco-allemand mais franco-britannique et cette donnée de base a ses prolongements nécessaires en termes stratégiques, diplomatiques et géopolitiques. »⁷⁷

B. Le lien transatlantique.

Contrairement au Royaume Uni, après la seconde guerre mondiale, et plus particulièrement après la crise de Suez, la France a développé un anti-américanisme naturel : « Mais comme le constate un diplomate occidental basé à Paris, *“l'instinct français de contrer partout les Etats-Unis”*, en dépit de l'affaiblissement de l'Europe, n'a pas disparu. Les diplomates français ont brandi comme un grand succès l'adoption, à l'Unesco, d'une Convention sur la diversité culturelle que Washington cherchait à contrer...L'ambition d'une Europe forte, censée véhiculer la notion d'un contrepoids à la puissance américaine, a buté sur le non français à la Constitution. La diplomatie française, après s'être senti des ailes à l'ONU en 2003, tout en contribuant à creuser les divisions sur le Vieux Continent, se voit contrainte à un difficile repositionnement. »⁷⁸ Vu le déclin relatif de la France, cette volonté de contrer les Etats Unis ne peut se réaliser que dans un cadre européen.

⁷⁷ <http://www.herodote.org>, Hérodote, Revue de géographie et de géopolitique n°116 - Armées et Nations (Premier trimestre 2005), «L'armée britannique, projection de puissance et géopolitique euratlantique» par JEAN-SYLVESTRE MONGRENIER

⁷⁸ Natalie Nougayrède, Le Monde, Article paru dans l'édition du 14.01.06

Le sondage suivant, effectué après le non français, montre que les Allemands et Français et divergent des Britanniques dans l'importance qu'ils veulent accorder à l'Europe pour les valeurs qu'elle incarne.⁷⁹

<i>Le socle commun des valeurs européennes</i>			
<i>Question : Selon vous, dans la liste suivante, quelles sont les valeurs qui rassemblent le plus les Européens ? (1)</i>			
	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>Royaume Uni</i>
- L'adhésion à une économie de marché	52	40	30
- L'attachement à la démocratie et à ses valeurs	49	43	26
- Le respect de la personne humaine et de ses droits fondamentaux	44	44	31
- Une histoire commune	32	23	16
- Le souci de la garantie d'une protection sociale minimale	32	21	9
- Un patrimoine culturel commun	28	22	14
- Les traditions religieuses héritées des origines chrétiennes	21	15	10
- Sans opinion	7	9	24
(1) Le total des pourcentages est supérieur à 100, les personnes interrogées ayant pu donner plusieurs réponses.			

Pourtant, les valeurs communes aux Européens et Américains sont souvent considérées comme étant le fondement de la relation entre l'Europe et les Etats Unis. Les valeurs partagées, mais aussi l'intensité des rapports de chaque pays européen avec les Etats Unis constitue le fondement de la relation transatlantique. Comme le dit l'ancien chancelier allemand Helmut Schmidt, en fin de compte, la capacité des Européens à trouver une solution européenne dépendra probablement moins des rivalités entre les gouvernements européens que de l'étendu de la dépendance de chacun pays européens des Etats Unis.⁸⁰

⁷⁹ Etude réalisée du 24 août au 5 septembre 2005 pour ARTE auprès d'échantillons nationaux représentatifs de la population âgée de 18 ans et plus dans tous les pays

⁸⁰ SCHMIDT Helmut, Die Mächte der Zukunft, Siedler 2004

Mais il n'y a pas qu'en Europe où la question du lien transatlantique se pose. En effet, dans son ouvrage intitulé *La puissance et la faiblesse- Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Robert Kagan, l'un des responsables du " Projet pour un nouveau siècle américain ", défend la thèse devenue fameuse selon laquelle " les Américains viennent de Mars, et les Européens de Venus". Robert Kagan estime notamment que l'Europe défend la vision d'un monde fondé sur " la loi, la réglementation, la négociation et la coopération entre nations ". Cette approche fondamentalement pacifique est, selon Kagan, moins liée aux leçons tirées des deux conflits mondiaux (comme le proclament les responsables européens), mais plutôt aux profondes faiblesses de l'Europe dans le domaine militaire.

Depuis la fin de la guerre froide, les interrogations sur le devenir des relations internationales se sont multipliées. Bon nombre d'auteurs américains ont essayé d'y répondre. La victoire des démocraties de Francis Fukuyama ⁸¹ annonçant la fin de l'Histoire, le réalisme de Henry Kissinger ⁸² et le choc des civilisations de Samuel Huntington ⁸³ sont des approches prospectives possibles.

Dans *Le grand échiquier*, Zbigniew Brzezinski présente les États-Unis comme étant désormais la seule vraie puissance globale (puissance militaire, économique, technologique et culturelle). Conformément aux idées géopolitiques de H. Mackinder et de K. Haushofer les Etats Unis doivent contrôler l'Eurasie pour garantir cette domination. En effet, 75 % de la population mondiale, 60 % du produit national mondial et 75 % des ressources énergétiques connues y sont concentrées. A cet effet, les Etats Unis devront se tourner vers la Chine et le continent européen devra servir d'allié aux américains dans le cadre de l'OTAN.

Pour que l'Europe soit un allié fiable des américains, les Etats Unis devraient tout faire pour favoriser son unité : « l'Amérique devrait profiter de son influence en Europe pour soutenir l'admission éventuelle de la Turquie au sein de l'UE... À court terme, il y va de l'intérêt des États-Unis de consolider et de préserver le pluralisme géopolitique qui prévaut sur la carte de l'Eurasie... À moyen terme rechercher des partenaires qui montent en puissance pour façonner

⁸¹ La fin de l'histoire, Flammarion, 1992

⁸² Diplomatie, Fayard, 1996, chapitre 31

⁸³ Le choc des civilisations, Odile Jacob, 1997

un système de sécurité. Enfin, à long terme, la situation actuelle pourrait entraîner la création d'un noyau mondial de responsabilité véritablement partagé en matière politique. »

Selon Brzezinski les acteurs géostratégiques clefs en Europe sont la France et l'Allemagne qui font progresser l'Europe, alors que la Grande-Bretagne, est « un acteur stratégique à la retraite ». Pour lui, « à travers la construction européenne la France vise la réincarnation de sa puissance, l'Allemagne la rédemption ». Ainsi, la réunification allemande a remis en cause le partage des rôles entre la France, suprématie politique, et l'Allemagne, puissance économique. La France devrait revoir ses orientations parce que l'Allemagne pourrait avoir sa propre vision de l'avenir de l'Europe.

« La défense de l'Europe repose aujourd'hui encore en grande partie sur la présence, depuis les années 50, au centre du continent, de troupes américaines et d'armes nucléaires à effet dissuasif. Mais cette situation, dans laquelle 230 millions d'Américains sont chargés de défendre 350 millions d'Européens, semble anachronique, et ne peut se pérenniser pour des raisons politiques, stratégiques et économiques. Les dissensions au sein des Quinze de l'Union européenne, entre Etats membres favorables à une défense purement européenne ou même à un pilier européen de l'Alliance atlantique, et d'autres, soucieux de demeurer sous la protection entière de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), sont apparues en pleine lumière, après les changements intervenus à l'est, lors de la guerre du Golfe, ou encore avec les affaires de Bosnie et du Kosovo. L'Union cependant ne veut pas se constituer en une alliance militaire : l'OTAN demeure le fondement de la défense collective en Europe. »⁸⁴

Cette vision sur la pérennité de la relation transatlantique et sur sa nécessaire adaptation est partagée par d'autres auteurs : « De point de vue du maintien du lien transatlantique, il faut répondre à la question, si ce processus est également cohérent avec les transformations au sein de l'OTAN qui prend ces dernières années de plus en plus de traits systémiques, un rôle accru dans la politique de sécurité des Etats membres, en développant des relations avec les pays de

⁸⁴ DEFENSE EUROPEENNE, Article rédigé par Joëlle le Morzellec pour le *Dictionnaire juridique de l'Union européenne* (sous la direction d'Ami Barav et Christian Philip), Paris, le 31 mai 2001.

l'Europe centrale, balkanique, la Russie, les pays méditerranéens, les pays de Caucase et de l'Asie centrale. L'OTAN n'est plus uniquement le garant de la sécurité de ses membres. Elle est un immense forum de coopération en matière de sécurité, pas seulement transatlantique, mais comprenant aussi tous les acteurs énumérés ci-dessus. Le concept stratégique de l'OTAN de 1999 et en pratique la planification de défense de l'OTAN reflètent la disposition de l'Alliance à mener des opérations de gestion de crise, alors que les opérations à la base de l'article V semblent de moins en moins probables. L'engagement de l'OTAN en Afghanistan sera également une marque de ce tournant. Cette évolution provoque nécessairement un certain parallélisme des activités de l'OTAN et de l'UE. L'activité croissante de l'UE qui se traduit par le lancement des opérations en ARYM, à Congo, peut-être dans l'avenir en Bosnie, en Transnistrie ou au Proche-Orient, mènera à la diminution du rôle de l'OTAN dans la gestion de crises en Europe et à ses alentours. L'engagement de l'OTAN dans des régions tellement lointains de point de vue des intérêts des pays européens que l'Afghanistan ne devrait pas constituer l'essence de son activité si son rôle en Europe doit être maintenu. »⁸⁵

Il est vrai que l'OTAN cherche à se transformer pour devenir plus qu'une alliance pour la défense militaire de l'Europe. Par exemple, José Maria Aznar, ancien Premier ministre espagnol, actuel président de la Fondation pour les analyses et les études sociales (FAES), a présenté à Bruxelles, le 30 novembre dernier une des visions possibles pour le futur de l'OTAN.⁸⁶

M. Aznar propose une réforme totale de l'OTAN qui devrait, selon lui, s'occuper davantage de sécurité intérieure que d'opérations de maintien de la paix hors du territoire de l'organisation. Il lui semble inadmissible que les préoccupations des citoyens, quant à leur propre sécurité, augmentent alors que les soldats de l'OTAN se trouvent au-delà des océans. Il souhaite que l'OTAN recentre ses activités vers une dimension contre-terroriste et de sécurité intérieure. Il propose ainsi que le NAC se rencontre au niveau des Ministres JAI et pas seulement au

⁸⁵ Helena Boguslawska "Le lien transatlantique et le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense", Recherche effectuée dans le cadre de la bourse de l'OTAN et du Conseil de Partenariat Euro-Atlantique, Varsovie, juin 2003

⁸⁶ NATO: AN ALLIANCE FOR FREEDOM, How to transform the Atlantic Alliance to effectively defend our Freedom and democracies, FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2005

niveau des Ministres AE et Défense. Enfin, il envisage une extension géographique de l'organisation puisqu'il évoque une grande communauté de défense de valeurs communes qui associeraient les membres actuels de l'OTAN, ainsi que le Japon, l'Australie ou encore Israël.

Sans vouloir aller aussi loin que M. Aznar, on peut constater que le partenariat Etats-Unis-Europe sera de plus en plus inspiré par des facteurs extérieurs, comme l'évolution des relations entre les États-Unis et la Chine.⁸⁷ A la possibilité de conflits de vues sur ces questions, s'ajoute l'antagonisme entre une Union européenne multilatéraliste et des États-Unis largement unilatéraliste qui risque de paralyser l'OTAN. Cependant, la Commissaire européenne en charge du portefeuille des relations extérieures, Benita Ferrero Waldner, déclarait au nom de l'UE devant le "Center for Strategic and International Studies de Washington en janvier 2005 : « Nous sommes fermement résolus à contribuer au succès des institutions multilatérales mondiales, au premier rang desquelles figurent bien sûr les Etats-Unis. Dans cette perspective, les récents commentaires du président Bush sur l'importance d'un multilatéralisme efficace sont particulièrement bienvenus. ».

Pour pouvoir agir dans ce nouveau cadre, certains pensent que l'OTAN demeure la seule institution où américains et européens peuvent s'exprimer pour faire face aux nouveaux défis : « L'évolution de l'IESD et la mise en place de la PESD ont été à l'origine de nouvelles relations dans le triangle OTAN-UEO-UE. L'UEO, mise en statut dormant à partir de l'année 2001, a cédé la place à l'UE dans le domaine de gestion de crises militaire et civile. La différence fondamentale entre l'UEO (une organisation de défense) et l'UE (un ensemble en grande partie supranational, impliqué dans presque tous les domaines d'activités d'un Etat) a mis en question la conformité des relations UEO-OTAN comme exemple pour les relations UE-OTAN. La condition des relations transatlantiques se trouvait confrontée aux nouveaux défis liés à la duplication, non seulement des capacités et des moyens, mais également de la coopération politique développée par les alliés européens et nord atlantiques dans le cadre de l'OTAN. Ainsi, la mise en place des relations institutionnelles entre l'UE et l'OTAN et une nouvelle définition de leurs rôles respectifs pour la sécurité

⁸⁷ Francois Géré, Research Paper N°18, NATO Defense College, Rome, avril 2005.

européenne influencent dans une large mesure la condition du lien transatlantique dans les années à venir. »⁸⁸

L'Allemagne, au pivot du Royaume Uni et de la France, sera de plus en plus tiraillée entre une politique atlantiste et une politique européenne. « Les relations germano-américaines ont changé : face à la complexité du monde d'aujourd'hui, les intérêts des deux côtés ne sont plus automatiquement identiques, et - plus important encore - l'Allemagne peut désormais se permettre d'avoir des divergences avec Washington, la protection américaine n'étant plus la condition *sine qua non* de l'existence même du pays. De ce point de vue, le différend sur la guerre en Irak n'est pas un simple «accident», mais plutôt le signe d'un développement plus profond, qui s'est pourtant accéléré et renforcé avec les différences «idéologiques» entre l'administration Bush et la coalition rouge-verte.

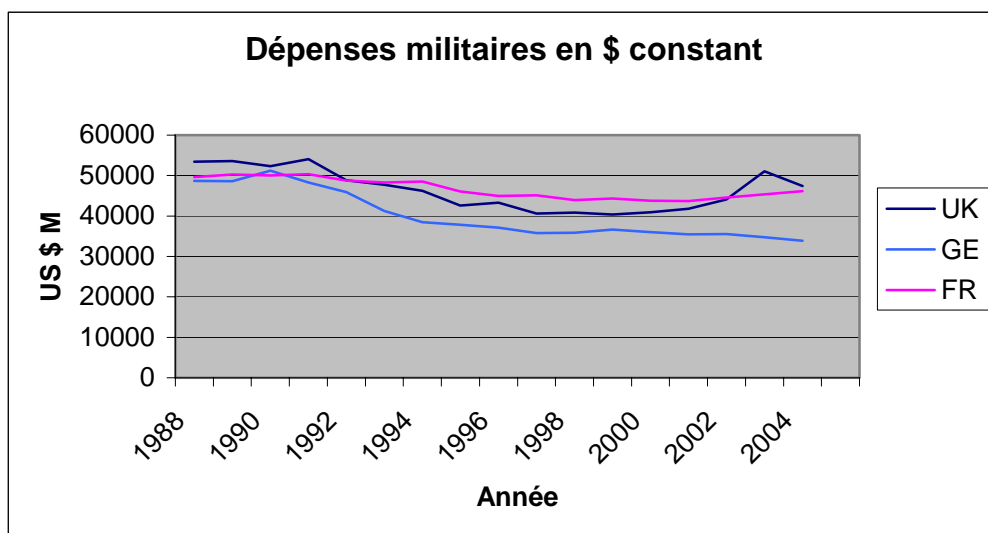
Avec le développement de la PESD, l'UE est devenue un acteur de plein droit en matière de sécurité, disposant de toute la gamme d'instruments nécessaire pour une approche de sécurité globale. La stratégie de sécurité de l'Union (adoptée fin 2003) en particulier reflète parfaitement les préférences allemandes en la matière et est devenue le cadre de référence pour la politique allemande. En conséquence, il n'est pas surprenant que la réforme de la Bundeswehr soit aujourd'hui étroitement liée au développement des capacités militaires dans le cadre de la PESD. »⁸⁹

Cependant, pour développer ces capacités, il faut un budget conséquent. Or, avec un budget de près de 24 milliards en 2003, soit 1,5 % du PIB allemand alors que 2 % seraient nécessaires au renouvellement de ses capacités de défense, l'Allemagne fait partie des Etats membres de l'OTAN et de l'Union qui consacrent le moins d'argent aux besoins de la défense. La réalisation de certains investissements lourds, tels que l'achat de 73 avions A 400 M ou le projet Meteor, des projets pourtant indispensables à la constitution d'une Europe de l'armement et auxquels Paris et Londres attachent une importance considérable sont sur la sellette. La mise en commun des programmes de satellites d'observation militaire allemand et français Hélios et SARLupe

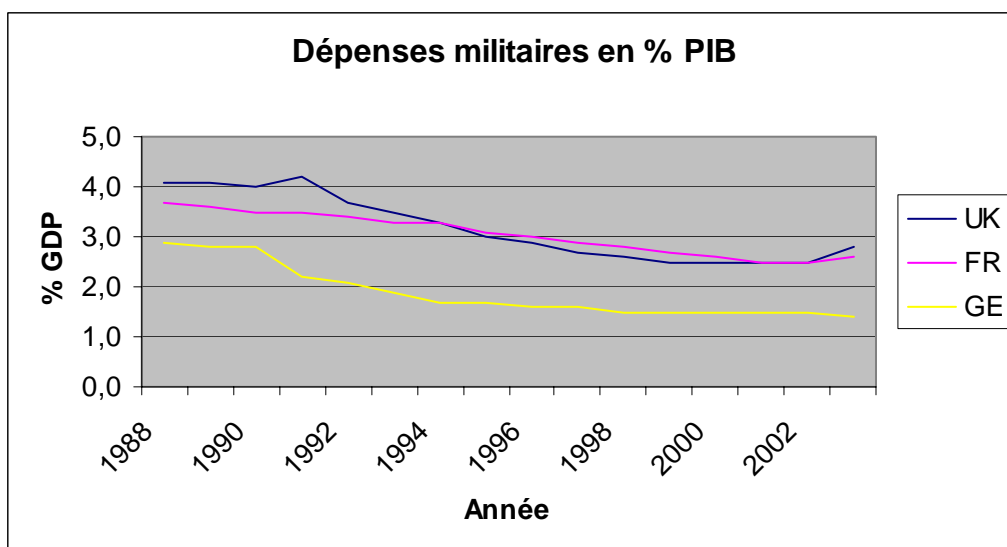
⁸⁸ Helena Boguslawska "Le lien transatlantique et le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense", Recherche effectuée dans le cadre de la bourse de l'OTAN et du Conseil de Partenariat Euro-Atlantique, Varsovie, juin 2003

⁸⁹ Burkard Schmitt, Géopolitique, No. 91, septembre-novembre 2005

apporte une solution à ces problèmes budgétaires. Toutefois, le manque de financement de la Bundeswehr creuse inévitablement l'écart entre l'Allemagne et ses partenaires britannique et français, ce qui l'empêche d'être considérée comme un partenaire égal.



90



Même si les dépenses militaires de la France sont supérieures à celles de l'Allemagne, l'écart des capacités françaises et britanniques s'accroît en dépit du projet de loi de programmation militaire 2003-2008. Selon certaines estimations, l'augmentation du budget français de la Défense devrait être de 13,3 milliards d'euros pour se mettre au niveau des dépenses britanniques,

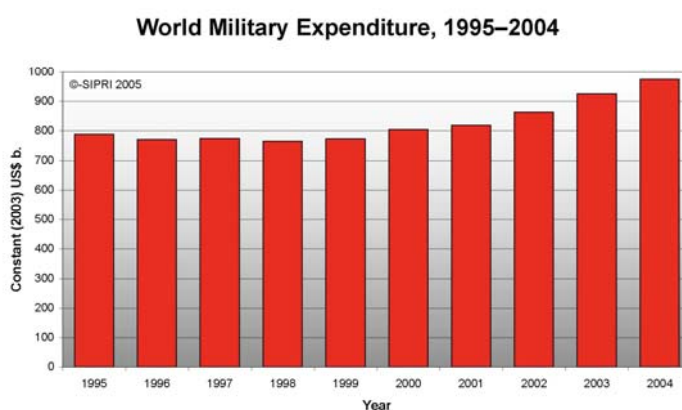
⁹⁰ Information from the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), www.sipri.org

compte tenu des dépenses de gendarmerie, qui n'existent pas en Grande-Bretagne⁹¹.

Cependant, si les écarts se creusent entre les capacités militaires françaises et britanniques, ce n'est pas tant parce que la Grande-Bretagne se montre plus ambitieuse que la France en matière de politique de défense européenne, mais parce que Londres accorde la priorité au maintien de l'interopérabilité des forces britanniques et américaines. Attaché à la « relation spéciale » avec les Etats-Unis, l'objectif de Londres est de demeurer le fidèle second de Washington, un objectif qui n'est partagé ni par Berlin, ni par Paris⁹².

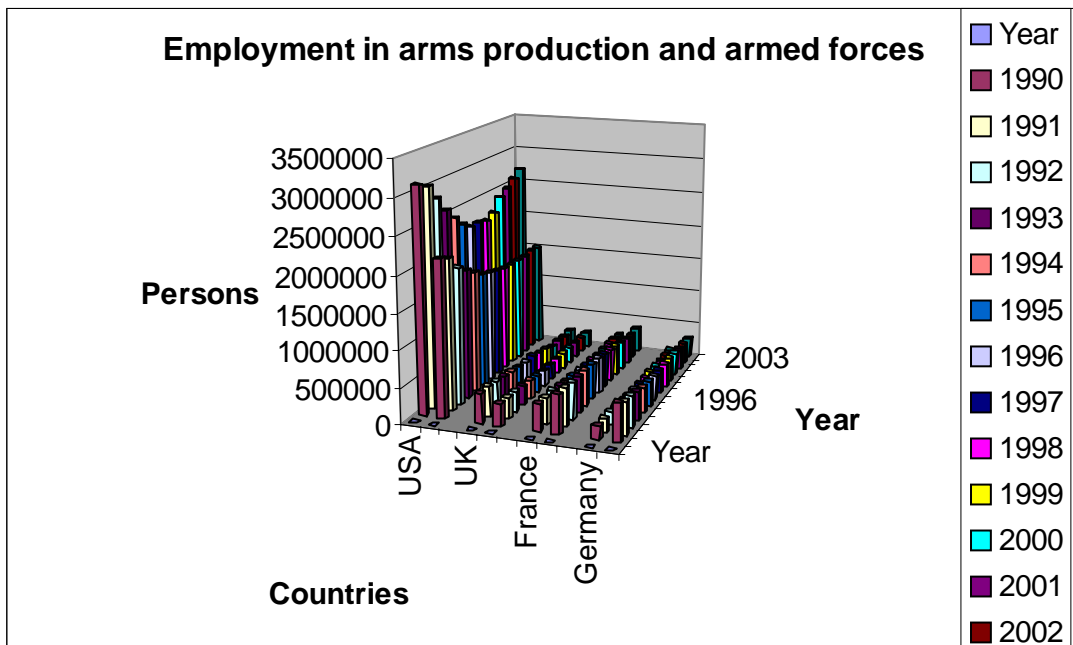
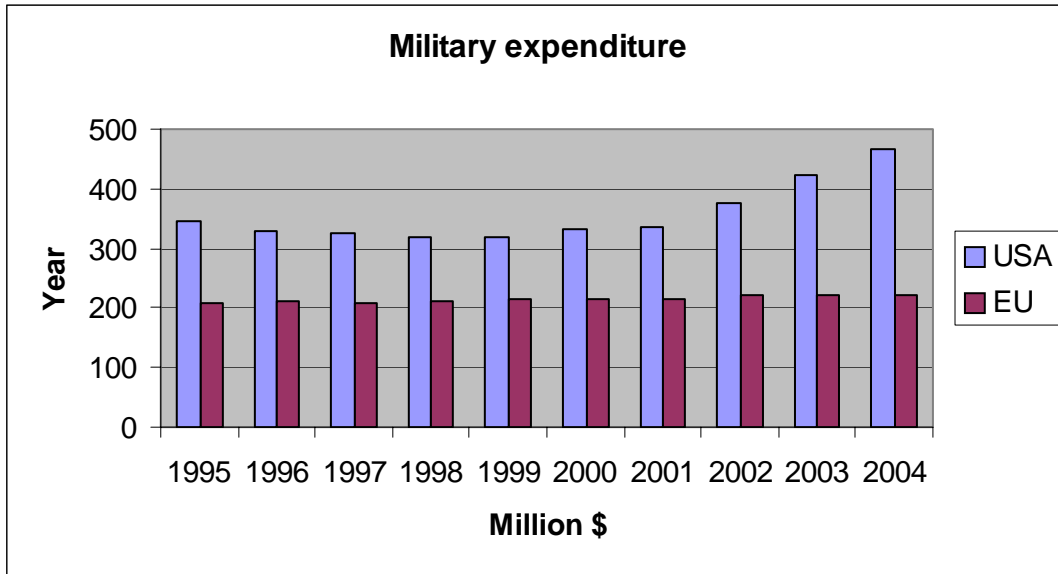
L'Allemagne et la France étant membre de la zone euro, leur marge de manœuvre financière est plus limitée que celle de la Grande-Bretagne. Ainsi, l'adoption par le gouvernement français du projet de loi de programmation militaire 2003-2008 a empêché la France de respecter le Pacte de croissance et de stabilité, la crédibilité internationale de l'euro. Or ce dernier, qu'on le veuille ou non, fait également partie des attributs de puissance de l'Union.

Mais même s'il n'y avait pas la restriction du pacte de stabilité, les efforts budgétaires allemands, français et britanniques réunis n'empêchent à priori pas le fossé de se creuser entre les trois « grands » européens et les Etats Unis.



⁹¹ Annuaire stratégique et militaire 2002, publié par la Fondation pour la Recherche stratégique (FRS).

⁹² A. Joxe, « L'écart se creuse entre les capacités militaires françaises et britanniques », Le Débat stratégique, n° 63, juillet 2002



« La politique de défense est une politique particulière, aussi bien sur le plan national que sur le plan européen. Elle appartient par nature aux domaines de souveraineté les plus sensibles et fait appel à des moyens essentiellement nationaux. »⁹³ Extraite du rapport du groupe défense de la Convention sur l'avenir de l'Europe, cette remarque pose la question de la place qui sera faite au principal instrument de la politique de défense, la politique d'armement. Si l'armement reste aujourd'hui une prérogative nationale, on constate que, par

⁹³ La Convention européenne, *Rapport final du groupe VIII Défense*, Bruxelles, 16 décembre 2002, 29 p., p. 10.

petites touches successives, ce domaine s'est progressivement « européenisé ».

Trois raisons peuvent expliquer l'instillation de cette dimension européenne:

- La nécessité de renforcer la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en la rendant crédible sur le plan des capacités technologiques et des moyens industriels.
- L'exigence d'interopérabilité des équipements de défense des États européens.
- La nécessité de favoriser la restructuration des industries de défense afin de maintenir la compétitivité de la base industrielle et technologique de défense européenne face à la concurrence américaine.

« Les années 1990 ont vu l'édification des premiers mécanismes de coopération en armement. Conçus à l'échelon intergouvernemental, leur efficacité reste conditionnée par l'existence d'un consensus entre ses États fondateurs. Une fois les premiers contours de la coopération esquissés, les États se montrent très prudents dans la concrétisation de leurs déclarations politiques. Depuis 1999, le besoin de rationaliser les mécanismes de coopération existants se fait jour et, avec lui, resurgit la question de l'intégration de la politique d'armement des États membres de l'Union européenne (UE) et de la cohérence des actions entreprises dans le cadre PESD et dans le cadre communautaire. »⁹⁴

En attendant un livre blanc européen, un premier pas dans l'intégration de la politique de l'armement semble avoir été pris par la création de l'agence européenne de l'armement (AEA) en 2003. Pourvue d'un statut intergouvernemental, celle-ci est chargée de définir une politique européenne de l'armement. Ainsi, la France a proposé de mettre en commun au sein de l'AEA 200 millions € à cet effet, même si l'idée n'est pas partagée par tout le monde.⁹⁵ Malheureusement, l'AEA ne couvre pas les systèmes de renseignement, pourtant l'une des clés de la défense de l'avenir mais devrait néanmoins permettre de rationaliser les politiques d'armement, ce qui est un moyen d'éviter trop de duplications dans les dépenses militaires des États membres.

Cette coopération européenne donnera une certaine indépendance vis à vis des États Unis mais risque également de nuire au lien transatlantique.

⁹⁴ La politique européenne de l'armement : la méthode des « petits pas », Hélène Masson, chargée de recherche, fondation pour la recherche stratégique

⁹⁵ *The Economist*, Charlemagne, Defensive measures, Feb 23rd 2006

« La coopération en matière d'armement au sein de l'Union européenne est en voie de constitution, mais tout laisse croire que le nouveau Traité instaurera des mécanismes qui la faciliteront (Agence européenne d'armement, coopération renforcée). La coopération au sein de l'UE aura, au moins dans un premier temps, moins de liens avec l'OTAN et la discussion transatlantique que l'actuel forum du GAEO. Elle peut avoir cependant une dynamique beaucoup plus grande, surtout avec l'implication de la Commission européenne dans certains domaines (politique de concurrence, règles d'acquisition et d'exportations, recherche et technologie).

Le lien transatlantique est en jeu dans ce processus pour deux raisons :

- Sans un fondement technologique solide et sans une coordination d'effort financier des pays européens dans le domaine de développement des capacités, il sera difficile de parler d'un vrai partenariat entre les Alliées. La PESD confère une nouvelle dynamique aux activités des Etats membres visant à se doter des capacités à conduire des opérations conjointes avec les Etats-Unis.
- L'engagement des Etats membres se traduira en matière d'acquisitions, par la protection de la base technologique et industrielle de défense en Europe, comme c'est le cas aux Etats-Unis vis-à-vis de leur propre industrie. »⁹⁶

Ces dix dernières années, la multiplication des structures européennes de coopération dans le domaine de l'armement a mis en exergue les difficultés d'harmonisation des politiques nationales d'armement des États européens. Largement conçue en termes institutionnels et sous l'angle de la demande, la coopération armement connaît depuis l'année 2000 d'importantes évolutions dues aux avancées institutionnelles de la PESD, aux restructurations industrielles européennes et à la stratégie offensive menée par les firmes américaines. Progressivement mais, irrémédiablement, l'environnement de la politique d'armement des États s'en est trouvé redessiné. À bien des égards, le Royaume-Uni s'est avéré le pays le plus réactif dans l'adaptation de ses structures d'acquisitions et de sa politique d'achat.⁹⁷ L'État britannique est, avec

⁹⁶ Helena Boguslawska "Le lien transatlantique et le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense", Recherche effectuée dans le cadre de la bourse de l'OTAN et du Conseil de Partenariat Euro-Atlantique, Varsovie, juin 2003

⁹⁷ Daniel Keohane, Europe's new defence agency, Centre for European Reform, juin 2004.

l'État français, à l'origine d'impulsions décisives dans les discussions sur l'édification d'une Europe de l'armement.

En dépit de freins multiples, un certain nombre d'éléments pourrait donner une réelle chance de succès à l'émergence d'une politique commune d'armement. Un des freins les plus importants résulte de l'abus de l'article 296 du traité d'Amsterdam.⁹⁸

« La production d'armes a toujours bénéficié dans l'Union européenne d'un régime particulier dérogeant à la réglementation communautaire relative aux marchés publics. Reprenant les termes de l'article 223 du Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, l'article 296 du Traité d'Amsterdam stipule en effet que « tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ». L'exception prévue par l'article 296 revêt donc un caractère exceptionnel puisqu'elle impose d'établir une relation directe avec les intérêts « essentiels » de la sécurité nationale. Les matériels visés par l'article 296 font en outre l'objet d'une liste exhaustive adoptée le 15 avril 1958, inchangée depuis cette date et jamais officiellement publiée (et par conséquent non contraignante). »⁹⁹

⁹⁸ L'article 223 du traité de l'Union européenne (UE), qui devient l'article 296 avec le traité d'Amsterdam, donne aux États la possibilité d'exclure le domaine de l'armement du champ communautaire. Plus précisément il indique « *qu'aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité et que tout État membre est susceptible de prendre des mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériels de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires* ».

⁹⁹ GRIP - Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Luc Mampaey, 28 novembre 2005

***Participation des Etats aux structures de coopération dans le domaine de la
défense et de l'armement***

	OTAN	UEO (Assemblée)	GAEO	OAE0	OCCAR	LOI	UE
Allemagne	X	X	X	X	X	X	X
Autriche	-	Observateur	X	-	-	-	X
Belgique	X	X	X	X	-	-	X
Bulgarie	-	Associés partenaires	-	-	-	-	-
Canada	-	-	-	-	-	-	-
Danemark	X	Observateur	X	X	-	-	X
Espagne	X	X	X	X	-	X	X
Estonie	-	Associés partenaires	-	-	-	-	-
Etats-Unis	-	-	-	-	-	-	-
Finlande	-	Observateur	X	-	-	-	X
France	X	X	X	X	X	X	X
Grèce	X	X	X	X	-	-	X
Hongrie	X	Membres associés	X	-	-	-	-
Irlande	-	Observateur	-	-	-	-	X
Islande	X	Membres associés	-	-	-	-	-
Italie	X	X	X	X	X	X	X
Lettonie	-	Associés partenaires	-	-	-	-	-
Lituanie	-	Associés partenaires	-	-	-	-	-
Luxembourg	X	X	X	X	-	-	X
Norvège	X	X	X	X	-	-	-
Pays Bas	X	X	X	X	-	-	X
Pologne	X	Membres associés	X	-	-	-	-
Portugal	X	X	X	X	-	-	X
République Tchèque	X	Membres associés	X	-	-	-	-
Roumanie	-	Associés partenaires	-	-	-	-	-
Royaume Uni	X	X	X	X	X	X	X
Slovaquie	-	Associés partenaires	-	-	-	-	-
Slovénie	-	Associés partenaires	-	-	-	-	-
Suède	-	Observateur	X	-	-	X	X
Turquie	X	X	X	X	-	-	-

L'action communautaire a été relancée par les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe et la Commission européenne a publié récemment :

- La communication sur l'industrie et les marchés de défense publiée le 11 mars 2003 ;
- La communication du 3 février 2004 portant sur un futur programme de recherche sur la sécurité ;
- Le livre vert sur les marchés publics de défense divulgué le 23 juillet 2004.¹⁰⁰

En adoptant le 21 novembre 2005 un « Code de conduite » pour les marchés de l'armement, les ministres européens de la Défense réunis en Comité de pilotage de l'Agence européenne de défense (AED)¹⁰¹ mettent fin aux protectionnismes nationaux qui prévalaient depuis des décennies sur les marchés de l'armement en Europe. Ce « Code de conduite », après avoir été signé par les 24 États membres de l'AED (le Danemark bénéficie d'une exemption en matière de défense et n'en est pas membre), sera mis en œuvre et contrôlé par l'Agence européenne de défense à partir du 1er juillet 2006. Il n'est pas contraignant : les États membres devront déclarer avant le 30 avril 2006 s'ils souhaitent ou non y participer sur une base volontaire.

Comment une politique commune d'armement « PCA » pourrait-elle être réalisée ?

Selon Denis Chevillot, les modalités pratiques de réalisation d'une Politique commune d'armement pourraient reposer sur les trois principaux piliers suivants :¹⁰²

- Au niveau politique, sur l'identification d'une Politique étrangère commune représentée par un ministre des Affaires étrangères tel que le prévoit actuellement le projet de Constitution ;

¹⁰⁰ La Communication de la Commission « Défense européenne - Questions liées à l'industrie et au marché - Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense » (COM(2003) 113 final), la Communication de la Commission concernant la mise en œuvre de l'action préparatoire pour le renforcement du potentiel de l'industrie européenne en matière de recherche sur la sécurité (COM(2004) 72 final), le Livre vert sur les marchés publics de défense (COM(2004) 608 final)

¹⁰¹ L'Action commune concernant la création de l'Agence européenne de défense (2004/551/PESC)

¹⁰² www.diploweb.com, Copyright 31 mars 2004-Chevillot

- Au niveau administratif assurant le pilotage, sur la future Agence européenne d'armement ;
- Au niveau technique au sens de la satisfaction du besoin opérationnel, sur des instances militaires qu'il conviendrait de faire évoluer et de développer ; la création d'un état-major de planification européen en 2004 va dans ce sens.

Les pays participants à cette politique pourraient être les suivants :

- Un noyau dur composé des trois principales puissances européennes sans qui rien n'est réellement possible ;
- Un groupe de premier rang où figurerait les principaux pays producteurs d'armement ;
- Enfin, les autres pays qui seraient intéressés et favorables au principe de cette politique. »

Au travers des initiatives de Saint Malo et de la convention, mais aussi par leur coopération dans le domaine de l'armement, les trois « grands » ont assumé leurs responsabilités pour faire avancer la PESC et la PESD. Que faut-il faire pour relancer le moteur après la crise européenne de 2005 ?

C. Un nouveau départ?

1. Un directoire à trois au lieu du couple franco-allemand ?

Pour prendre un nouveau départ pour la construction européenne en général et pour la politique étrangère en particulier, plusieurs hypothèses s'affrontent. D'un côté, il y a ceux qui pensent comme Christoph Bertram, François Heisbourg, Joachim Schild et Yves Boyer pour dire que le couple franco-allemand doit rester prédominant.¹⁰³ Ce point de vue est partagé par Martin Koopmann: « Mais, qu'on ne s'y trompe pas : le capital bilatéral issu de la réconciliation entre la France et l'Allemagne à partir des années cinquante est sans équivalent en Europe. L'Union européenne a besoin d'un bilatéralisme franco-allemand qui développe tant ses structures institutionnelles que ses capacités de concevoir des projets politiques bilatéraux *et* européens. Il n'est pas question de remplacer le moteur franco-allemand par un triangle Paris-Berlin-Londres ou bien par une coopération exclusive des grands Etats membres. L'adaptation du moteur franco-allemand à l'Union des Vingt-cinq passera par la recherche systématique et en amont des partenaires adéquats suivant le dossier politique en question. Se rapprocher pour converger vers une même idée de la finalité politique et économique de l'Union ; prendre en compte la diversité et la légitimité des intérêts des autres pays membres – soit-ils grands ou petits ; construire à temps une base solide avec des partenaires sans abandonner la propre capacité innovatrice : voilà les trois conditions cadres pour le maintien de la légitimité et de l'efficacité du moteur franco-allemand dans l'Union européenne élargie. »¹⁰⁴

D'un autre côté, il y a ceux qui s'interrogent sur un possible directoire de Paris, Berlin et Londres.¹⁰⁵ Il est vrai qu'avec la réunification de l'Allemagne, le

¹⁰³ Christoph Bertram, François Heisbourg, Joachim Schild et Yves Boyer : « Pour une initiative franco-allemande dans le domaine de la défense européenne », Étude menée conjointement par la Fondation pour la recherche stratégique, Paris, et la Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

¹⁰⁴ Martin Koopmann, *Notre Europe, Etudes & Recherches n°36, Moteur malgré tout : Les relations franco-allemandes et l'Union élargie*, 2004

¹⁰⁵ Hans Stark : *Paris, Berlin et Londres vers l'émergence d'un directoire européen ?*

couple franco-allemand a été fragilisé. L'alliance proposée par Margaret Thatcher à François Mitterrand pour contenir l'influence allemande en Europe au lendemain de la chute du mur de Berlin avait marqué les dirigeants allemands.¹⁰⁶ Le départ de François Mitterrand et de Helmut Kohl a fait apparaître de nouvelles divergences :

- La proposition allemande d'une Europe à plusieurs vitesses (noyau dur).
- La « normalisation » de la politique étrangère allemande.
- Le débat au sujet de l'euro et des critères de convergence et du Pacte de croissance et de stabilité.
- La querelle sur la présidence de la Banque centrale européenne (BCE).
- L'abandon par la France (sans véritable concertation) de la conscription.
- Une discussion interminable sur la réforme de la Bundeswehr.
- La reprise des essais nucléaires.
- Le veto français contre la réforme de la politique agricole commune (PAC) lors du Conseil de Berlin de 1999.

Ces divergences ont culminé lors de l'affrontement franco-allemand au sommet de Nice en décembre 2000.

Face à ce manque d'initiative du couple franco-allemand émerge peu à peu l'idée d'un directoire franco-germano-britannique :¹⁰⁷

Les relations entre Paris et Londres connaissent une relance avec le début de la PESD à Saint-Malo¹⁰⁸ où les gouvernements français et britannique déclarent en effet que « l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales¹⁰⁹ ». Cette relance s'accompagnait d'une préférence affirmée pour une Europe intergouvernementale, même si Londres et Paris ne voulaient pas institutionnaliser cette relation. Le regain des relations franco-britanniques a pu être constaté :

(Politique étrangère 4/2002)

¹⁰⁶ Helmut Schmidt, « Die Mächte der Zukunft », Siedler 2004

¹⁰⁷ François Heisbourg, Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik, Deutschlandfunk, 5 September 2004.

¹⁰⁸ F. Charillon, « De Suez à Skopje : un nouveau partenariat franco-britannique pour le XXI^e siècle ? », Politique étrangère, n° 4-2001, p. 953-971.

¹⁰⁹ Voir sur cette évolution J. Howorth, « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi », Cahiers de Chaillot, n° 43, novembre 2000.

- Le dialogue stratégique engagé dès 1992 dans le cadre de la Commission nucléaire franco-britannique.
- L'intensification de leur coopération en matière d'armement.
- L'abandon de la conscription en France.

La coopération pour le futur porte-avions franco-britannique est un bon exemple pour la volonté politique des deux pays à s'engager sur le long terme dans un tel projet. « La France et le Royaume-Uni ont décidé, lundi 24 janvier, de continuer à oeuvrer ensemble pendant au moins un an à la définition technique d'une nouvelle génération de porte-avions à propulsion classique, deux britanniques et un français. Cet accord de principe a été annoncé à l'issue d'entretiens à Londres entre la ministre française de la défense, Michèle Alliot-Marie, et son homologue britannique, John Reid. Tous deux ont salué la portée "*symbolique essentielle*" de cette décision qui exprime la "*volonté politique*" de renforcer leur coopération tout en partageant le coût des études de définition. »¹¹⁰

Toutefois, la coopération entre Paris et Londres s'inscrit dans une stratégie britannique tous azimuts en créant diverses alliances de circonstance, comme le montre le plan d'action italo-britannique sur la libéralisation des marchés du travail et de l'énergie et la proposition franco-anglo-espagnole sur l'élection d'un président de l'Union à la tête du Conseil européen. Tony Blair semble chercher des partenaires des initiatives qui lui permettent d'occuper une place centrale au sein de l'Union et de peser sur les négociations en cours les plus importantes (à l'exception de l'Union économique et monétaire).

Pour cela, Londres s'est également rapprochée de Berlin :

- La publication par les deux chefs de gouvernement d'un document d'orientation néo-libérale (1999)¹¹¹. La politique économique libérale du Royaume Uni est considérée pour plusieurs aspects comme modèle pour l'Allemagne.
- L'initiative du 25 février 2002 sur l'amélioration du fonctionnement du Conseil.
- La « renationalisation partielle » de la PAC et de la politique régionale, soit de 80 % des dépenses communautaires.

¹¹⁰ Jean-Pierre Langellier, Le Monde, Article paru dans l'édition du 26.01.06

¹¹¹ H. Grabbe et W. Münchau, « Germany and Britain: an Alliance of Necessity », Londres, Centre for European Reform, 2002

- L'élargissement de l'Union : les gouvernements allemand et britannique considèrent que l'adhésion des pays de l'Europe de l'est constitue une obligation. Mais pour ne pas alourdir leur contribution budgétaire à l'UE, allemands et britanniques veulent une réforme radicale de la PAC.
- Le renforcement du troisième pilier de l'UE. l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil la coopération européenne en matière de justice et de sécurité intérieure.
- La transformation de l'Alliance atlantique : l'Allemagne et le Royaume Uni veulent maintenir un lien étroit avec les Etats-Unis et d'inscrire la PESD dans le cadre de l'Alliance.¹¹²

Les positions de Londres, de Berlin et de Paris souvent diamétralement opposées peuvent-elles aboutir à un des compromis suffisants ? Comment de tels compromis sont-ils vus par les « petits » Etats ?

Déjà Konrad Adenauer avait compris qu'un directoire des « grands » contre les « petits » pouvait être dangereux pour la construction européenne, comme l'affirme Helmut Kohl : « Es darf kein großes Direktorium der großen gegen die kleinen Staaten geben. Wir brauchen, so schwer das sein mag, ein gleichberechtigtes Miteinander. Vieles von dem, was ich in diesem Bereich der Außenpolitik gelernt habe, habe ich von *Konrad Adenauer*. Und er hat uns Jüngeren gelegentlich Ratschläge mitgegeben, die wir zunächst überhaupt nicht verstanden. Einer dieser Ratschläge war immer, dass wir darauf achten müssten, mit den Luxemburgern „gut zurande zu kommen“. Sie hätten zwar nur 400 000 Einwohner; aber wenn sie über uns Deutsche gut redeten, dann habe dies weitreichende, positive Wirkungen. »¹¹³

Cette inquiétude d'un directoire est partagée par par l'ambassadeur honoraire des Pays-Bas Dr. Anton G. O. Smitsendonk :¹¹⁴

« P.V. Comment percevez-vous le moteur franco-allemand ?

A.S. Un hollandais qui a été Secrétaire général de l'OCDE de 1969 à 1984, Jonkheer Emile Van Lennep, s'est plusieurs fois opposé au directorat

¹¹² Un nouveau départ. Pour une initiative franco-allemande dans le domaine de la défense européenne, Etude menée par la Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2005.

¹¹³ Helmut Kohl Dokumente 4/2005 Dossier | Gelungene Versöhnung – unsichere Zukunft? Joseph Rovon, die deutschfranzösischen Beziehungen und Europa

¹¹⁴ Entretien de Pierre Verluise avec l'Ambassadeur honoraire des Pays-Bas Dr Anton G.O. Smitsendonk, le 15 février 2004, www.diploweb.com.

autoproclamé du G7. Personne n'a jamais donné le moindre mandat international à ce club, devenu le G8 avec l'entrée de la Russie. Les Hollandais n'aiment pas ce genre de directorat auto-proclamé, sans mandat, sans compte à rendre à qui que ce soit. Un directorat franco-allemand n'a pour nous aucun sens dans l'Union européenne. Après les déconvenues franco-allemandes concernant l'Irak en 2003, cela a encore moins de sens. Quand je repense à ces mois de crise européenne, je me dis : «Jamais un Ministre européen des Affaires étrangères si cela doit tomber un jour dans les mains d'un tel directorat !» La Hollande serait certainement opposée à une telle idée. »

Le scénario d'un directoire Paris-Londres-Berlin, que les « petits » pays s'efforceront d'éviter à tout prix, n'est pourtant guère crédible tant que les trois pays ne surmontent pas leurs divergences sur l'avenir de l'UE. Ainsi, les dirigeants allemands se sont prononcés à plusieurs reprises, en 2000 et 2001, en faveur de la transformation de l'Union en une fédération¹¹⁵ par souci de rester proche des « petits » pays. Le modèle allemand pour l'UE réduirait le rôle du Conseil dans ce schéma à celui que jouent le Bundesrat ou le Sénat dans le système fédéral allemand ou américain¹¹⁶. L'Allemagne, qui est favorable à la communautarisation de la politique extérieure, allant jusqu'à un « service diplomatique européen¹¹⁷ », s'oppose ainsi à la France et la Grande-Bretagne qui préfèrent agir dans un cadre intergouvernemental.

Au lieu d'une communautarisation, Français et Britanniques préfèrent un maintenir un rôle fort pour le Conseil et notamment son futur président. Jacques Chirac a proposé de doter l'Union d'un président placé à la tête du Conseil européen « pour une durée suffisante », et de remplacer la rotation semestrielle « qui n'est plus viable pour l'Union élargie » par une présidence commune confiée « à des collègues d'Etats membres »¹¹⁸. Au dire de Jacques Chirac « ce président incarnerait l'Europe aux yeux du monde et conférerait au système

¹¹⁵ « La méthode communautaire est-elle en danger ? », Agence Europe, n° 8175, 20 mars 2002.

¹¹⁶ H. Stark, « Convergences et divergences franco-allemandes sur l'Europe », Documents, n° 2, 2002.

¹¹⁷ Voir « Koalitionsvertrag unterzeichnet », art. cit., p. 78-79

¹¹⁸ « Le plan pour l'Europe de Jacques Chirac », Agence Europe, n° 8169, 13 mars 2002.

international la stabilité dont l'Union a besoin pour être forte »¹¹⁹. Tony Blair s'est rallié à cette proposition en suggérant également que le Conseil soit présidé par une « équipe présidentielle » dotée d'un mandat d'une durée de deux ans¹²⁰. « Reflétant une volonté évidente d'améliorer l'efficacité des prises de décision européennes, l'initiative Blair-Chirac, qualifiée par de nombreux observateurs et acteurs européens de « revanche de l'Europe de Metternich sur l'Europe de Monnet », soulève de nombreuses questions quant aux conséquences qui en résulteront du point de vue non seulement de l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Union, mais aussi du « gain » réel en termes de puissance »¹²¹.

Finalement, Gerhard Schröder s'est rallié le 10 octobre 2002 à la proposition franco-britannique par crainte que la présidence tournante de l'Union affaiblisse sa position internationale, même s'il n'a pas abandonné l'option d'un renforcement de la position du président de la Commission par le Parlement¹²².

On peut constater par cet exemple que les positions de Londres, de Berlin et de Paris peuvent aboutir à un compromis, même si au départ, les positions initiales sont souvent diamétralement opposées. Comme on a pu le constater par le passé pour le couple franco-allemand, les autres pays européens sont prêts à suivre un compromis qui a été trouvé au milieu du spectre des positions possibles de tous les pays de l'UE.

Mais est-ce que cela est suffisant pour relancer l'Europe politique ? H. Stark pense que non.¹²³ : « Tant que Londres continuera à hésiter entre Washington et Bruxelles, tant que la population britannique demeurera aussi massivement opposée à l'intégration européenne, et tant que la relance franco-allemande butera sur la question de la PAC (que le compromis récent entre Paris et Berlin n'a pas entièrement réglée), les trois pays ne seront pas en mesure d'assurer le leadership dont l'Union a besoin. »

¹¹⁹ J. Schild, « Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents. Raum für deutschfranzösische Gemeinsamkeiten ? », SWP-Studie, août 2002, p. 24.

¹²⁰ Voir Agence Europe, n° 8251, 10 juillet 2002.

¹²¹ Hans Stark : Paris, Berlin et Londres vers l'émergence d'un directoire européen ? (Politique étrangère 4/2002)

¹²² Voir « Koalitionsvertrag unterzeichnet : Erneuerung, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit », 16 octobre 2002, p. 78-79, <www.bundesregierung.de>.

¹²³ H. Stark, « Convergences et divergences franco-allemandes sur l'Europe », Documents, n° 2, 2002.

En 1996, lors du « Concept commun de sécurité et de défense », l'Allemagne et la France se sont officiellement engagés:¹²⁴

« Nous entendons par notre coopération préserver et renforcer l'efficacité de nos outils de défense respectifs. Il s'agit de combler leurs lacunes éventuelles tout en recherchant le meilleur rapport coût-efficacité dans la mise en oeuvre de nos politiques de défense, dans le respect du principe de non-duplication des moyens existants. L'accent devra être mis sur les capacités-clefs des forces armées que nous identifierons en commun, notamment : interopérabilité, moyens de commandement, renseignement, transport à long rayon d'action, logistique ...

La recherche systématique de complémentarités conduit à la mise en commun des moyens militaires. Elle pourrait se faire dans les directions suivantes :

- Réflexion sur les missions des forces armées des deux pays, y compris celles des forces multinationales européennes ;
- Approche commune de la gestion des crises ;
- Développement des coopérations opérationnelles... »

Ce document, signé par le Chancelier Kohl et le Président Jacques Chirac, énonce ce qui est maintenant tout à fait évident : le fait que les deux pays sont exposés aux mêmes risques (il est même fait mention d'éventuelles actions terroristes) ; le document met l'accent sur un concept commun pour les forces armées des deux pays (et fait état d'une volonté de débattre du rôle de la dissuasion nucléaire dans le contexte d'une politique européenne de défense) ; il réclame une plus grande complémentarité des efforts militaires des deux pays.

Par le passé, la France et l'Allemagne réunies étaient particulièrement capables de lancer une initiative européenne majeure. Lorsque la France et l'Allemagne parvenaient à une position commune, celle-ci représentait l'opinion d'un groupe de membres de l'Union dans lesquelles une majorité d'autres membres reconnaissaient leurs propres intérêts. Or, comme on l'a vu, pour la politique étrangère, les positions les plus divergentes existent entre la France et le Royaume Uni. Il faudrait donc élargir l'accord de 1996 à ce dernier. En effet, c'est précisément parce que les trois pays forment un trio improbable qu'ils

¹²⁴ Étude menée conjointement par la Fondation pour la recherche stratégique, Paris, et la Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

suscitent le respect au sein de l'Union, et même la reconnaissance lorsqu'ils proposent ensemble des actions communes.

2. Quel avenir pour le «Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe» ?

« Jacques Chirac et Philippe Douste-Blazy se sont attachés, lors de leurs vœux au corps diplomatique et à la presse, les 9 et 11 janvier, à redonner du lustre à l'action extérieure et à l'image de la France, après une année 2005 marquée par de nombreuses déconvenues. Le chef de l'Etat a parlé d'un engagement de la France en faveur d'un "*monde plus sûr et plus juste*", tandis que le ministre des affaires étrangères annonçait une année 2006 "*d'initiative et d'action*". L'aura que les dirigeants entendent conférer à une action en faveur d'un monde "multipolaire", en se réclamant d'une Europe forte face à la puissance américaine, a pourtant souffert.

Les écueils se sont succédé. Le non au référendum sur la Constitution européenne a été un coup de boutoir pour une diplomatie plaçant traditionnellement la construction européenne au coeur du rayonnement français dans le monde. »¹²⁵

Quelles sont les possibilités institutionnelles pour faire avancer l'Europe après les votes négatifs lors des référendums français et néerlandais au printemps 2005 ?

a. Constitution :les pronostics des députés européens

« Le Parlement européen va lui aussi se pencher sur la question. Il débattrà mercredi prochain de la suite à donner au processus de ratification de la constitution. 14 Etats-membres ont déjà ratifié ce texte à l'avenir bien incertain. Pour l'eurodéputé allemand Elmar Brok, l'heure est surtout venue d'écouter les préoccupations des citoyens : Nous devons nous assurer que les inquiétudes des gens soient prises en compte, et cela veut par exemple dire que nous devons prendre des engagements clairs, comme cela est inscrit dans la constitution, sur

¹²⁵ Natalie Nougayrède, Le Monde, Article paru dans l'édition du 14 janvier 06

le principe de la subsidiarité, sur le rôle des parlements nationaux, sur les droits des citoyens et sur davantage d'implication des citoyens dans le processus de décision de l'Union européenne.

Le sentiment d'Alain Lamassoure, élu du Parti populaire européen : Les 448 articles signés dans le traité constitutionnel le 29 octobre 2004 à Rome... Ce texte est mort. Mais le besoin d'un texte de ce genre est de plus en plus fort. Donc, il va falloir faire un bilan. Qu'est-ce qu'on en pense dans les divers pays? Quels sont les points sur lesquels tout le monde reste d'accord et les points qui font difficulté? Et une fois ce bilan fait, il faudra bien rédiger un autre texte.

Pour de nombreux observateurs, aucune véritable avancée ne sera possible avant les élections dans les deux pays du non au printemps 2007. L'analyste européen Marco Incerti : Il y aura un changement dans le contexte politique, et ce changement devrait être accompagné par des efforts de la part du monde politique et des médias, pour informer les citoyens correctement sur les enjeux de la constitution. C'est le seul moyen de pouvoir obtenir un oui au traité actuel. »¹²⁶

b. Le débat sur l'avenir de l'Union européenne

« Lors de sa réunion de juin 2005, le Conseil européen a décidé d'ouvrir une période de réflexion sur l'avenir de l'Europe faisant intervenir tant les États membres, par des débats au niveau national, que les institutions de l'Union européenne. L'un des principaux objectifs est de susciter un large dialogue afin d'identifier les questions qui sont source de préoccupation et les domaines dans lesquels une action de l'Union est jugée indispensable pour faire face aux défis auxquels sera confrontée l'Europe. Le débat devrait également viser à rechercher les moyens de faire en sorte que les décisions soient prises au niveau le plus bas possible tout en garantissant l'efficacité de l'action.

En outre, il convient de poursuivre le débat sur le mode de vie européen et les valeurs qui s'y rattachent.

Le Conseil européen de juin 2005 est convenu de procéder à une appréciation d'ensemble des débats nationaux au premier semestre de 2006. Le rapport intermédiaire sur la période de réflexion présenté au Conseil européen en

¹²⁶ www.euronews.net, 14 janvier 06

décembre 2005 constitue un précieux point de départ pour cette appréciation. Sur la base de ce rapport, et à la lumière du débat en cours, le Conseil européen de juin dressera le bilan du processus de réflexion; il devrait viser à délimiter une perspective plus claire pour l'avenir et convenir de la suite du processus. En fonction des résultats tirés de ce bilan, les deux présidences assureront le suivi qui s'impose pendant le reste de l'année. »¹²⁷

Une éventuelle modification du «Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe» pourrait être envisagé sous quatre différentes formes :

➤ Renégociation totale

Cette option est peu probable. Qui négocierait et avec quel mandat ? Que diront les pays qui ont déjà approuvé le projet actuel ? La durée d'une renégociation serait très longue et de toutes façons, les traités existants ne seraient pas remis en question.¹²⁸

M. de Villepin a prôné sur une attitude "*ambitieuse*" mais "*pragmatique*" le dossier des questions institutionnelles de l'UE. « Il a admis que la France devrait aussi "*prendre en compte*" le vote des 13 Etats, dont l'Allemagne, qui ont déjà ratifié le texte rejeté l'an dernier par les Français et les Néerlandais. "*Je comprends M^{me} Merkel*", a-t-il dit, alors que celle-ci veut préserver en l'état le document. »¹²⁹

➤ Renégociation partielle

Cette option est également peu probable, car en plus des arguments précités, une pareille option risquerait d'ouvrir la boîte de pandore.

Le Président Chirac, qui avait annoncé, le 17 décembre 2005, des «*propositions ambitieuses pour l'avenir de l'Europe*», s'est contenté de suggérer, le 10 janvier, une découpe par appartements du projet de traité constitutionnel, notamment afin de reprendre tout ce qui peut améliorer la mécanique institutionnelle. « Or, pour «Angie» (Merkel), cette proposition est inacceptable, le traité constitutionnel étant un compromis global accepté par les Vingt-Cinq uniquement parce que chacun y trouvait son compte. »¹³⁰

¹²⁷ Programme opérationnel du Conseil pour 2006 présenté par les futures présidences autrichienne et finlandaise, Bruxelles, le 22 décembre 2005 16065/05 POLGEN 51

¹²⁸ Europe, année zéro. Renégocier, mais sur quoi ?, Le Nouvel Observateur, 2 juin 2005.

¹²⁹ Antoine Jacob, Article paru dans l'édition du 20.01.06

¹³⁰ www.liberation.fr, Jean QUATREMER, lundi 23 janvier 2006 Bruxelles

➤ Réduction du projet initial

Cette option est la plus réaliste, car elle permet d'appliquer des parties du projet actuel, sans devoir renégocier. Bien sur, le projet actuel ne sera pas le grand bond en avant qui avait été envisagé, mais au moins la construction européenne pourrait continuer avec des bases où les dirigeants des 25 pays s'étaient déjà mis d'accord.

➤ Limitation du projet original par l'addition de protocoles ou de déclarations

Cette option est également envisageable, mais risquerait de limiter l'application du traité aux pays ayant ratifié le projet actuel, hypothèse difficilement acceptable pour deux pays membres fondateurs.

En attendant que l'un de ces cas de figure se réalise au courant de 2007, deux options semblent envisageables pour continuer la construction européenne :

c. Les coopérations renforcées

L'Euro et l'espace Schengen montrent que l'UE25 ne pourra plus fonctionner avec un degré égal de coopération entre ses membres sur tous les sujets. Les coopérations renforcées proposent des choix à la carte. Dans cette logique l'UE25 deviendrait une entité englobant des cercles variés à solidarités renforcées sur des sujets spécifiques. La complexité et de la viabilité technique de ce type de développement ne plaident pas en faveur de cette option. En outre, la visibilité du projet européen en souffrirait et cela compliquerait encore la tâche des dirigeants chargés de promouvoir auprès de leurs citoyens ce projet.

Les coopérations renforcées peuvent-elles être autre chose qu'une solution provisoire, le relais étant pris ensuite par les institutions communautaires ? Interrogé par le journaliste Henri de Bresson, Elmar Brok, répond que « la formule, en ce qui concerne le premier pilier, ne peut être qu'une solution du dernier recours - et dans des domaines novateurs - car s'il est à la rigueur possible de faire fonctionner les ministres en formation restreinte, en limitant leur nombre à celui des pays « coopérants », le Parlement, lui, est indivisible et on ne voit pas qu'il puisse légiférer en excluant du vote ceux de ses membres qui appartiendraient aux pays non représentés dans la coopération renforcée concernée. Si avant-garde il y a dans des domaines communautaires qui ne seraient pas novateurs, elle ne pourrait donc concerner que les douze pays de

l'euro. En revanche, observe-t-il, le recours à des coopérations renforcées trouverait plus normalement sa place dans les matières du 2ème et du 3ème pilier mais, s'il s'agit de politique extérieure, ce devrait être au cas par cas, car on voit mal qu'un groupe permanent puisse se constituer sans que cela tourne à une division au sein de l'Union entre pays membres de l'OTAN et pays non-membres, ce qui serait, dit-il une mauvaise solution. »¹³¹

d. Le noyau dur

L'idée du noyau dur prend en compte l'élargissement et la diversification de l'Union pour constituer un groupe de nations décidées à pousser leur intégration. Si l'UE est trop large pour que la logique définie à Nice puisse s'y appliquer, il faut y découper des espaces politiques différenciés. Cet espace ne serait pas à géométrie variable suivant les sujets, mais suivrait la logique d'intégration dans tous les domaines. Cette idée a été reprise sous la forme de « groupe pionnier » par le président français devant le Bundestag le 27 juin 2000. Dans son discours à Bruxelles le 19 décembre 2003, le Premier Ministre, Dominique de Villepin, a relancé l'idée d'une intégration européenne plus poussée : « Au-delà, les efforts supplémentaires d'intégration devront être conduits de manière plus souple. Ils réuniront ceux des membres de l'Union prêts à aller de l'avant et qui doivent pouvoir le faire dans le cadre des dispositions de la future Constitution. Cette démarche n'est pas nouvelle : les accords de Schengen ou la mise en place de l'euro ont montré la voie. Demain, d'autres domaines d'action pourront donner matière à des coopérations particulières : songeons à la gestion des politiques économiques au sein du groupe de l'euro, à l'action internationale ou encore à la sécurité intérieure. »¹³²

Cette idée pose néanmoins des questions : qui entrerait dans ce groupe, comment réagiraient les exclus, comment s'articulerait-il aux traités et institutions de l'Union ? Pour le Dr. Matthias DEMBINSKI, il faudra répondre à trois questions :

➤ Comment légitimer le noyau dur ?

¹³¹ L'EUROPE ET LES RELATIONS FRANCO - ALLEMANDES, Compte-rendu du colloque organisé par l'IFRI, l'Institut français de relations internationales, à Paris le 18 octobre 2000, avec le concours du DGAP, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et du Groupement d'études et de recherches Notre Europe

¹³² www.ambafrance.org.br/afr/actualite/europe/actualite68.htm

- Avec qui faut-il le faire ? A deux, (avec la France), à trois (avec le Royaume Uni), à cinq (avec le BENLUX) ?
- A quoi doit servir le noyau dur ?¹³³

Certains pensent qu'il ne faut pas abandonner l'idée d'un bilatéralisme franco-allemand, mais qu'il faut être pragmatique pour l'élargir en fonction du « secteur, autour de partenaires différents avec pour fil conducteur une présence systématique de la France et de l'Allemagne. »¹³⁴ Quelle que soit la solution retenue, il faudra que les points suivants du «Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe» puissent être pris en compte :

- Changement de la nature qualitative de l'UE : d'une Europe économique vers une Europe politique. « La maison européenne appelle ainsi plus qu'une série d'ajustements techniques : une refondation de ses procédures de construction. Dans leur configuration présente, ses institutions économiques et le type de gouvernance qu'elles impliquent ne pourront soutenir ni une Europe politique désireuse de susciter l'adhésion des populations, ni une Europe élargie capable de poursuivre son oeuvre de pacification et de développement à l'échelle continentale, ni une Europe souveraine soucieuse de peser sur l'organisation du monde. Pour le dire autrement, nous allons devoir politiser l'Europe économique »¹³⁵
- Changement de la méthode : il ne faut plus que ce soient les diplomates qui négocient à Bruxelles, mais les politiques de chaque pays. Il faut une démocratisation de l'Europe et les dirigeants politiques doivent participer à ce processus. Comme l'affirme Helmut Schmidt, les bureaucraties combattent ardemment pour maintenir leurs prérogatives et leurs privilèges.¹³⁶ Pour progresser dans la construction européenne, il faudra discuter de l'avenir de l'Europe dans une enceinte plus démocratique que la Convention et rechercher un cadre paneuropéen, capable de défendre l'intérêt supérieur européen.¹³⁷

¹³³ Dr. Matthias DEMBINSKI (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung), Kerneuropa: Séminaire franco-allemand sur la politique européenne de la France et de l'Allemagne (Ifri, 2 avril 2004)

¹³⁴ Martin Koopmann et Hans Stark, note du Cerfa N° 8, janvier 2004.

¹³⁵ Jean-Paul Fitoussi, Politisons l'Europe économique, Libération du 6 novembre 2002

¹³⁶ Helmut Schmidt, « Die Mächte der Zukunft », Siedler 2004

¹³⁷ www.ifri.org, Sylvie Goulard, Visions franco-allemandes n°5, juin 2005.

CONCLUSION

Pour le Premier ministre français, Dominique de Villepin, un des principaux défis que doit relever l'Europe élargie est de nature politique. Il s'agit de « savoir si nous sommes capables de donner à cette nouvelle Europe sa vraie place sur la scène mondiale »¹³⁸. Il affirme que contrairement à une idée trop largement répandue, le débat aurait transcendé les clivages supposés entre “grands” et “petits” pays, entre anciens et nouveaux membres. Pourtant des voix s'élèvent pour contester le rôle du couple franco-allemand pour montrer le chemin de la nouvelle Europe. Ainsi, du côté allemand, Andreas Schökenhoff, député CDU et président du groupe parlementaire franco-allemand, résume le sentiment dominant : « Au fond, tout le monde sent bien que l'Europe à 25 n'avancera pas sans initiative franco-allemande. Mais on a trop souvent eu l'impression, ces derniers mois, que la France et l'Allemagne parlaient seules au nom de toute l'Europe. Il va falloir faire preuve d'un peu plus de tact vis-à-vis de nos partenaires. » Du côté français, Jacques Delors affirme : « Si l'on souhaite véritablement une politique étrangère européenne, on doit tenir compte du fait que la plupart des gouvernements sont à la fois européens et atlantistes. Ce n'est pas en sermonnant les pays d'Europe centrale et en leur expliquant qu'ils auraient mieux fait de se taire qu'ils iront vers nous. Si la France exclut les pays atlantistes, avec qui fera-t-elle l'Europe politique ? »¹³⁹

Si le couple franco-allemand a été indispensable pour développer l'Europe actuelle, il est nécessaire que le couple devienne une troïka franco-germano-britannique dans le domaine de la PESC et de la PESD pour deux raisons essentielles:

- Le poids relatif de la France et de l'Allemagne après l'élargissement a diminué.

Mis à part le facteur de l'élargissement et la diminution mathématique du poids de la France, les ambitions françaises sont contrecarrées par le non du référendum du 29 mai 2005. La présidence autrichienne souhaite avancer dans le débat relatif à la constitution au mois de juin 2006. Pour ce faire, elle peut

¹³⁸ www.ambafrance.org.br/afr/actualite/europe/actualite68.htm

¹³⁹ le point 22/01/04 - N°1636

compter sur un ferme soutien de l'Allemagne, qui exercera la présidence de l'Union au premier semestre 2007. Dans un entretien à «Der Spiegel», Angela Merkel, la chancelière allemande, confirme qu'elle va plaider pour que l'Union se dote d'un traité constitutionnel. Merkel repousse l'idée de découper en morceau le projet actuel, comme semble le suggérer Jacques Chirac: « on ne peut pas mettre certaines parties de la Constitution en vigueur et en laisser d'autres de côté sans savoir où on veut aller. Si on le faisait malgré tout, on perturberait sensiblement l'équilibre d'ensemble ».¹⁴⁰

Les contraintes électorales françaises en 2007 influencent également le bon fonctionnement du couple franco-allemand : «Le couple ne pourra retrouver sa capacité d'entraînement qu'une fois l'équipe gouvernementale française renouvelée. Car, si chacun reconnaît à Bruxelles qu'il n'est plus suffisant pour entraîner les autres pays, le couple Paris-Berlin demeure absolument nécessaire : ce n'est pas un hasard si, depuis le 29 mai, l'Union se contente d'expédier les affaires courantes. Si Merkel a plutôt réussi ses premiers pas sur la scène européenne, lors du dernier sommet de Bruxelles, «il faut qu'elle confirme», souligne Moscovici. Surtout, les Allemands sont très inquiets du résultat des élections françaises, aucun candidat déclaré n'apparaissant comme un Européen convaincu. Le discours de Nicolas Sarkozy sur la création d'un «directoire des six grands pays» a jeté un froid : Angela Merkel estime que l'Europe n'a pu se faire que parce que les petits n'ont jamais été écrasés par les grands. Le couple franco-allemand risque donc d'avoir encore longtemps besoin d'un conseiller conjugal. »¹⁴¹ Le débat constitutionnel a mis en évidence que les visions françaises et allemandes de l'Europe différaient suffisamment pour s'interroger sur la légitimité du couple franco-allemand à diriger l'Europe.¹⁴²

- Les positions extrêmes entre la France et le Royaume-Uni en matière de politique étrangère doivent trouver un juste milieu pour que l'ensemble des grands et petits pays de la vieille et de la nouvelle Europe puissent s'y retrouver.

Comme l'affirme Hans-Georg Ehrhart, « l'Allemagne, la France et à chaque fois que cela sera possible le Royaume Uni, doivent avancer avec les pays qui

¹⁴⁰ www.liberation.fr, Jean QUATREMER, lundi 09 janvier 2006, Vienne

¹⁴¹ www.liberation.fr, Jean QUATREMER, lundi 23 janvier 2006, Bruxelles

¹⁴² www.ifri.org, Sabine von Oppelen et Carina Sprungk, Visions franco-allemandes n°6, octobre 2005.

partagent leur façon de voir et se considérer plus que jamais comme le moteur de l'intégration en matière de sécurité ». ¹⁴³ Une politique étrangère commune est la base pour une défense commune. Si un jour, l'Europe veut avoir la Défense de l'Europe au lieu de l'Europe de la Défense, il faut inclure le Royaume Uni. Les dirigeants allemands, traditionnellement plus atlantistes le savent, et les dirigeants français l'ont compris également à partir de 1998 : « Il n'y aura pas d'Europe sans Europe de la défense. Il n'y aura pas de défense européenne sans le Royaume Uni. » ¹⁴⁴

Le Royaume Uni pour sa part veut incontestablement maintenir le lien transatlantique et la meilleure façon de la faire est de faire partie de ceux qui prennent des initiatives en Europe. En faisant partie du moteur européen, le Royaume Uni pourra ainsi influencer la direction que le couple franco-allemand pourrait prendre sans tenir compte des vues plus atlantistes des nouveaux pays membre.

En attendant qu'une nouvelle occasion se présente pour faire le pas important que proposait le projet de traité constitutionnel, l'Europe devra se contenter par une politique des petits pas, au moins pour les deux années qui verront les élections présidentielles françaises et le retrait possible de Monsieur Blair. Pour cela, le trio franco-germano-britannique devra prendre des initiatives dans des domaines où une intégration plus poussée est possible, par exemple dans le domaine de la défense. En s'appuyant sur l'Agence européenne de défense, le développement d'un livre blanc de la défense européenne et une révision de l'article 296, une volonté de dégager des avancées militaires et économiques feront progresser l'Europe politique.

¹⁴³ Hans-Georg Ehrhart, Politique étrangère, 3/2004

¹⁴⁴ Dominique de Villepin dans une interview à la BBC le 19 octobre 2003.

Annexes

1. Propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense
2. Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique sur la défense européenne. Bruxelles – le 29 avril 2003
3. Lettre des huit pays d'Europe pour un front uni face à l'Irak. 30 janvier 2003

LA CONVENTION EUROPEENNE

LE SECRETARIAT

Bruxelles, le 22 novembre 2002

CONV 422/02

CONTRIB 150

NOTE DE TRANSMISSION du Secrétariat à la Convention

Objet : Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer, membres de la Convention présentant les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense

Le Secrétaire Général de la Convention a reçu de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fisher, membres de la Convention, la contribution ci-jointe.

21 novembre 2002

Propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense

La France et l'Allemagne, conformément à la déclaration du sommet de Schwérin, souhaitent présenter les propositions suivantes à la Convention:

1- Missions de la PESD

Le Traité sur l'UE prévoit que la PESC inclut « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui pourrait conduire à une défense commune si le Conseil en décide ainsi ». Cette perspective d'une défense commune reste la nôtre car elle reflète la solidarité de valeurs et d'intérêts qui nous unit, qui s'approfondit avec les progrès de l'entreprise européenne et qui doit se manifester dans tous les domaines.

Notre approche doit permettre de répondre aux défis actuels. Les États membres de l'UE sont aujourd'hui confrontés à des menaces multiformes et transnationales qui ne sont pas seulement interétatiques et de nature militaire.

Pour faire face à ces menaces globales, l'Union doit développer une vision globale de sa sécurité, qui mette en oeuvre une large gamme de moyens (coopération judiciaire et policière, instruments économiques et financiers, protection civile, moyens militaires). Grâce à l'utilisation concertée de ces instruments, l'Union assurera la sécurité de son territoire et de ses populations et contribuera à la stabilité de son environnement stratégique.

La France et l'Allemagne proposent d'introduire un passage sur « la solidarité et la sécurité commune » dans la nouvelle version du Traité (valeurs) et d'annexer au Traité une déclaration politique du même nom (« solidarité et sécurité commune ») pour identifier les risques de toute nature, dont notamment le terrorisme, et les moyens d'y faire face. Cette déclaration devrait, dans la perspective du paragraphe 1^{er} de l'art. 17 du TUE, prévoir également la transformation de la PESD en une Union européenne de sécurité et de défense qui doit également contribuer au renforcement du pilier européen de l'Alliance.

2- Flexibilité dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense

Notre objectif est d'atteindre une plus grande flexibilité, notamment dans le domaine des processus décisionnels. Il est souhaitable en principe que tous les États membres de l'Union participent. Néanmoins, il y aura des situations où tous les États membres ne

seront pas disposés à participer à des coopérations ou ne seront pas en mesure de le faire. Dans ce cas de figure, ceux qui le souhaitent doivent avoir la possibilité de coopérer à quelques-uns dans le cadre du Traité.

C'est pourquoi l'instrument de la coopération renforcée doit être également utilisable pour la PESD. Cela permettrait à un groupe d'États membres de mettre au point une coopération renforcée qui serait ouverte au reste des États membres voire à l'Union dans son ensemble, et établirait simultanément une articulation avec les institutions et les politiques existantes de l'UE.

Ces coopérations renforcées pourraient s'appliquer notamment dans le domaine:

des forces multinationales dotées de capacités de commandement intégrées, sans préjudice de leur emploi dans le cadre de l'OTAN, de l'armement et des capacités (cf. points 3 et 4), de la gestion des ressources humaines, de la formation et du développement de doctrines communes.

Il conviendrait de définir les modalités adaptées en ce qui concerne les coopérations renforcées, en particulier:

le lancement de ces coopérations pourra se faire à la majorité qualifiée,

la garantie de processus décisionnels rapides (notamment examen de l'alinéa c) de l'art. 27

du TUE de Nice),

abaissement du seuil du nombre de participants.

En outre, l'utilisation d'autres instruments de flexibilité dans le cadre du Traité devrait également être examinée pour la PESD.

Des règles particulières devraient être fixées pour l'utilisation d'instruments de flexibilité au sein du Traité dans le lancement et la réalisation d'opérations militaires. Dans ce domaine, l'unanimité devrait rester nécessaire, avec la possibilité d'abstentions constructives.

La France et l'Allemagne proposent d'inscrire dans le Traité la possibilité d'avoir recours à des coopérations renforcées pour le domaine de la PESD conformément aux modalités susmentionnées.

La France et l'Allemagne proposent que les États membres qui le souhaitent transfèrent à

l'Union européenne les engagements auxquels ils ont souscrit dans le cadre de l'UEO en utilisant la coopération renforcée.

3- Développement des capacités militaires

Le développement de la PESD et, ainsi, la réalisation d'une Europe entièrement capable d'agir ne peuvent passer que par le renforcement des capacités militaires. Au-delà du développement d'une culture sécuritaire européenne, cela suppose une meilleure allocation des ressources ainsi qu'un accroissement de l'effort d'équipement de nos armées.

Pour marquer leur engagement en ce sens, à un niveau politique, les États membres qui le souhaitent devraient contracter un protocole relatif à la réalisation commune des objectifs européens de capacités.

La France et l'Allemagne proposent d'annexer au Traité un protocole portant engagement des États qui le souhaitent d'entreprendre l'effort nécessaire en vue d'améliorer les capacités militaires et de mettre au point de nouvelles formes de coopération, notamment par l'harmonisation de la planification des besoins militaires, la mise en commun de capacités et de ressources ainsi que la répartition des tâches.

La France et l'Allemagne proposent d'inscrire dans le Traité une référence aux projets de la coopération qui, dans ce domaine, existent déjà entre les États membres et de les entériner dans un protocole annexé en tant que projets de l'Union qui, le cas échéant, seront réalisés sur la base d'une coopération renforcée (forces et structures multilatérales, certains aspects de la LoI et de l'OCCAR).

4- Développement d'une politique européenne de l'armement

Notre effort commun pour améliorer nos capacités rend nécessaire une meilleure articulation des coopérations engagées en matière d'armement et le renforcement de la base industrielle et technologique de défense.

Afin de doter l'Union des capacités nécessaires, il conviendra de développer l'harmonisation des besoins opérationnels et de la préparation du futur, et une politique d'armement devant avoir pour fonctions: le soutien et la coordination de la recherche et de la technologie de défense, le renforcement de la base industrielle et technologique de défense (BITD) et la constitution à terme d'un marché européen de l'armement; Il conviendra également de définir les moyens pour répondre à ces objectifs:

cadre intergouvernemental pour une définition harmonisée des besoins opérationnels militaires dans le but d'une planification européenne;

cadre intergouvernemental en recourant le cas échéant à une agence, en s'appuyant sur l'OCCAR progressivement élargie, pour l'acquisition de matériels développés dans le cadre de programmes multinationaux;

coopérations renforcées: pour certains domaines de la LoI et de l'OCCAR (sécurité des approvisionnements, organisation des exportations, traitement des informations sensibles; renoncement aux compensations industrielles et ouverture réciproque des marchés);cf. point 2

adaptation du cadre communautaire, y compris de l'art. 296 du TCE, aux spécificités de l'armement: pour les transits, la sécurité des informations, la propriété intellectuelle, les tarifs douaniers, et la recherche (en s'appuyant, pour ce dernier domaine, sur les programmes cadres de recherche et de développement). _ La France et l'Allemagne proposent d'inscrire dans le Traité:

les fonctions d'une politique européenne d'armement, dont la création progressive d'un marché européen de l'armement, moyennant des procédures spécifiques, notamment d'une adaptation de l'art. 296 du TCE,

la création d'une Agence Européenne de l'Armement, le cas échéant sur la base de la coopération renforcée.

Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique sur la défense européenne.

Bruxelles – le 29 avril 2003

Avec l'élargissement et l'élaboration d'un Traité constitutionnel, l'UE sera demain plus forte, mais aussi plus diverse. Notre conviction commune est que l'Europe doit être capable de s'exprimer d'une seule voix et de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. A cette fin, nous pensons qu'il est nécessaire de donner un nouvel élan à la construction de l'Europe de la Sécurité et de la Défense. En effet, l'UE doit disposer d'une politique de sécurité et de défense crédible. Car l'action diplomatique n'est crédible – et donc efficace – que si elle peut également s'appuyer sur des capacités civiles et militaires réelles.

L'Europe a en partage avec l'Amérique, avec laquelle elle a affronté les défis de sécurité depuis plus d'un demi-siècle, des valeurs et des idéaux qui sont le fruit de son histoire. Le partenariat transatlantique demeure une priorité stratégique fondamentale pour l'Europe. Ce partenariat est une condition nécessaire de la sécurité et de la paix mondiale. Dans le prolongement de la Déclaration du Sommet de Washington, nous souhaitons poursuivre l'adaptation de l'Alliance atlantique, qui reste le fondement de la sécurité collective de ses membres, aux défis du 21^{ème} siècle. Nous sommes déterminés à mettre en œuvre les décisions du Sommet de Prague, car nous comprenons nos engagements dans l'Alliance atlantique et dans l'UE comme complémentaires. Le partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN, qui s'appuie sur les déclarations des Sommets de Berlin et de Washington, a d'ores et déjà permis à l'UE de recourir aux moyens de l'OTAN pour conduire sa première opération dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine. Nous souhaitons que demain les arrangements mis en place entre les deux organisations permettent à l'UE d'assurer la relève de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine.

C'est dans cet esprit que, dans le prolongement du Sommet de Saint-Malo et du Conseil européen de Cologne, la Politique européenne de Sécurité et de Défense s'est progressivement développée depuis le Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999.

Nous pensons que le moment est venu de franchir une nouvelle étape dans la construction de l'Europe de la Sécurité et de la Défense, fondée sur des capacités militaires européennes renforcées qui contribueront également à donner à l'Alliance atlantique une nouvelle vitalité et ouvriront la voie à une relation transatlantique renouvelée.

*

Pour donner un nouvel élan à la Politique européenne de Sécurité et de Défense, nous proposons que la Convention sur l'avenir de l'UE et la Conférence intergouvernementale endossent les principes suivants et les intègrent dans le Traité constitutionnel :

☐ La possibilité de conduire des coopérations renforcées en matière de défense;

☐ Une clause générale de solidarité et de sécurité commune liant tous les Etats membres de l'UE et permettant de faire face aux risques de toute nature envers l'UE;

☐ La possibilité pour les Etats membres qui le souhaitent de souscrire des obligations supplémentaires, dans le cadre d'une coopération renforcée et sans que cela n'entraîne des obligations pour les tierces parties;

☐ La reformulation des tâches Petersberg, permettant à l'UE d'utiliser des moyens civils et militaires afin de prévenir les conflits, de gérer des crises, y compris les missions les plus exigeantes;

☐ La création d'une Agence européenne de développement et d'acquisition de capacités militaires avec comme objectif d'augmenter les capacités militaires européennes et de renforcer l'interopérabilité et la coopération entre les forces armées des Etats membres. Cette Agence contribuera à la création d'un environnement favorable à une industrie de défense européenne compétitive;

☐ La création d'un Collège européen de Sécurité et de Défense, afin de favoriser le développement et la diffusion d'une culture de sécurité européenne.

Nous proposons, en plus, que la Convention adopte le concept d'UE de Sécurité et de Défense (UESD). A titre de contribution à la réflexion que nous souhaitons poursuivre avec les Etats intéressés, nous pensons que l'UESD devrait avoir comme vocation de réunir les Etats membres qui sont prêts à aller plus rapidement et plus loin dans le renforcement de leur coopération en matière de défense. En particulier, les Etats participant à l'UESD :

☐ Prendront l'engagement de se porter secours et assistance face aux risques de toute nature;

☐ Rechercheront systématiquement l'harmonisation de leurs positions sur les questions de sécurité et de défense;

☐ Coordonneront leurs efforts en matière de défense;

☐ Développeront leurs capacités militaires;

□ Augmenteront leurs efforts en matière de sécurité et de défense, plus particulièrement en ce qui concerne les investissements en équipements militaires.

La participation à l'UESD impliquera :

□ La participation à des programmes européens d'équipement majeurs, tel que l'A400M;

□ Le renforcement de l'efficacité des capacités militaires européennes, par le recours, dans la plus large mesure possible, à la spécialisation et la mise en commun des moyens et des capacités;

□ Le renforcement de la mise en commun des moyens en matière de formation des officiers, d'exercices, d'engagement et de logistique;

□ La disponibilité à contribuer à des opérations de maintien de paix sous l'égide des Nations Unies.

L'UESD serait ouverte à tous les Etats membres actuels et futurs disposés à s'inscrire dans son cadre. Nous souhaitons que cette coopération concrète soit intégrée dans le Traité constitutionnel de l'UE, de sorte qu'à terme, tous les Etats membres actuels et futurs puissent en faire partie.

*

Dans le domaine militaire, nous avons décidé, en ce qui nous concerne, de mettre en œuvre, dès à présent et dans l'esprit des déclarations de Saint-Malo et de Cologne, un certain nombre d'initiatives concrètes destinées à favoriser le rapprochement de nos outils de défense nationaux. Ces projets visent à éviter les duplications inutiles entre Armées nationales et à renforcer ainsi l'efficacité des moyens de défense des Européens. Ils sont ouverts à tous les Etats membres actuels et futurs intéressés.

Ces initiatives suivantes s'inscrivent dans la perspective de notre participation commune à des opérations conduites dans le cadre de l'UE ou de l'OTAN :

1. Le développement d'une capacité européenne de réaction rapide. Le progrès réalisé dans ce domaine contribuera à atteindre les objectifs de l'UE, à renforcer la contribution européenne au développement de Force de réaction de l'OTAN et à garantir leur interopérabilité. Afin d'améliorer la capacité européenne de réponse rapide, nous créerons une capacité de départ autour de la brigade franco-allemande dans laquelle seront intégrés des éléments commandos belges et des éléments de reconnaissance luxembourgeois. Cette capacité européenne de réaction rapide pourra être renforcée par des troupes d'autres

Etats intéressés et sera disponible pour des opérations européennes, des opérations de l'OTAN et des opérations conduites par l'UE sous l'égide des Nations Unies.

2. La création, au plus tard en juin 2004, d'un commandement européen de transport aérien stratégique, disponible pour des opérations européennes et de l'OTAN. Le programme A400M revêt une importance cruciale pour le développement d'une telle capacité européenne de transport aérien stratégique. A plus long terme, nous envisageons de créer, avec les Etats participant à ce programme, une unité commune de transport aérien stratégique et de subordonner cette unité au commandement européen de transport aérien stratégique. Par ailleurs, nous étudierons avec les Etats intéressés la création d'un commandement commun pour le transport stratégique (air, mer et terre).

3. La création d'une capacité européenne de protection NBC conjointe avec comme objectif la protection des populations civiles et des troupes déployées dans des opérations européennes.

4. La création, en liaison avec la Commission et ECHO, d'un système européen d'aide humanitaire d'urgence lors de catastrophes (EU-FAST - European Union First Aid and Support Team) permettant à l'UE d'associer des moyens civils et militaires pour dépêcher dans les 24 heures une première aide humanitaire d'urgence. Ce système reposera sur la mise en commun de moyens et de capacités existants. Il s'agira d'un mécanisme collectif pour lequel les pays qui le souhaitent prendront la responsabilité à tour de rôle;

5. La création de centres européens de formation : unité de formation tactique commun pour les équipages des A400M; centre de formation des équipages d'hélicoptères; rapprochement des cursus de formation à la mer des officiers de marine dans la perspective de la création d'une flotte-école européenne; rapprochement des cursus de formation des pilotes des armées de l'air en valorisant les initiatives en cours, notamment dans le domaine tactique.

6. Le renforcement des capacités européennes de planification opérationnelle et de conduite d'opérations. Les Etats membres de l'UE ont décidé au Conseil européen de Cologne en juin 1999 de mener des opérations de gestion de crise en recourant aux

moyens et aux capacités de l'OTAN ou de manière autonome.

Pour ce qui est des opérations pour lesquelles les moyens et les capacités de l'OTAN seront utilisés, un arrangement permanent entre l'UE et l'OTAN a été mis en place. L'opération européenne dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine se déroule actuellement en application de cet arrangement, qui constitue l'un des piliers du partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN.

S'agissant des opérations de l'UE sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN, dans le prolongement des différentes propositions faites à la Convention, nous pensons qu'il est nécessaire d'améliorer les capacités de planification opérationnelle et de conduite d'opérations de l'UE tout en évitant les duplications et concurrences inutiles entre capacités nationales.

A cette fin, nous proposons à nos partenaires la création d'un noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations pour l'UE. Ce noyau serait, pour emploi, renforcé par du personnel national. Ouvert à l'ensemble des Etats membres de l'UE qui le souhaitent, il aurait vocation d'établir des arrangements de liaison avec ses homologues nationaux. Afin d'assurer un lien étroit avec l'OTAN, il aurait également vocation à établir des arrangements de liaison avec le SHAPE, y compris sa possible utilisation en vue d'appuyer le DSACEUR dans son rôle de candidat premier pour assurer le commandement d'opérations menées par l'UE avec recours aux moyens et aux capacités de l'Otan.

Dans cet esprit, et jusqu'à la mise en place d'une telle capacité par l'UE, les Etats intéressés établiront un noyau de capacité collective qu'ils mettraient à la disposition de l'UE, en lieu et place de moyens nationaux, pour la planification opérationnelle et la conduite d'opérations menées par l'UE sans recours aux moyens et capacités de l'Otan. Une telle mise en commun de moyens permettrait d'éviter des duplications nationales et améliorerait l'interopérabilité de manière significative. La décision concernant la création d'une telle capacité pourrait être prise d'ici la fin de l'année avec l'ensemble des pays intéressés en vue de sa mise en place à l'été 2004 à Tervuren

7. Dans le souci d'améliorer les capacités de commandement et de contrôle disponibles tant pour l'UE que pour l'Otan, les quatre Ministres de la Défense entreprendront les démarches nécessaires en vue d'établir, pour l'année 2004 au plus tard, un

quartier-général multinational déployable pour des opérations conjointes et qui serait basé sur des quartiers-généraux déployables existants.*

Nous souhaitons pouvoir définir avec l'ensemble des Etats intéressés les contours de l'UE de Sécurité et de Défense, qui contribuera au renforcement du pilier européen de l'Alliance atlantique, et mettre en œuvre les projets concrets destinés au rapprochement de nos outils de défense nationaux.

Dans cet esprit, nous souhaitons que ces propositions puissent faire l'objet d'un premier échange de vues lors du prochain Gymnich dans la perspective d'une présentation de travaux plus détaillée lors du prochain Conseil européen de Salonique.

Jacques Chirac, Président de la République française

Gerhard Schröder, Chancelier de la République fédérale allemande

Jean-Claude Juncker, Premier Ministre du Grand-Duché de Luxembourg

Guy Verhofstadt, Premier Ministre de Belgique

Lettre des huit pays d'Europe pour un front uni face à l'Irak**30 janvier 2003****Les dirigeants de huit pays d'Europe appellent à l'unité avec les Etats-Unis sur la crise irakienne.**

Les signataires sont : **VACLAV HAVEL, République tchèque; JOSE MARIA AZNAR, Espagne; JOSÉ-MANUEL DURO BARROSO, Portugal; SILVIO BERLUSCONI, Italie; TONY BLAIR, Grande-Bretagne; PETER MEDGYESSY, Hongrie; LESZEK MILLER, Pologne; ANDERS FOGH RASMUSSEN, Danemark.**

Ce qui unit véritablement les Etats-Unis et l'Europe ce sont les valeurs que nous partageons: la démocratie, la liberté individuelle, les droits de l'Homme et l'autorité de la loi. Ces valeurs ont traversé l'Atlantique avec ceux qui ont quitté l'Europe pour aider à construire les Etats-Unis. Aujourd'hui, les Etats-Unis sont plus que jamais menacés.

Les attentats du 11 septembre ont montré jusqu'où les terroristes - les ennemis de nos valeurs communes - sont prêts à aller pour les détruire. Ces atrocités étaient une attaque dirigée contre nous tous. En défendant fermement ces principes, les gouvernements et les peuples des Etats-Unis et d'Europe ont amplement démontré la force de leurs convictions. Aujourd'hui, plus que jamais, le lien transatlantique est une garantie de notre liberté.

Nous avons, en Europe, une relation avec les Etats-Unis qui a résisté à l'épreuve du temps. C'est largement grâce au courage, à la générosité et à la clairvoyance des Américains que l'Europe a été libérée des deux formes de tyrannie qui ont dévasté notre continent au XXe siècle: le nazisme et le communisme. C'est grâce aussi à la coopération continue entre l'Europe et les Etats-Unis que nous avons réussi à garantir la paix et la liberté sur notre continent. La relation transatlantique ne doit pas devenir victime des tentatives persistantes actuelles du régime irakien de menacer la sécurité mondiale.

Dans le monde d'aujourd'hui, plus que jamais auparavant, il est vital que nous préservions cette unité et cette cohésion. Nous savons que le succès dans cette bataille quotidienne contre le terrorisme et la prolifération d'armes de destruction massive requiert une détermination inébranlable et une ferme cohésion internationale de la part de tous les pays pour lesquels la liberté est précieuse.

Le régime irakien et ses armes de destruction massive représentent une menace évidente pour la sécurité mondiale. Ce danger a été explicitement reconnu par les Nations-Unies. Nous sommes tous tenus par la résolution 1441 qui fut adoptée à l'unanimité. Lors du sommet de Prague et du Sommet européen de Copenhague, nous, Européens, avons réitéré notre appui à la résolution 1441, notre souhait de continuer sur la voie des Nations unies et notre soutien au Conseil de Sécurité.

En faisant cela, nous avons adressé un message clair, ferme et non équivoque selon lequel nous débarrasserons le monde du danger posé par les armes de destruction massive de Saddam Hussein. Nous devons rester unis pour exiger le désarmement de son régime. La solidarité, la cohésion et la détermination de la communauté internationale sont notre meilleur espoir d'atteindre cet objectif pacifiquement. Notre force repose dans l'unité.

La combinaison d'armes de destruction massive avec le terrorisme est une menace aux conséquences incalculables. La résolution 1441 est, pour Saddam

Hussein, la dernière chance de désarmer en utilisant des moyens pacifiques. L'opportunité d'éviter une grande confrontation dépend de lui. Malheureusement, cette semaine, les inspecteurs de l'Onu ont confirmé sa propension longtemps établie à tromper, à nier et à ne pas respecter les résolutions du Conseil de Sécurité.

L'Europe n'est pas en conflit avec le peuple irakien. En effet, il est la première victime du brutal régime irakien. Notre but est de sauvegarder la paix et la sécurité mondiale en s'assurant que ce régime abandonne ses armes de destruction massive. Nos gouvernements ont la responsabilité commune de faire face à cette menace. Ne pas le faire serait ni plus ni moins faire preuve de négligence vis-à-vis de nos propres citoyens et vis-à-vis du reste du monde.

La Charte des Nations Unies confie au Conseil de Sécurité la tâche de préserver la paix et la sécurité internationale. Pour cela, le Conseil de Sécurité doit maintenir sa crédibilité en s'assurant que ses résolutions sont pleinement respectées. Nous ne pouvons accepter qu'un dictateur viole systématiquement ces résolutions. Si elles ne sont pas respectées, le Conseil de Sécurité perdra sa crédibilité et en conséquence, la paix mondiale en souffrira.

Nous sommes confiants que le Conseil de Sécurité fera face à ses responsabilités.



Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES

BELLAIS Renaud et LE BLANC Gilles ,« Beyond terrorism : asymmetrical threats and defense procurement », les cahiers du CHEAr, les notes pour la réflexion stratégique, septembre 2002, 20 pages.
BOENE Bernard, DANDEKER Christopher, Les armées en Europe, Paris, La Découverte, 1998.
BRZENZINSKI Zbigniew, Le grand échiquier, l'Amérique et le reste du monde, Paris, Bayard, 1997
BUCHET de NEUILLY Yves, L'Europe de la politique étrangère, Etudes Politiques, Paris, Economica, 2005
BUFFOTOT Patrice, La défense en Europe : les adaptations de l'après-guerre froide, Paris, La Documentation française, 1998.
BURGELIN Henri L'Europe et la sécurité collective : dépasser les mythes, Paris Publisud2000
COLSON Bruno, Europe: repenser les Alliances, Paris, Economica,1995.
DOUTRIAUX Yves, LEQUESNE Christian, Les institutions de l'Union européenne, Paris, La Documentation française, 2000.
DUMOND Jean-Michel et SETTON Philippe, La politique étrangère et de sécurité commune, Réflexe Europe, Paris : La documentation française, 1999.
DUMOND Jean-Michel, SETTON Philippe, La politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Paris, La Documentation française, 1999.
DUMOULIN André, REMACLE Eric, DERYCKE Erik, L'Union de l'Europe occidentale : phénix de la défense européenne, Bruxelles-Paris, Bruylant, 1998.
GNESOTTO Nicole, La puissance et l'Europe, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
GRIPS (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité), La nouvelle architecture de sécurité en Europe, Bruxelles-Paris, Editions Complexe, 1999.
KLEIN Jean, BUFFOTOT Patrice, VILBOUX Nicole, Vers une politique européenne de sécurité et de défense, Institut de stratégie comparée, Paris : Economica 2003.
MONTFERRAND Bernard de, Défendre l'Europe, la tentation suisse, Paris, Economica, 1999.
MOREAU DEFARGES Philippe, Les institutions européennes, Paris, Armand Colin, 1998.
MOREAU DEFARGES Philippe, Relations internationales, Editions du seuil, 2003
SCHMIDT Helmut, Die Mächte der Zukunft, Siedler 2004
SCHMIDT Helmut, L'Europe s'affirme, Paris : Fallois 2001
SOUTOU Georges-Henri, L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques francoallemands, 1954-1996, Paris, Fayard, 1996.
Traité établissant une constitution pour l'Europe, 2005, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes
VAISSE Maurice, MELANDRI Pierre, BOZO Frédéric (sous la direction), La France et l'OTAN, 1949-1996, Bruxelles-Paris, Editions Complexe, 1996.

REVUES

« Défense ; le décalage euro-américain, le fossé technologique se creuse », Jean-Pierre Neu, enquête, les échos, 3 décembre 2002, p. 50, 2 pages.
« Can and should Europe bridge the capability gap », Yves Berg, NATO review, automne 2002.
« Commentaire : financer les opérations militaires de l'UE », Antonio Missiroli, bulletin n°2 de l'institut d'études de sécurité de l'Union européenne, mai 2002, p. 2, 1 page.
« Essentials for NATO futur : defense spendings », NATO's nations and partners for peace, 1/2002, Bruxelles.
« More euros for military capabilities », Burkard Schmitt – Antonio Missiroli, european voice, 27 juin – 3juillet 2002.
« Quelle défense pour demain », André Yché, revue de la défense nationale, janvier 2003, p. 15, 14 pages.
Annuaire français de relations internationales, 2003, volume III
Cahiers de Chaillot, 2004, N° 71
Cahiers de Mars (les), 1997, n°155
Commentaire, 2002-2003, N° 100
Défense nationale, 2003, 02-2003
Défense revue N°100 numéro spécial
Défense revue N°90 décembre 2000
DEFENSE, en particulier L'Europe de la défense, Paris, N°90, décembre 2000.
Documents (Revue des questions allemandes), 2004
France Forum, 2000, N°327
L'ARMEMENT, en particulier L'Europe de l'armement, Paris, N°72, décembre 2000.
LA REVUE DE L'OTAN
LES CAHIERS FRANCAIS, en particulier L'Europe de la défense, sous la direction de P. TRONQUOY, Paris, La Documentation française, 2000.
Les Livres du GRIP n° 249-250 et F. Nukundabagenzi, C. Pailhe et V. Peclow, L'Union européenne et la prévention des conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur, Les Rapports du GRIP 2002/2.
POLITIQUE ETRANGERE
Politique internationale, 2004, N° 104

SITES INTERNET

SITES INTERNET
http://europa.eu.int/
http://www.defense.gouv.fr
http://www.diplomatie.fr/
http://www.ihedn.fr/
http://www.info-europe.fr
http://www.nato.int
www.adpf.asso.fr
www.amb-allemande.fr
www.assemblee-nationale.fr
www.cer.org.uk/defence
www.commentaire.fr/
www.dgap.org/

www.diploweb.com
www.ehess.fr
www.euractiv.com
www.eusec.org/
www.foreignaffairs.org/
www.france-allemande.fr
www.frstrategie.org
www.grip.org/
www.ifri.org
www.iiss.org/
www.iss-eu.org/
www.ladocfrancaise.gouv.fr
www.marshallcenter.org/
www.nato.int
www.portedeurope.org/
www.robert-schuman.org/gb/bibliotheque/default2an.htm
www.sipri.org
www.stratisc.org
www.ue.eu.int
www.verfassung-fir-europa.lu/fr/publications/index.html
www.weu.int

Table des matières

Quel rôle pour le couple franco-allemand dans une stratégie de sécurité de l'Union européenne?	1
INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE: QUEL ROLE POUR L'EUROPE DANS LE MONDE? 5	
A. L'Europe, grande puissance ou grande Suisse?	5
1. Gouvernance mondiale et gouvernement mondial	6
2. Hardpower et softpower	8
3. Un débat récurrent : Europe espace (de libre échange) ou Europe puissance.	11
B. Les institutions de l'UE dans l'Europe élargie.	14
1. Le Conseil de l'UE.....	14
2. La Commission européenne.....	19
3. Le Conseil européen	19
4. Le Conseil de l'UE.....	20
5. Possibilité de coopérations renforcées et structurées.....	20
C. La réalité du couple franco-allemand	23
D. Le développement de la politique étrangère et de sécurité commune.	26
E. Un livre blanc européen ?	33
DEUXIEME PARTIE: QUEL AVENIR POUR LA PESC ET LA PESD?	37
A. Visions françaises, allemandes et britanniques de l'Europe	38
1. Initiatives pour le développement de la PESD	38
2. Visions franco-allemandes.....	40
3. Visions spécifiques allemandes	43
4. Visions spécifiques françaises	48
5. Visions spécifiques britanniques.....	54
B. Le lien transatlantique.....	59
C. Un nouveau départ?	75
1. Un directoire à trois au lieu du couple franco-allemand ?	75
2. Quel avenir pour le «Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe» ?.....	82
a. Constitution :les pronostics des députés européens	82
b. Le débat sur l'avenir de l'Union européenne.....	83
c. Les coopérations renforcées.....	85
d. Le noyau dur	86
CONCLUSION.....	88
Annexes.....	91
LA CONVENTION EUROPEENNE.....	92
Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique sur la défense européenne.....	95
Lettre des huit pays d'Europe pour un front uni face à l'Irak.....	101
BIBLIOGRAPHIE	103
LIVRES.....	103
REVUES	104
SITES INTERNET	104