

Université Panthéon-Assas

**école doctorale de droit international, droit européen,
relations internationales et droit comparé**

Thèse de doctorat en science politique
soutenue le 18 février 2012

Union européenne : la fédération d'Etats-nations entre préférences nationales, jeux de puissance et coopération institutionnelle



Université Panthéon-Assas

Maxime Lefebvre

Sous la direction de Serge Sur

Membres du jury :

- Présidente : Vivien A. Schmidt
- Rapporteurs : Michel Foucher, Christian Lequesne



Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



Remerciements

A tous ceux qui m'ont permis d'occuper des postes privilégiés d'observation de la politique européenne, et de nourrir en même temps mon goût de l'écriture et de la réflexion.

Résumé :

Au-delà du débat entre méthode intergouvernementale et méthode communautaire, le positionnement des Etats-nations par rapport à la construction européenne demeure une variable essentielle pour comprendre comment s'opère cette construction et à quels compromis elle parvient.

Traditionnellement abordé sous l'angle de la puissance et de la géopolitique, le rapport entre les Etats de l'Union européenne, désormais réglé par la coopération institutionnelle, doit faire appel à d'autres grilles d'analyse issues de l'histoire et des différences culturelles, sociologiques, économiques, politiques entre les nations.

Cette thèse, fondée à la fois sur une expérience diplomatique et sur des travaux de recherche et de réflexion, met en exergue le rôle central et systémique de la relation franco-allemande, à la lumière notamment de la rédaction du projet de Constitution européenne en 2002-2003, des positions actuelles de l'Union sur la politique d'élargissement et la relation avec la Russie, ou de la résolution des problèmes de l'union monétaire depuis 2010.

La négociation du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne montre comment les Etats-nations s'orientent à partir de la question des « soldes nets » qui oppose pays bénéficiaires et pays contributeurs. Une plus grande équité dans les dépenses et la répartition de la charge contributive pourrait être un moyen de dépasser ces négociations d'apothicaires.

La politique étrangère européenne est encore plus l'exemple d'une politique contrainte par les différents intérêts nationaux, ce qui n'a pas empêché le développement de l'Europe de la défense dès lors que celle-ci restait adossée aux Etats-Unis et à l'OTAN.

Revisitant la construction européenne en fonction des préférences nationales, cette thèse se conclut en posant l'articulation géopolitique entre Union européenne, « Europe espace » et « Europe puissance ».

Mots clés : Union européenne – Etat-nation – franco-allemand – traité de Lisbonne – budget européen – élargissement – frontières de l'Europe – politique étrangère

The EU, federation of Nation States, between national preferences, power politics and institutional cooperation

Beyond the debate on intergovernmentalism and the "communautarian method", the positioning of the "Nation States" in Europe is a key factor determining the European construction and its compromises.

Traditionnally analysed through geopolitics and power politics, the relationship between the States of the European Union is nowadays ruled by institutional cooperation and must be addressed by new analytical schemes such as cultural, sociological, economical and political differences between the nations.

This thesis, based on diplomatic experience and academic works, emphasizes the role of the franco-german relationship regarding in particular the negociation of the European constitution in 2002-2003, the EU positions on enlargement and the relationship to Russia, or the solution to the Eurozone crisis since 2010.

In the negociation of the financial perspectives, the positions of Member States is determined by the question of budgetary balances in which contributors and beneficiaries of the EU budget face eachother. More equity in the sharing of expenditures and resources could be a mean to get out of these tough negociations.

EU foreign policy is another example of a policy determined by national interests, which didn't prevent the EU to develop a common defence policy as far as it remains compatible with NATO and the US Strategy.

Having revisited the European integration through these national preferences, this thesis questions in conclusion the links between the EU, the European space and the European power.

Keywords : European Union – Nation State – franco-german relationship – Lisbon treaty – European budget – enlargement – European boundaries – Foreign policy

Sommaire

<i>Introduction</i>	8
<i>Chapitre 1 : peut-on expliquer la construction européenne par la diversité des nations ?</i>	11
1. Géopolitique et dépassement des rivalités de puissance en europe	12
2. Les analyses contemporaines	14
1.1. Emmanuel Todd et les types de familles	14
2.1. Henri Mendras et le concept d' « Europe occidentale »	16
2.3. Vivien Schmidt et la pluralité nationale	17
2.4. Autres apports	18
<i>Chapitre 2 : Quels sont le fondement et le sens de la relation franco-allemande en Europe ?</i>	20
1. La « République de Berlin » et la construction européenne	20
1.1. Les années 2000-2002.....	20
1.2. Depuis 2002	22
2. La France et la construction européenne	23
3. L'alliance franco-allemande : ressorts et limites	25
4. L'avenir de la relation	27
<i>Chapitre 3 : comment les Etats-membres ont-ils influé sur le projet de Constitution européenne ?</i>	30
1. La proposition « Aznar – Blair – Chirac »	31
2. Les contributions franco-allemandes	31
2.1. Sur les institutions (contribution du 16 janvier 2003).....	31
2.2. Sur la gouvernance économique (contribution 22 décembre 2002)	33
2.3. Sur la justice et les affaires intérieures (contribution du 28 novembre 2002).....	34
2.4. Sur la sécurité et la défense (contribution du 22 novembre 2002)	34
2.5. Bilan : une impulsion franco-allemande majeure	35
3. La défense des intérêts nationaux	36
4. Le jeu institutionnel après Lisbonne	37



Chapitre 4 : comment dépasser les rivalités nationales dans le financement des politiques communes ?	40
1. Les prémices de la négociation du cadre financier 2007-2013	41
2. La conclusion de la négociation en 2005	43
3. Les pistes de réforme du budget européen	47
Chapitre 5 : peut-on trouver des frontières géographiques au projet européen ?... 51	51
1. La nécessaire convergence entre anciens et nouveaux états membres.....	51
2. Ou doivent s'arrêter les frontières ultimes de l'union européenne ?	53
2.1. Le cas des pays de l'AELE	53
2.2. Le cas des Balkans occidentaux	53
2.3. Le déséquilibre entre petits et grands pays	54
2.4. La Turquie.....	55
2.5. Les perspectives à l'Est de l'Union européenne.....	56
2.6. La nouvelle convergence franco-allemande sur la question de l'élargissement	57
2.7. Un débat inabouti	59
Chapitre 6 : la politique extérieure : quel intérêt européen produit par les intérêts nationaux ?	61
1. Le rapport avec les états-Unis et avec l'OTAN.....	62
1.1. Le primat de l'OTAN.....	63
1.2. Contraintes et potentialités pour l'Europe de la défense	64
2. La politique de voisinage de l'Union européenne	68
3. La relation avec la Russie	70
4. Les conditions de l'Europe-puissance.....	72
Conclusion : comment réconcilier unité et diversité ?	75
Bibliographie.....	80

Introduction

La construction européenne est traditionnellement appréhendée, sur le plan théorique, selon deux approches qui ont été formulées dans le monde anglo-saxon : la logique néo-fonctionnaliste qui conduit à la pente fédérale (Ernst Haas, 1958) et la logique intergouvernementale qui défend le primat des Etats (Andrew Moravcsik, 1998). Cependant, de même que les diplomates et les responsables politiques relativisent dans leurs discours l'opposition entre « méthode intergouvernementale » et « méthode communautaire », la recherche contemporaine nuance ce dualisme en mettant en évidence la redéfinition du rôle des Etats, pris dans les jeux de coopération institutionnelle.¹

Le concept d' « européanisation » (des politiques comme des procédures) rend compte de cette interaction entre les Etats membres et le niveau européen, entre l'intériorisation nationale de la « contrainte européenne » (l'Europe devient une affaire de politique intérieure, notamment pour les partis politiques qui sont en compétition pour gouverner les Etats) et les tentatives des Etats pour imposer leurs préférences au niveau européen [Featherstone – Radaelli, 2003 ; Seidendorf, 2007 ; Petithomme, 2011]. Cette européanisation prend place au sein d'un espace public européen en gestation (quoiqu'encore très embryonnaire [Kaelble, 2005]), qui s'exprime notamment à travers le Parlement européen, et d'une « gouvernance à plusieurs niveaux » (*multilevel governance*) où les régions sont également des acteurs du jeu institutionnel européen. Elle s'inscrit plus largement dans la mondialisation, dans le progrès des communications et l'ouverture des frontières, voire, selon certains, dans l'évolution de l'Etat-nation classique et westphalien (modèle inventé en Europe) vers des formes « post-nationales » [Habermas, 1998] ou « postmodernes » [Cooper, 2004], et dans l'avènement d'un ordre mondial cosmopolite [Beck, 2005 ; 2006].

¹ Voir la mise en perspective de ce débat théorique dans le chapitre introductif du livre dirigé par Christian Lequesne et Yves Surel [2004]



Beaucoup d'auteurs qui travaillent sur la construction européenne privilégient la logique abstraite, formelle, institutionnelle, globalisante, du « fédéralisme européen ». C'est dans la logique de leur objet d'étude. D'éminents juristes, politologues ou institutionnalistes décryptent ainsi l'Union comme une unité politique cohérente et homogène². De non moins excellents économistes rêvent d'un fédéralisme économique et budgétaire, où les intérêts nationaux seraient noyés³. Et de tout aussi remarquables internationalistes rêvent d'une « Europe puissance » capable d'affirmer ses intérêts et ses valeurs sur la scène internationale⁴. Mais le fédéralisme en Europe peut-il se concevoir dans les mêmes termes que le fédéralisme aux Etats-Unis, qui s'est construit dès le départ sur une homogénéité culturelle, linguistique et politique des treize colonies nord-américaines ?

Peut-être parce que ces analyses transnationales ou supranationales ont prévalu, peu de chercheurs et d'universitaires s'efforcent d'analyser dans leurs nuances la diversité des positions nationales, et la manière dont le jeu de ces positions détermine ce qu'est l'Europe, la formulation de ses politiques et ses intérêts, ainsi que de ses positions vis-à-vis de l'extérieur. C'est pourtant ce jeu des intérêts nationaux qui prévaut dans les négociations au plus haut niveau (Conseil européen) et dans les mécanismes communautaires (au Conseil), nonobstant l'existence d'une Commission européenne supranationale, théoriquement représentante de « l'intérêt général de l'Union » (art 17 TUE), d'un Parlement européen de plus en plus associé aux décisions, qui devrait exprimer en principe ses positions en fonction de clivages politiques transeuropéens, et d'une Cour européenne de justice garante de l'ordre juridique communautaire.

Depuis mon entrée au Quai d'Orsay en 1994, j'ai doublé mon expérience pratique des affaires diplomatiques par une réflexion intellectuelle et académique. Je l'ai fait en écrivant et en enseignant, en m'efforçant de conserver une vue générale des choses à travers par exemple le manuel de relations internationales que j'ai

² Par exemple Chopin [2002], Ferry [2005], Habermas [1998], Herzog [2006], Quermonne [2009], Siedentop [2003]

³ Collignon [2004]

⁴ Cooper [2004], Gnesotto [2011], Leonard [2005], Todorov [2003]



régulièrement mis à jour [A,2], mais aussi en consacrant certaines périodes de ma vie à la recherche et à la réflexion, notamment à l'Institut français des relations internationales entre 2002 et 2004, ou à la Direction de la prospective du Ministère des affaires étrangères en 2009-2010. Dans le même temps, mon expérience au cabinet du Ministre des affaires étrangères, entre 1997 et 2000, puis à l'ambassade de France à Berlin, entre 2000 et 2002, et enfin à la Représentation de la France auprès de l'Union européenne, entre 2005 et 2009, m'a apporté une vision pratique et réaliste des rapports de force et des mécanismes de la prise de décision entre les gouvernements nationaux.

En mesurant combien le pouvoir de décision continuait à passer essentiellement par les capitales nationales, et combien les nations pouvaient être différentes dans leurs réflexes et leurs positions, j'en ai déduit qu'on ne peut pas comprendre la construction européenne sans un travail sur cette diversité nationale. Peu nombreux sont ceux qui s'y sont attelés, et cela rend d'autant plus utile et pertinente, à mon sens, une mise en perspective que je me propose de fonder sur leurs acquis et sur mes propres travaux.

Chapitre 1 : peut-on expliquer la construction européenne par la diversité des nations ?

L'historien Jacques Le Goff fait remonter au Moyen Âge la coexistence de la pluralité nationale et d'un référentiel européen commun, culturel, religieux, voire politique [2003 ; p. 34]. Le modèle de l'Etat-nation s'est répandu partout en Europe après la Révolution française et l'éclatement des Empires (Autriche-Hongrie, URSS), même s'il est loin d'avoir mis fin à toutes les situations de pluralité nationale [Dieckhoff, 2000]. Et la construction européenne repose aujourd'hui la problématique de l'articulation entre ces Etats-nations et l'ensemble européen.

Comme le dit Paul Magnette [2003], « la construction de l'Europe civilise les relations entre les nations et dompte les Etats. » Les Etats n'en restent pas moins maîtres d'une grande partie de leur souveraineté (politique économique, police et immigration, finances publiques, protection sociale, politique étrangère et défense)⁵. Caractérisée par Jacques Delors, après le traité de Maastricht, comme une « fédération d'Etats-nations »⁶, ou par d'autres concepts ambivalents du même type (Jean-Louis Quermonne parle de « fédéralisme intergouvernemental »), l'Union européenne n'a pas mis fin à l'existence des Etats, à leurs intérêts nationaux, voire à leurs prétentions de puissance.

Dans cette construction institutionnelle, quelle place donner encore aujourd'hui à la différence entre les nations ? Je soutiendrai, et m'efforcerais de montrer, que le jeu européen découle très largement encore (notamment dans les champs considérables où l'unanimité reste la règle) de la confrontation des intérêts étatiques, c'est-à-dire des préférences nationales collectives, et ce en dépit de l'existence d'un référentiel commun de valeurs (liberté, démocratie, droits de l'homme), de la mise en place d'un jeu

⁵ M. Lefebvre, « De quel fédéralisme parle-t-on ? », *Libération*, 22 novembre 2011

institutionnel supranational autour de la « méthode communautaire » (Commission, Conseil, Parlement européen, sans oublier le rôle du juge communautaire), voire de l'émergence d'une vie politique à l'échelle européenne (qui fait qu'il peut exister aussi des préférences partisans transeuropéennes).

La confrontation des Etats-nations européens peut toujours s'expliquer par les analyses héritées de la géopolitique, même si elle a été revisitée à l'ère de la construction européenne par d'autres grilles d'analyse.

1. GEOPOLITIQUE ET DEPASSEMENT DES RIVALITES DE PUISSANCE EN EUROPE

La première analyse un peu systématique de la relation entre les nations européennes est le fruit de la **géopolitique**, qui a ses pères fondateurs de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècles (les Allemands Friedrich Ratzel et Karl Haushofer, le Suédois Rudolf Kjellen, le Britannique Halford MacKinder, les Américains Alfred Mahan et Nicholas Spykman, l'école française de géographie avec Paul Vidal de La Blache et Jacques Ancel) et ses continuateurs contemporains (Michel Foucher et Yves Lacoste, pour la France ; ou l'école néo-urasienne russe ; voir aussi le récent *Dictionnaire de géopolitique et de géo-économie* publié par Pascal Gauchon, professeur en prépa HEC, suite à l'entrée de cette discipline dans les programmes des prépas).

La géopolitique, mettant en relation le territoire et la politique étrangère, est pratiquement aussi ancienne que la réflexion sur les relations internationales et sur la puissance [Lorot, 1995 ; Buhler, 2011]. Elle trouve ses origines chez Thucydide opposant l'impérialisme maritime d'Athènes à la puissance terrestre de Sparte⁷, et a pris forme dans le système westphalien de l'Europe des Etats. Le roi de Prusse Frédéric II déconseillait aux puissances terrestres de détourner des ressources pour faire la guerre sur mer, et Napoléon voyait dans le dilemme entre sa vocation maritime et sa vocation

⁶ *Le Monde*, 19 janvier 2000

⁷ Thucydide, *La guerre du Péloponnèse* (écrit entre 431 et 411 av. J.-C.)



terrestre une source éternelle de faiblesse pour la France⁸. La différenciation entre petits et grands Etats (ceux-ci animant le « concert européen » [De Sédouy, 2009]), entre puissances terrestres et maritimes, entre sous-échiquiers de la politique européenne (Atlantique, Scandinavie, Baltique, Europe centrale, Est de l'Europe, Balkans, mer Noire, Caucase, Méditerranée, Proche-Orient...), s'est systématisée avec la mise en place de l'équilibre européen (qu'on nommait alors la « balance de l'Europe »), bien avant la Révolution française et la Révolution industrielle.

Or l'idée européenne s'est développée contre la réalité de l'équilibre des puissances : soit qu'elle exprimait la nostalgie de l'unité romaine et chrétienne, soit qu'elle voulait créer un système de « sécurité collective » entre les nations, par le recours à l'arbitrage [B,15]. Le projet européen qui s'est développé depuis la fin de la Seconde guerre mondiale est de ce point de vue tout à fait original, puisqu'il n'est ni le retour à une unité mythique de la Chrétienté européenne (les origines chrétiennes de l'Europe étant rappelées seulement à demi-mot dans le préambule des traités européens), ni une unification étatique centralisatrice (qui rappellerait les tentatives de « monarchie universelle » ressuscitant l'Empire romain), ni un système de sécurité collective (comparable à la SDN, à l'ONU ou à l'OSCE). Fondée sur la coopération économique (la paix par le commerce, le libéralisme) et sur le droit, la construction européenne participe de mouvements historiques qui la dépassent : la mondialisation économique, et l'ordre stratégique américain (qu'exprime l'OTAN). Ce qui fait dire à l'ancien député européen Jean-Louis Bourlanges que « ce n'est pas l'Europe qui a fait la paix, c'est la paix qui a fait l'Europe. »⁹

La géopolitique a été discréditée par les impasses de l'équilibre européen, auquel la construction européenne a précisément cherché à tourner le dos. En tant que discipline qui oppose et divise les nations sur des querelles largement dépassées (les guerres de territoires), elle présente des limites évidentes pour se mettre au service des

⁸ Frédéric II, « Essai sur les formes de gouvernement et les devoirs des souverains », 1781, in *Œuvres posthumes*, Berlin, 1788 ; Napoléon, adresse au Conseil d'Etat, 1806 (cité par L. Febvre [1999] : « La France, obligée d'être en même temps puissance maritime et puissance continentale, aura toujours de grands besoins d'argent ; elle est en butte à la jalousie de l'Europe depuis Henri IV », in *Vues politiques*, 1939)

⁹ Interview au *Monde*, 3 décembre 2007



idéaux d'unité et de solidarité du projet européen. Mais elle fournit encore des clés utiles (en particulier la prise en compte des facteurs de puissance) pour expliquer la formulation des politiques européennes par le jeu des nations, par exemple la volonté de la France et de l'Allemagne de porter l'intégration européenne, ou la réticence britannique à l'intégration (« Messieurs, l'Angleterre est une île », ne manquait jamais de rappeler à ses étudiants André Siegfried). Elle s'est aussi étendue au terrain de l'économie, comme le montrent les phénomènes d'intégration régionale (dont l'Union européenne est la meilleure illustration, y compris dans sa politique de voisinage), les différences de stratégies économiques et commerciales entre les pays (la tradition libre-échangiste et financière britannique, la puissance exportatrice allemande, le colbertisme français), et aussi la distinction (que souligne l'économiste Jacques Le Cacheux) entre grands et petits pays en matière de choix économiques (les seconds, plus ouverts et plus dépendants, étant portés à des stratégies de « passagers clandestins »).

Il faut en outre prendre en compte une contradiction presque ontologique entre le dépassement interne de la géopolitique par la construction européenne, et son utilisation nécessaire dans le rapport de l'Europe au monde, ce que j'ai tenté d'expliquer dans mon ouvrage sur la politique étrangère européenne [A,5] : l'Union européenne aspire certes à dépasser le modèle westphalien, mais en même temps doit tenir compte de ce qui reste de westphalien dans le monde extérieur.

2. LES ANALYSES CONTEMPORAINES

Sans revenir à la géopolitique, plusieurs auteurs contemporains ont développé une approche comparative des nations européennes et en ont parfois tiré des conclusions pratiques pour l'organisation et le développement de la construction européenne. J'en retiendrai trois principalement : Emmanuel Todd, Henri Mendras et Vivien Schmidt.

1.1. Emmanuel Todd et les types de familles

L'approche d' **Emmanuel Todd** [1990 ; 1996] repose sur l'analyse des types de familles : la famille nucléaire égalitaire (dominante dans le bassin parisien français,



mais aussi dans une grande partie de l'Espagne et de l'Italie, ainsi qu'en Grèce ou en Pologne) ; la famille nucléaire absolue (dominante en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, au Danemark et dans une partie de la Norvège) ; la famille souche (dominante dans les pays germaniques – Allemagne, Autriche, Suisse alémanique – et en Suède) ; la famille communautaire (qui prévaut en Finlande et dans une partie de l'Italie, mais aussi dans une grande partie de l'Europe de l'Est et notamment en Russie).

Emmanuel Todd développe des modèles explicatifs historiques, en mettant en relation ces modèles familiaux et les grandes tendances historiques de la modernité que sont la rupture protestante, l'alphabétisation, l'industrialisation, la déchristianisation et la naissance des idéologies politiques (socialisme, libéralisme, communisme, nationalisme). Son analyse se concentre sur l'Europe occidentale (l'Europe des Quinze), même s'il a développé une approche plus globale dans d'autres ouvrages [Todd, 1983 et 2011], et le conduit à constater l'extrême diversité anthropologique des nations qui composent l'Europe, notamment du point de vue du rapport à l'autre, c'est-à-dire l'immigré (la difficulté d'intégration en Allemagne, l'assimilation à la française, le communautarisme à l'anglaise).

Todd en a conclu, à l'époque, que le traité de Maastricht était voué à l'échec. Nous n'insisterons pas ici sur les contradictions de ce brillant essayiste, qui a vanté dans un ouvrage plus récent les mérites de la puissance économique européenne, fondée sur l'euro, face à la « décomposition » du système américain [Todd, 2002]. Retenons ce que ses analyses apportent pour éclairer la diversité des réflexes nationaux dans le jeu politique européen. On peut sans peine relier la famille nucléaire égalitaire à la française et une certaine vision universaliste et solidaire de l'Europe, et d'une façon plus générale le trait égalitaire de la famille (hérité de la romanité ou des communautés slaves) et la défense de la solidarité et de la puissance publique. On peut de même noter l'importance du trait inégalitaire pour les pays du Nord, qui entraîne la prévalence du modèle économique de compétition et d'ouverture. Ou la spécificité de la famille souche, qui pourrait conduire aujourd'hui l'Allemagne sur une trajectoire neutraliste à la suisse ou à la suédoise, contradictoire en apparence seulement – comme le montre très bien Todd – avec le nationalisme d'expansion. Emmanuel Todd ne manque pas de

relever en tout cas le caractère central de la relation entre les « deux pôles antagonistes en Europe » que sont la France et l'Allemagne.

2.1. Henri Mendras et le concept d' « Europe occidentale »

L'approche de **Henri Mendras** (aujourd'hui décédé) est moins fine, dans la mesure où ce sociologue oppose globalement une Europe « occidentale » à « l'autre Europe », celle des Empires, à l'Est [Mendras, 1997]. Les traits caractéristiques qu'il attribue au modèle « occidental » sont l'individualisme évangélique et romain¹⁰, l'Etat-nation permis par l'enracinement des paysans sur leur tenure, l'affirmation du capitalisme industriel, et la démocratie. S'il oppose catégoriquement une Europe occidentale et une Europe orientale, Mendras n'ignore pas les différences qui peuvent exister entre les capitalismes ouest-européens (le capitalisme « négocié » en Suède, en Allemagne ou en Autriche ; le « capitalisme réticulaire » appuyé sur les PME, au Danemark, en Italie et en Allemagne du sud ; le capitalisme « colbertien » en France ; et le capitalisme « individualiste » en Angleterre), ce qui raffine la distinction développée par Michel Albert entre capitalisme « rhénan » et capitalisme financier « anglo-saxon » [Albert, 1991].

Le principal apport pratique de l'approche d'Henri Mendras à la philosophie de l'intégration européenne, par rapport à celle d'Emmanuel Todd, concerne le débat sur les frontières de l'Europe. Mendras fixe la frontière entre l'Europe « occidentale » et « l'autre Europe » au niveau du rideau de fer de la guerre froide, à « deux erreurs » près : la Bohême et l'Allemagne de l'Est, qui font partie de la moitié occidentale. Henri Mendras a été démenti par les responsables politiques européens, qui se sont lancés dans un processus d'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale (accompli en 2004 et 2007), puis aux Balkans occidentaux et à la Turquie (en cours de négociation). Cet auteur ne s'en inscrit pas moins dans une conception moderne de la géopolitique, qui n'oppose plus les puissances étatiques mais les

¹⁰ Siedentop [2003] note aussi les origines chrétiennes de cet individualisme occidental, qui ont conduit à la suppression de l'esclavage et à l'affirmation du principe de « l'égalité dans la liberté ».



« civilisations »¹¹. Il donne des arguments à tous ceux qui, en France particulièrement, ont toujours été méfiants vis-à-vis du processus d'élargissement à l'Est (même si ceux-ci ont bien plus souvent employé des considérations politiques et citoyennes dans la tradition de la Révolution française – volonté de « faire l'Europe politique » - plutôt qu'un déterminisme culturel ou civilisationnel ayant un effet d'exclusion).

On relèvera que la définition sociologique de la civilisation européenne par Mendras est plus restrictive que celle des historiens, qui y englobent en général l'ensemble de la Chrétienté médiévale, définie par l'extension maximale de l'art gothique, et en excluent le monde orthodoxe et musulman¹². L'historien allemand Henrich-August Winkler (social-démocrate) est représentatif de cette définition plus large et s'oppose à l'entrée de la Turquie dans l'UE parce qu'elle ne fait pas partie selon lui de cette Europe « occidentale » fondée sur deux critères historiques essentiels : la séparation des pouvoirs et la règle de droit [Winkler, 2005].

Au-delà de cette problématique des frontières de l'Europe, l'approche de Henri Mendras conduit aussi à opposer un cœur économique de l'Europe situé à l'Ouest (la « banane bleue » des manuels de géographie économique, qui relie le bassin londonien au Milanais en passant par le Benelux, la Rhénanie, la Suisse et l'Île-de-France, remonte au Moyen-âge) et une périphérie située à l'Est (mais aussi au Sud). Comme nous le verrons, ce rapport centre / périphérie a d'importantes répercussions sur la définition de la politique de cohésion et de la solidarité financière dans l'Union européenne, ainsi que sur sa politique extérieure.

2.3. Vivien Schmidt et la pluralité nationale

Plus récemment, la professeure américaine Vivien Schmidt [2010] s'est attachée à une analyse plus précise et plus actuelle de l'interaction entre les grandes nations européennes (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie) et le processus

¹¹ Voir la définition, fondée largement sur l'identité religieuse, de Samuel Huntington [1997]

¹² Huntington [1997] ; Le Goff [2003]



d'intégration européenne¹³. Elle montre comment des « pays composés à structures fédérales ou régionalisées » (Allemagne, Italie) se trouvent plus à l'aise dans la construction européenne que des Etats unitaires comme la France et le Royaume-Uni. Elle recense plus largement la diversité des projections nationales sur l'Europe : fusion identitaire et prospérité économique pour l'Allemagne ; grandeur, droits de l'homme universels et leadership pour la France ; craintes pour la souveraineté parlementaire et défense d'intérêts purement économiques pour l'Angleterre ; volonté de sauver l'Etat et la fierté nationale en Italie ; de renforcer la démocratie en Espagne et en Grèce ; de préserver la justice sociale et l'identité nationale dans les pays scandinaves ; etc.

A l'appui de ces analyses, Vivien Schmidt appelle les dirigeants politiques nationaux à remettre à jour leurs discours, pour « cesser de parler des choix nationaux comme si l'eupéanisation n'existait pas, et des choix européens comme si les préférences nationales étaient le facteur déterminant ». Elle voit dans une démarche d'acceptation du système pluraliste européen (une gouvernance « avec et pour le peuple ») une meilleure réponse au déficit démocratique de l'Europe, que l'illusoire construction d'une démocratie politique au niveau européen (qui tenterait de reproduire le modèle démocratique national, gouvernement « du peuple et par le peuple »). Même si l'on peut ne pas suivre toutes ses conclusions pratiques (intégration différenciée, recul du vote à l'unanimité), ses travaux jettent une lumière intéressante et pragmatique sur le fonctionnement de cette « fédération d'Etats-nations » qu'est l'Union européenne, et sur la nécessité de la faire fonctionner en prenant en compte la diversité des nations et de leurs préférences collectives.

2.4. Autres apports

A côté de ces trois analyses (Todd, Mendras, Schmidt) qui me paraissent les plus essentielles parce que les plus organiques, on pourrait en ajouter bien d'autres, sans prétendre à l'exhaustivité.

¹³ Voir la critique que j'ai faite de cet ouvrage pour le site « non fiction » : http://www.nonfiction.fr/article-4019-pour_reconcilier_la_politique_europeenne_et_les_democraties_nationales.htm

Par exemple l'œuvre de **Philippe d'Iribarne** [1989 ; 2006 ; 2008] qui a analysé (en particulier dans les entreprises) les modes de fonctionnement sociologiques de différentes cultures nationales, par exemple la française (la « logique de l'honneur »), l'allemande (l'appartenance à la « communauté » et à ses règles), l'anglo-saxonne (le primat du « contrat »). D'Iribarne rejoint et nuance à la fois la diversité anthropologique constatée par Emmanuel Todd, et corrobore par la même occasion la diversité des modèles capitalistes analysée par Michel Albert et Henri Mendras.

Je mentionnerai aussi les travaux de Georges Cerbelaud Salagnac [1992] sur la diversité ethnique des Européens, qui l'amènent à conclure à la spécificité des trois grands Etats de l'Europe occidentale romaine (France, Espagne, Italie), pays de brassages et de métissages qui échappent à l'identification nation / ethnie prévalant sur le reste du continent : il confirme les affirmations de Todd sur le fait que ces pays n'ont pas spontanément le même rapport à l'autre et au monde que l'Angleterre, l'Allemagne, ou d'autres Etats-nations « ethniques » du reste de l'Europe.

Ou encore le « mondial des nations » dirigé par João Medeiros [2011] qui constitue une enquête plus globale sur l'identité nationale aujourd'hui. Incomplète sur l'Europe, elle met néanmoins en évidence le malaise de l'identité nationale allemande (Nicole Gabriel), les difficultés de l'Etat-nation à la française face à la mondialisation et à la construction européenne (Hubert Peres), ou la force de la revendication identitaire culturelle et linguistique dans un petit pays comme l'Estonie (Jean-Pierre Minaudier).

Cette diversité historique, culturelle, anthropologique, géopolitique et géo-économique, des pays européens est un point de départ souvent occulté dans les travaux sur la construction européenne. Nous allons voir qu'elle détermine pourtant bien des aspects pratiques et actuels de la politique européenne, à commencer par la relation entre la France et l'Allemagne.

Chapitre 2 : Quels sont le fondement et le sens de la relation franco-allemande en Europe ?

La relation franco-allemande, par sa dimension réconciliatrice (tournant le dos à la politique d'équilibre européen) mais aussi par l'énergie dégagée au service de la construction européenne (le « moteur franco-allemand »), a un caractère absolument central en Europe.

1. LA « REPUBLIQUE DE BERLIN » ET LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

1.1. Les années 2000-2002

Pendant les trois années que j'ai passées à l'ambassade de France en Allemagne, correspondant aux premiers pas de la toute nouvelle « République de Berlin » (janvier 2000 – novembre 2002), j'ai observé avec une particulière attention la remontée du sentiment national allemand et la dialectique entre l'identité nationale et l'identité européenne de l'Allemagne.

J'en ai tiré deux articles. Le premier porte sur « **les vues européennes de l'Allemagne** » [B,2] et analyse le bouillonnement d'initiatives venues de Berlin, alors que la France paraissait paralysée par la période de cohabitation, pour donner une « Constitution » à l'Europe à la veille du grand élargissement vers l'Est. Cette époque a en effet constitué une période de transition entre l'Europe « communautaire », née après la guerre, intégrant une Allemagne occidentale à la souveraineté limitée, et un ensemble plus large où l'Allemagne réunifiée joue plus librement des ressorts de sa puissance retrouvée en fonction de ses intérêts nationaux. La tension entre la « mission européenne » de l'Allemagne (portée par Joschka Fischer, ministre des affaires



étrangères) et la défense des « intérêts allemands » (mise en avant par le chancelier Gerhard Schröder) a produit une multitude d'initiatives et de propositions (à commencer par le discours « privé » de Fischer à l'Université Humboldt, en mai 2000), visant à établir un fédéralisme à l'échelle européenne tout en laissant subsister les particularités du modèle national allemand.

J'ai tenté de montrer comment ces propositions diverses aboutissaient à formuler une certaine vision allemande de l'Europe, fondée sur le rôle du droit et des règles (d'où l'importance de la « Constitution », sorte de « loi fondamentale » européenne), sur la culture parlementaire (politisation de la Commission, appuyée sur une majorité au Parlement), sur la théorie du fédéralisme (répartition verticale des compétences selon le principe de « subsidiarité », principe de concurrence entre les éléments fédérés), mais visaient aussi à établir un cadre commun où puisse s'épanouir la nation allemande avec ses spécificités (ce qui conduit à la fois à limiter la solidarité financière entre pays européens, et à accroître le rôle de l'Europe en matière de politique étrangère et de sécurité). On se trouve là au cœur de la « fusion identitaire » dont parle Vivien Schmidt. Dans ce contexte, la proposition de Joschka Fischer d'un « centre de gravité » en Europe pour progresser vers le fédéralisme, rappelant la proposition Schäuble-Lamers de « noyau dur » en 1994 (tendant en fait à l'époque à limiter la monnaie unique à la France, l'Allemagne et le Benelux), restait relativement floue – l'auteur lui-même s'en distançant plus tard pour se faire l'avocat d'une Europe politique très large, incluant la Turquie.

Mon article sur « la République de Berlin », paru dans *Commentaire* à la fin 2002 [B,3], est une observation plus intime de l'évolution de l'Allemagne, liée au portefeuille de « politique intérieure » qui m'était attribué à l'ambassade. J'y ai insisté sur l'ambivalence du retour à Berlin, capitale d'une Allemagne tournée davantage vers l'Est et renouant avec le passé de la Prusse, mais métropole sous-développée économiquement par rapport aux centres vitaux de l'ancienne RFA (Ruhr, Cologne, Hambourg, Stuttgart, Munich...), exprimant par ses faiblesses l'intégration inachevée des nouveaux Länder. Tout aussi ambivalente est la prétendue « normalisation » du pays : si l'Allemagne s'est mise à participer depuis 1994 à des interventions militaires



extérieures (y compris la guerre du Kosovo, que Joschka Fischer a imposée avec beaucoup de peine à son parti, les Verts), si elle défend plus ouvertement ses « intérêts nationaux », si elle se montre capable de dire « non » aux Etats-Unis (dans l'affaire de la guerre contre l'Irak, en 2002-2003), si elle prend ses distances avec la conception ethnique de la nation (ouverture du « droit de la nationalité » sous le gouvernement SPD – Verts), si elle retrouve un patriotisme décomplexé, voire une certaine « fierté nationale » (qui s'est manifestée durant la coupe du monde de football organisée dans le pays en 2006), elle n'a pas renié son engagement européen et continue de chercher avant tout une nouvelle articulation entre ses objectifs et intérêts propres d'une part, et de l'autre une vie en commun à l'échelle européenne.

1.2. Depuis 2002

J'ai continué par la suite à observer la politique allemande et l'évolution des positions internationales et européennes de ce pays [B, 41, 44, 51], et dix ans après avoir quitté Berlin, je n'ai pas le sentiment que mon diagnostic de l'époque doive être remis en question. On a souvent dit que la vraie rupture s'était faite entre Helmut Kohl (dernier chancelier à avoir connu la guerre) et Gerhard Schröder. Angela Merkel a succédé à ce dernier en 2005, mais a accentué une politique mêlant implication européenne et défense des intérêts allemands : en revendiquant la confirmation du traité constitutionnel rejeté par les Français et les Néerlandais en 2005 (ce traité répondant à beaucoup de préoccupations allemandes et accroissant le poids de l'Allemagne dans le système de décision de l'UE) ; en poursuivant un partenariat privilégié avec la Russie fondé notamment sur la coopération énergétique et industrielle (le gazoduc baltique *Nordstream* lancé par G. Schröder juste avant son départ a été confirmé par Mme Merkel) ; en insistant pour ne pas être exclue de l'Union pour la Méditerranée de Nicolas Sarkozy (2007-2008) ; puis en mettant des conditions rigoureuses à la solidarité de l'Allemagne lors la crise des dettes souveraines en 2010-2011 (Mme Merkel se faisant l'apôtre d'une « culture de stabilité » qui n'est « pas négociable », et d'un renforcement de la discipline budgétaire collective en contrepartie de la solidarité financière [B, 50]).



Ce qui a changé par rapport à la « République de Bonn », c'est que l'Allemagne, sans tourner le dos à l'Europe, n'est plus prête à se fondre dans l'Europe. Elle est prête à avancer dans le fédéralisme dans les domaines qui l'intéressent (institutions, politique étrangère, discipline budgétaire), mais pas dans ceux qui lui déplaisent (politique économique, financement de l'UE, régulation, immigration). Joschka Fischer a même dénoncé dans l'attitude de Berlin une « tendance fatale à la renationalisation »¹⁴. Le jugement de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe à propos du traité de Lisbonne, en 2009, en posant des limites protectrices à la souveraineté démocratique allemande, a paru sonner le glas de cette utopie « post-nationale » que vantait Habermas¹⁵. Et la réticence à la solidarité avec les pays du Sud dans la crise de l'euro pourrait annoncer une rupture de l'Allemagne avec un projet européen dans lequel elle ne se reconnaîtrait plus.

Inversement, d'autres évolutions montrent que l'Allemagne ne pense pas son destin hors de l'intégration européenne : l'accent mis sur la relation avec les nouveaux Etats membres d'Europe orientale (tout particulièrement avec la Pologne) ; la proposition d' « armée européenne » (faite parallèlement par la CDU et le SPD en 2007) ; la prudence sur la question de nouveaux élargissements pour ne pas trop « charger la barque » (cf. *infra*). On observera aussi que les grands partis politiques allemands, tout en adoptant des positions restrictives sur la solidarité budgétaire à l'occasion de la crise de l'euro, prônent encore à la fin 2011 un approfondissement de la démocratie européenne¹⁶.

2. LA FRANCE ET LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

¹⁴ Interview au *Spiegel*, 21 décembre 2008 [B,39].

¹⁵ Voir le rapport du sénateur Hubert Haenel sur cet arrêt (rapport d'information n°119, déposé le 26 novembre 2009)

¹⁶ La CDU a proposé l'élection directe du président de la Commission par les citoyens européens (motion de Leipzig), et le SPD un renforcement du rôle du Parlement européen qui élirait directement un Président de l'Union européenne, fusion des postes de Président de la Commission et du Conseil européen (motion de Berlin). Ces positions formelles ne conduisent pas les partis politiques allemands à prôner un renforcement des compétences et des moyens budgétaires de l'UE.



Tout en portant ainsi attention à l'évolution du rapport de l'Allemagne à l'Europe, j'ai aussi travaillé en miroir, rejoignant beaucoup d'auteurs très compétents¹⁷, sur les conceptions de la France à l'égard de l'Europe, qui elles non plus ne sont pas dépourvues d'ambivalence, avec un mélange d'ambitions européennes et de réticences à l'intégration [B / 19, 31, 35]. Beaucoup de slogans ont résumé cette ambivalence : « faire l'Europe sans défaire la France » (slogan de Georges Pompidou repris par Lionel Jospin) ; « une Europe forte avec des institutions faibles » (Laurent Cohen-Tanugi) ; « avec l'Europe, la France en grand » (slogan de campagne de l'UMP pour les élections européennes de 2004) ; etc. La France projette ainsi ses ambitions universelles sur l'Europe (les droits de l'homme, « l'Europe puissance », « l'Europe sociale »...) tout en se pliant avec résistance aux règles communes : rejet de la CED en 1954, politique gaullienne du refus de l'intégration communautaire (crise de la « chaise vide »), rejet du projet de Constitution en 2005, refus fréquent de se plier au droit communautaire, positions hostiles sur l'élargissement, etc.

Les causes profondes de cette ambivalence sont nombreuses : la tradition d'une « nation politique », issue de la Révolution française et de ses concepts abstraits et unitaires (l'Etat-nation jacobin, la citoyenneté, la laïcité, le volontarisme politique), qui s'oppose aux concepts portés par l'Allemagne et d'autres pays européens (le fédéralisme et la complexité institutionnelle, l'héritage de la Chrétienté occidentale, le particularisme ethnique) ; la « logique de l'honneur » (Philippe d'Iribarne) qui conduit la France à ne voir dans l'Europe qu'un moyen de rehausser son propre statut (de la « grande nation » à « l'Europe puissance » ou à « la France en grand ») et explique la réticence à une Europe élargie sur laquelle elle a moins de prise ; le manque de confiance entre les individus qui « produit logiquement la peur de toute forme de concurrence et donc la peur du marché » [Lequesne, 2008].

Et en même temps **le rapport de la France à la construction européenne est une succession de pactes réussis et confirmés avec l'Allemagne** : déclaration Schuman et CECA ; traité de Rome ; serpent puis système monétaire européen ;

¹⁷ Chopin [2008], Deloivre [2011], Gaillard [2010], Lequesne [1993 ; 2008]



conversion du pouvoir socialiste à l'Europe et à la rigueur en 1983 ; accords de Schengen ; Acte unique ; traité de Maastricht négocié par François Mitterrand avec Helmut Kohl et Jacques Delors, et accepté par le RPR de Jacques Chirac ; négociation d'un traité constitutionnel, accepté par un référendum interne des socialistes français en 2004 ; accord Chirac / Schröder en 2002 sur l'élargissement de l'UE à l'Est et le futur financement du budget européen [B, 4] ; traité de Lisbonne en 2007 ; accords Merkel / Sarkozy pour garantir la pérennité de l'euro à partir de la crise de 2010 [B, 50].

3. L'ALLIANCE FRANCO-ALLEMANDE : RESSORTS ET LIMITES

Le ressort de l'alliance franco-allemande au service de la construction européenne a été expliqué avec perspicacité par Zbigniew Brzezinski : « à travers la construction européenne, la France vise la réincarnation et l'Allemagne la rédemption » [Brzezinski, 1997]. Non sans méfiance, voire réticence, Paris a tendu la main à une Allemagne diminuée pour construire l'Europe (dans les années 50), voire avec l'idée d'établir une sorte de « troisième force » entre les deux blocs (projet du général de Gaulle, qui était aussi celui du patron des sociaux-démocrates après la guerre, Kurt Schumacher, comme l'expose Gilbert Ziebura dans ses travaux sur la relation franco-allemande [Ziebura, 1997] – mais Schumacher y incluait le Royaume-Uni, alors que de Gaulle le tenait à l'écart). Bonn a trouvé dans la réconciliation franco-allemande et la construction européenne un moyen de se resocialiser en Europe (cet objectif est toujours présent aujourd'hui dans le souhait de mettre les relations avec la Pologne au niveau des relations avec la France, comme le prévoit le contrat de coalition CDU-FDP de 2009), mais s'est gardé de trop se distancer de Washington pendant la guerre froide (le « préambule » voté par le Bundestag au moment de la ratification du traité de l'Élysée de 1963 a provoqué la déception du général de Gaulle).

Georges-Henri Soutou a mis en évidence les incompréhensions, les malentendus, voire les contradictions de la relation franco-allemande dans les questions stratégiques, en particulier durant la présidence gaullienne [Soutou, 1996]. C'est avec Londres que Paris a établi une relation stratégique privilégiée après la fin de l'ère Mitterrand (sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998, traité franco-britannique



de 2010). Le double statut de membre permanent du Conseil de sécurité et de puissance nucléaire militaire rapproche en effet Paris et Londres autant qu'il sépare ces deux capitales de Berlin. Paris a pris le parti de soutenir la demande allemande d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité (solution préférée à une « européanisation » du siège français) et doit intégrer dans son dialogue stratégique avec Berlin la divergence possible sur le rôle de l'arme nucléaire (cf. le conflit franco-allemand sur l'équilibre entre dissuasion nucléaire et défenses anti-missiles au sommet de l'OTAN à Lisbonne, fin 2010). Il faut y ajouter une retenue allemande à l'égard des interventions militaires, qui n'a pas empêché une participation (avec des restrictions) aux opérations dans les Balkans ou en Afghanistan, mais qui reste profondément ancrée dans l'opinion et parmi les responsables, comme l'ont montré la position sur l'Irak en 2003 et le refus d'intervenir en Libye en 2011.

Certes, l'Allemagne est un acteur de poids dans l'équilibre de la relation transatlantique et c'est avec elle que la France a pu s'opposer à la volonté d'intervention en Irak de Washington en 2002-2003, ou promouvoir le rapprochement de l'Union européenne avec la Russie à la même époque. On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure le rapport privilégié de Paris avec Londres, qui se fait largement sur une base intergouvernementale et atlantiste, n'aboutit pas à freiner l'intégration de l'Europe de la défense, souhaitée par Berlin. En tout cas, qu'on prenne pour exemple l'absence de concertation lors de la suppression du service militaire en France en 1996, ou l'absence de réponse aux propositions allemandes d' « armée européenne » dans les années 2000, la relation franco-allemande dans le domaine politique et stratégique a continué d'être marquée, depuis la parution du livre de G.-H. Soutou, par les difficultés de communication, les incompréhensions et les malentendus.

La relation politique reste inégale, entre une France revendiquant son autonomie et son volontarisme, et une Allemagne qui se complaît dans la retenue stratégique et la préférence multilatérale, et hésite entre suivre Paris, suivre Washington, et s'abandonner à une politique de « cavalier seul » (*Sonderweg*) à l'Est. L'ancien Chancelier Helmut Schmidt n'hésite pas à recommander à ses compatriotes de laisser la France prendre le « leadership » politique [Schmidt, 2000]. Mais cette



recommandation est loin d'être automatiquement admise par les responsables allemands contemporains, qui n'ont pas connu la guerre et se méfient de l'enfermement dans cette relation franco-allemande exclusive et inégale. Il n'y a que dans la courte période 2002-2005 que la relation a pris la forme d'une véritable « alliance » (refus de la guerre américaine en Irak, coopération systématique dans la politique européenne, impulsion commune donnée à la coopération UE/Russie¹⁸), symboliquement scellée par l'accolade Schröder / Chirac sur les plages de Normandie, lors des cérémonies du soixantième anniversaire du Débarquement.

Sur le plan économique, les intérêts ont convergé. Paris a trouvé dans l'engagement européen le moyen de moderniser et d'ouvrir son économie – à commencer par son agriculture – et de discipliner sa politique monétaire et budgétaire. De la Quatrième à la Cinquième République, de De Gaulle à Mitterrand, le choix a toujours été confirmé face à toutes les réticences et les demandes de protection. Obligée de se mettre à niveau du « modèle allemand » compétitif et exportateur, la France a même réussi pendant dix ans (1992-2003) à retrouver un équilibre, voire un excédent de sa balance commerciale – mais elle a reperdu beaucoup de terrain depuis. L'Allemagne de son côté a consenti à « payer » pour l'Europe et à sacrifier le *deutsche mark*, à la fois pour des raisons politiques (« l'unité de l'Allemagne et l'unité de l'Europe sont les deux faces d'une même médaille », selon l'adage du Chancelier Kohl) et pour des raisons économiques (deux-tiers des exportations allemandes s'écoulent sur le marché unique). Mais la relation a évolué avec le temps : l'Allemagne s'est montrée de moins en moins encline à financer les politiques communes de l'Union européenne (jusqu'à obtenir un rabais sur le chèque britannique), et a défendu *mordicus* les principes d'orthodoxie monétaire et budgétaire que Paris aurait aimé assouplir. En définitive, les compromis négociés entre les deux pays (le traité de Maastricht en 1992, le pacte de stabilité en 1997, le non respect puis l'assouplissement du pacte en 2003-2005, les accords Merkel-Sarkozy en 2010-2011) ont malgré tout permis de faire naître puis de gérer la monnaie unique.

¹⁸ Il s'agit des « quatre espaces » négociés entre 2003 et 2005 entre Bruxelles et Moscou sur la base de propositions franco-allemandes (économie, sécurité intérieure, sécurité extérieure, éducation – recherche – culture).

4. L'AVENIR DE LA RELATION

En dépit d'un rééquilibrage de puissance entre la France et l'Allemagne après 1990, et malgré un certain éloignement entre les deux sociétés (mon ancien ambassadeur à Berlin, Claude Martin, ne manque jamais de souligner cette indifférence réciproque), la relation entre les deux pays reste la clé de voûte absolue de la politique européenne. Il a fallu du temps pour surmonter la méfiance réciproque, mais la relation entre les deux pays prend place dans une « européanisation » progressive des discours identitaires nationaux, bien mise en évidence par le chercheur allemand Stefan Seidendorf [2007]. Ensemble, les deux pays forment toujours 30 % de la population de l'Union à 27 (le retard de la France étant compensé par une démographie beaucoup plus dynamique face à une population allemande stagnante et vieillissante – depuis 2000, il naît plus d'enfants en France qu'en Allemagne, l'écart étant désormais supérieur à 100000 naissances par an). Ils représentent aussi environ la moitié du PIB de la zone euro.

Différents par les mentalités et la culture (esprit nordique contre esprit latin, sens collectif contre individualisme, respect des règles contre volontarisme, famille souche contre famille nucléaire égalitaire, droit du sang contre droit du sol), par l'organisation institutionnelle et administrative (fédéralisme contre Etat jacobin), par les références historiques (culpabilité contre grandeur), par les horizons géopolitiques et géoéconomiques (Est contre Méditerranée et Afrique), les Français et les Allemands se complètent en réalité et c'est une loi presque générale de la politique européenne que leurs compromis forment la base des compromis européens.

Pascal Lamy a observé au moment de la crise de la dette dans la zone euro que la France, « volontariste et narcissique », devait travailler avec une Allemagne « pragmatique et nombriliste », mais qu'il fallait réunir le volontarisme français et le pragmatisme allemand, plutôt que le nombrilisme de l'un et le narcissisme de l'autre¹⁹. C'est toute la difficulté du « moteur franco-allemand ». Et même quand ils ne partent

¹⁹ Conférence à l'association « Europartenaires », 25 février 2010

pas spontanément de la volonté de s'entendre (Chirac et Schröder, Merkel et Sarkozy), les dirigeants des deux pays sont toujours condamnés à se retrouver.

Certains se sont interrogés sur la possibilité pour les deux pays d'aller plus loin dans leur intégration. J'ai évoqué la proposition Schäuble-Lamers de « noyau dur » (*Kerneuropa*) en 1994 et celle, plus floue, de Joschka Fischer en 2000 (« centre de gravitation », « avant-garde d'une fédération »). Du côté français, des propositions que j'ai analysées dans un article de 2004 ont été avancées, d'abord par des dirigeants socialistes français, puis par le ministre des affaires étrangères Dominique de Villepin, pour créer une « **union franco-allemande** » [B,14]. Ces propositions n'ont eu aucune suite et n'ont suscité aucun écho outre-Rhin, à l'exception de Günter Verheugen qui a accepté de signer un texte en ce sens avec son collègue de la Commission européenne, Pascal Lamy, à l'occasion du quarantième anniversaire du traité de l'Élysée (2003). Cette asymétrie traduit à mon sens une inversion du rapport de force géopolitique et la confirmation d'une plus grande liberté d'action de l'Allemagne : Paris cherchait, à la veille de l'élargissement vers l'Est, à préserver une identité européenne occidentale forte reposant sur une coopération renforcée franco-allemande ; et Berlin souhaitait avant tout réussir l'élargissement d'un cadre européen où son influence s'exerce par d'autres canaux (Parlement, lobbies à Bruxelles, entreprises, Länder, fondations) que le volontarisme des gouvernements.

Depuis lors, j'y reviendrai, les positions des deux pays se sont rapprochées sur l'élargissement. Il me semble qu'aujourd'hui les deux nations n'ont pas plus d'appétit pour une « fusion » entre elles, qu'elles ne souhaitent un surcroît d'intégration politique en Europe. La « fédération d'Etats-nations » n'est sans doute pas figée, ni dans ses frontières, ni dans ses compétences, ni dans sa structuration institutionnelle ; des ajustements sont nécessaires, comme le montre la crise de l'euro (plus de solidarité et plus de discipline dans la zone euro ; besoin d'un « gouvernement économique ») ; mais l'équilibre d'ensemble est considéré comme satisfaisant de part et d'autre. Et au sein d'un système européen « mixte », composé à la fois d'éléments fédéraux et de coopération intergouvernementale, la relation Paris-Berlin restera essentielle et même



centrale, non seulement pour gérer les problèmes économiques et monétaires, mais aussi sans doute sur les questions de politique étrangère.

Chapitre 3 : comment les Etats-membres ont-ils influé sur le projet de Constitution européenne ?

Les deux années que j'ai passées à l'IFRI ont correspondu à la négociation du projet de traité constitutionnel européen par une « Convention » (février 2002 – juillet 2003) suivie d'une brève conférence intergouvernementale, aboutissant à la signature du texte le 29 octobre 2004 à Rome.

D'un point de vue « géopolitique » cette négociation a présenté plusieurs caractéristiques : d'abord l'origine très largement allemande de ce projet (même si l'idée est beaucoup plus ancienne, avec le projet Spinelli adopté par le Parlement européen le 14 février 1984) ; ensuite l'implication majeure de la France (à travers la présidence exercée par Valéry Giscard d'Estaing, et l'implication active de nombreux « conventionnels » français - le Ministre des affaires européennes, Pierre Moscovici puis Noëlle Lenoir, et sa suppléante Pascale Andréani pour le gouvernement, Michel Barnier pour la Commission, des parlementaires nationaux et européens de la majorité et de l'opposition comme Robert Badinter, Pervenche Bérès, Olivier Duhamel, Hubert Haenel, Alain Lamassoure, Pierre Lequiller...) et plus largement des Etats fondateurs (contributions franco-allemandes systématiques durant les travaux, mais aussi contributions belges avec la présence de MM. Dehaene et Verhofstadt dans la Convention) ; et enfin le fait que cette « Constitution » devait doter l'Union européenne d'un cadre institutionnel stable apte à faire face aux défis de l'élargissement vers l'Est.

J'ai consacré plusieurs articles et contributions à cette négociation institutionnelle qui a fait une place privilégiée à la coopération franco-allemande [B / 6, 9, 12, 20].

1. LA PROPOSITION « AZNAR – BLAIR – CHIRAC »

La proposition d'un **Président du Conseil européen** revient à renforcer le pôle intergouvernemental (incarné par les Etats membres) face au pôle « communautaire » (représenté par la Commission et le Parlement européen). Elle a été proposée initialement par le Président Chirac, puis reprise par Tony Blair et José Maria Aznar (proposition « ABC ») en 2002. On ne s'étonnera pas que cette proposition émane des trois Etats-nations les plus anciens et les plus solidement constitués d'Europe, face au modèle fédéral de l'Allemagne.

2. LES CONTRIBUTIONS FRANCO-ALLEMANDES

Les compromis franco-allemands ont pris la forme de « contributions » apportées aux travaux de la Convention européenne dans chacun des grands domaines de la Constitution : les institutions, les questions économiques et financières, les questions de justice / liberté / sécurité, et les questions de politique de sécurité et de défense. Elles ont été présentées entre novembre 2002 et janvier 2003, juste avant les célébrations du quarantième anniversaire du traité de l'Elysée.

2.1. Sur les institutions (contribution du 16 janvier 2003)

Sur les questions institutionnelles, la France et l'Allemagne ont proposé un compromis entre les approches intergouvernementale (proposition « ABC ») et communautaire (propositions allemandes). L'Allemagne a accepté l'élection d'un Président du Conseil européen à la majorité qualifiée, tandis que la France acceptait que la Commission soit élue directement par le Parlement européen. Ce compromis a été repris dans le projet constitutionnel, mais la proposition d'une élection de la Commission par le Parlement ne s'est pas franchement imposée : c'est toujours le Conseil européen qui désigne le Président de la Commission, même s'il doit désormais « tenir compte » du résultat des élections européennes ; pour le reste, la procédure de composition et d'investiture de la Commission (qui fait la part belle aux Etats membres) n'a pas été substantiellement modifiée (la réduction du nombre de commissaires, agréée

dans le projet de Valéry Giscard d'Estaing, ayant été au bout du compte abandonnée à la suite du « non » irlandais au traité de Lisbonne).

La contribution franco-allemande n'aborde pas la question délicate de la définition de la « majorité qualifiée », qui a fait l'objet d'un affrontement difficile au Conseil européen de Nice en 2000 (les Français voulant maintenir la parité des voix avec les Allemands, et ces derniers souhaitant prendre en compte la règle démographique qui les avantage depuis la réunification). Mais Paris a ensuite accepté le principe de la « double majorité » proposé par Berlin (défini, dans le traité final, comme 55 % des Etats représentant 65 % de la population de l'Union). S'il a fait cette concession après la confrontation de Nice (concession critiquée par certaines personnalités comme Hubert Védrine), le gouvernement français avait probablement en tête plusieurs raisons : d'abord le fait que cette majorité démographique avait déjà été admise à Nice sous la forme d'une « clause de vérification » s'ajoutant à la double majorité numérique et qualifiée ; ensuite le fait que le nouveau système de décision avantage les grands Etats en général, et facilite la prise de décision (il est plus difficile de réunir des minorités de blocage) ; enfin le fait que la France est dans une dynamique démographique nettement plus favorable que l'Allemagne (il naît plus d'enfants en France qu'outre-Rhin) et que le rapport sera donc appelé à se rééquilibrer. Ce sont l'Espagne et la Pologne qui ont eu le plus de mal à accepter cette nouvelle règle majoritaire (elles pèsent deux fois moins que l'Allemagne en termes démographiques, alors qu'elles avaient presque autant de voix dans la majorité pondérée) mais elles ont dû s'incliner (d'abord l'Espagne après la chute du gouvernement Aznar en mars 2004, puis la Pologne qui venait de rejoindre l'Union) en échange de quelques concessions (l'exigence qu'une minorité de blocage soit composée d'au moins 4 Etats, pour ne pas avantager indûment l'Allemagne et les trois autres plus grands pays, et une possibilité de demander le recours à l'ancien calcul de la majorité qualifiée, de façon automatique jusque 2017, de façon non contraignante ensuite).

La contribution institutionnelle franco-allemande a par ailleurs proposé de créer un poste de « **ministre des affaires étrangères** » de l'Union européenne, fusion du poste de « Haut Représentant » (créé par le traité d'Amsterdam) et du poste de



commissaire aux relations extérieures ; épaulé par un service diplomatique européen, ce « ministre » a vocation à présider le Conseil des ministres des affaires étrangères (à la place du pays en présidence tournante). Cette proposition s'est imposée, même si le terme de « ministre » a finalement été abandonné dans le traité de Lisbonne. En revanche, la proposition assez audacieuse d'introduire le vote à la majorité qualifiée dans les questions de politique étrangère (à l'exception, malgré tout, des « décisions qui ont des implications en matière de sécurité et de défense ») n'a eu aucune suite, ayant été reconnue par Valéry Giscard d'Estaing comme une « ligne rouge » des Britanniques.

La contribution institutionnelle franco-allemande aborde encore la question de la « **subsidiarité** », très sensible dans le pays fédéral qu'est l'Allemagne, où les Länder vivent encore plus mal que le gouvernement national la déposition de leurs compétences (c'est à l'initiative allemande que le principe de subsidiarité a été introduit à Maastricht). Les idées allemandes d'un catalogue étanche de compétences ne se sont pas imposées durant les débats, sinon pour clarifier davantage les compétences « exclusives » de l'Union (union douanière, commerce, monnaie, concurrence, pêche), ses compétences « partagées » avec les Etats (marché intérieur, politique sociale, transports, énergie, justice / liberté / sécurité...), ses compétences « d'appui » aux Etats membres (industrie, tourisme, éducation, culture...), ainsi que la compétence pour coordonner les politiques économiques des Etats et pour définir une politique étrangère commune (article 1-6 TFUE). La contribution franco-allemande évoque une implication plus grande des parlements nationaux pour contrôler le principe de subsidiarité (mécanisme d' « alerte précoce » sur les projets de décision de la Commission) : c'est cette solution qui a été retenue dans le projet final, au détriment d'un contrôle juridictionnel qu'aurait privilégié Berlin (la Cour de justice de l'Union peut néanmoins être saisie par les parlements nationaux par l'intermédiaire des gouvernements).

2.2. Sur la gouvernance économique (contribution 22 décembre 2002)

La contribution franco-allemande, convergeant avec le rapport de la Convention européenne sur la gouvernance économique, a débouché sur plusieurs



avancées : l'institutionnalisation de l'eurogroupe (réunion des ministres de l'économie et des finances de la zone euro) avec la création d'un poste de président stable (occupé depuis 2005 – la disposition a été mise en œuvre par anticipation – par le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker), et la possibilité pour la zone euro d'adopter ses propres orientations de politique économique, et de tendre vers une représentation unifiée dans les conférences et institutions financières internationales.

On relèvera que la France et l'Allemagne n'ont pas souhaité accroître les pouvoirs de la Commission européenne dans les recommandations de politique économique aux Etats, ce qui s'est traduit quelques mois plus tard par une véritable épreuve de force entre le Conseil et la Commission sur le respect du « pacte de stabilité » (épreuve de force tranchée en 2004 par la Cour de justice sous la forme d'un « jugement de Salomon » : le Conseil pouvait rejeter les recommandations de la Commission, mais n'avait pas le droit d'adopter ses propres recommandations).

2.3. Sur la justice et les affaires intérieures (contribution du 28 novembre 2002)

Dans le domaine justice – affaires intérieures, la France et l'Allemagne ont permis des avancées à travers une extension du vote à la majorité qualifiée et l'évocation d'un possible « parquet européen ». Néanmoins elles se sont aussi unies pour freiner la communautarisation de certaines questions sensibles (droit pénal, coopération policière, immigration).

2.4. Sur la sécurité et la défense (contribution du 22 novembre 2002)

Enfin, dans le domaine des questions de sécurité et de défense, les propositions franco-allemandes ambitieuses ont été largement reprises dans le traité constitutionnel. Il s'est agi notamment de renforcer la flexibilité dans la gestion de la PESD à travers l'utilisation des « coopérations renforcées », en particulier d'une « coopération structurée permanente », dont les termes ont été définis ensuite avec les Britanniques et



ont été repris dans le traité de Lisbonne, mais qui n'a pas été mise en œuvre à ce jour. Sur d'autres questions, la proposition franco-allemande a été soit entérinée (création d'une Agence européenne de défense, mise en œuvre par anticipation en 2004), soit complétée (adoption d'une clause de défense collective et d'une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ; élargissement des « missions de Petersberg » définies en 1992).

Pour relativiser la portée des innovations de la Constitution, il faut noter que la PESD a enregistré des progrès importants entre 2003 et 2008, alors que le traité constitutionnel n'était pas en vigueur, et que depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne aucun progrès notable n'a été enregistré. Cela montre que la défense européenne est une question de volonté politique plus que de formules dans les traités.

2.5. Bilan : une impulsion franco-allemande majeure

Je ne conclurai pas que le traité constitutionnel – devenu le traité de Lisbonne – peut se réduire à une synthèse franco-allemande, nuancée par la proposition Aznar – Blair – Chirac sur le poste de président du Conseil européen. La réalité est plus complexe. Le chercheur allemand Joachim Schild a relativisé – à mon avis de manière excessive – l'impulsion franco-allemande [Schild, 2004]. D'autres contributions ont joué leur rôle, au sein de la Convention et en dehors. Le Président Giscard d'Estaing a tenu son groupe de conventionnels d'une main de fer, et il a d'ailleurs plus donné prise à critiques pour ses méthodes autoritaires que le « couple franco-allemand » pour ses contributions.

Le fait est néanmoins que **le projet de Constitution a été rédigé dans un moment exceptionnel de confiance et de coopération entre Paris et Berlin**, et que leurs contributions communes, tout en cristallisant certaines propositions déjà bien abouties dans les groupes de travail de la Convention, ont aussi dégagé des compromis fondateurs. La gestation du nouveau cadre institutionnel européen peut se décrire comme une partie de ping-pong franco-allemande, démarrée à Berlin avec des idées nouvelles et ambitieuses, reprise par Paris notamment après la fin de la cohabitation,

suspendue un moment par le « non » français (et néerlandais) à la Constitution, et débloquée par l'action conjointe de Mme Merkel et de M. Sarkozy en faveur du « traité simplifié » en 2007.

3. LA DEFENSE DES INTERETS NATIONAUX

A côté de ces contributions positives, beaucoup d'Etats membres ont eu une attitude de défiance ou de blocage à l'égard de nouveaux progrès dans la construction européenne. La réticence du Royaume-Uni est classique, mais elle a été particulièrement forte sur des questions de principe (refus de l'adjectif « fédéral » dans le traité, renvoi du principe de primauté du droit communautaire à une déclaration annexe), ainsi que sur la politique étrangère (refus de toute extension du vote majoritaire), la défense (rappel de la primauté de l'OTAN) ou sur certaines exemptions telles que le parquet européen ou la Charte des droits fondamentaux. Jusque dans le passage du traité constitutionnel au traité de Lisbonne, Londres a encore réclamé (et obtenu) la renonciation au titre de « ministre » des affaires étrangères de l'UE, la mise à l'écart des « symboles » de l'Union (drapeau, monnaie, hymne à la joie, etc.), et l'affirmation explicite que la création du poste de Haut Représentant et d'un nouveau service diplomatique européen ne remettrait pas en cause la conduite et l'organisation des diplomaties nationales (déclarations 13 et 14 annexées au traité).

D'autres pays ont réclamé eux aussi des exemptions, des freins ou des spécifications sur tel ou tel point. La France et l'Allemagne n'ont pas échappé à cette attitude. Paris n'a sans doute pas été excessivement déçu du blocage britannique sur le vote à la majorité qualifiée en politique étrangère, et a veillé à préserver « l'exception culturelle » (le vote à l'unanimité dans les décisions de politique commerciale portant sur les services culturels et audiovisuels, art. 207-4 TFUE) et à introduire dans le traité de Lisbonne (avec l'aide des Pays-Bas, un autre pays ayant refusé le traité constitutionnel) une référence renforcée à la protection des services publics (art. 14 TFUE et protocole annexe). On notera aussi que la France a exigé en 2007 que la concurrence « libre et non faussée » ne soit plus un « objectif » de l'Union, mais soit renvoyée à un protocole annexé au traité. Les capitales des grands pays n'ont guère

poussé l'adoption du cadre financier pluriannuel de l'UE (fixant le budget pluriannuel de l'UE, ressources et dépenses) à la majorité qualifiée. Et Berlin, malgré son penchant en faveur de l'intégration européenne, n'a pas hésité à réclamer le maintien de l'unanimité sur des questions sensibles à ses yeux comme la politique d'immigration de travail (art. 79-5 TFUE).

Les petits pays ont souvent aussi réclamé des dérogations pour eux-mêmes. Le Danemark a obtenu (comme le Royaume-Uni) la confirmation des dérogations déjà acquises sur la monnaie unique et sur Schengen et les questions de justice / liberté / sécurité. La Pologne et (de façon plus ponctuelle) la République tchèque ont obtenu (comme le Royaume-Uni) une dérogation à la Charte des droits fondamentaux. Les petits pays neutres ont sauvegardé leur statut de neutralité, et le Danemark son statut dérogatoire par rapport à la défense européenne. L'Irlande a obtenu une dérogation sur Schengen et le parquet européen (comme le Royaume-Uni), et a veillé au maintien du principe de l'unanimité sur les questions fiscales ; après le vote négatif sur le traité de Lisbonne en 2008, elle a obtenu plusieurs concessions supplémentaires, y compris le maintien d'un commissaire par Etat membre (ce que souhaitaient aussi beaucoup d'autres petits Etats) contre la solution retenue dans le traité constitutionnel (un nombre de commissaires égal aux deux-tiers du nombre d'Etats membres).

On notera aussi la controverse sur la référence aux racines chrétiennes de l'Europe, réclamée par de nombreux gouvernements, mais combattue par d'autres (surtout la France), ce qui a débouché sur une formule de compromis dans le préambule du traité (les « héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe »).

4. LE JEU INSTITUTIONNEL APRES LISBONNE

Au total, malgré l'échec du projet constitutionnel aux référendums français et néerlandais, la décennie de négociations institutionnelles (2000-2009) a connu un dénouement heureux avec le traité de Lisbonne. La convergence de la dynamique franco-allemande et du travail de la Convention ont débouché sur un compromis satisfaisant, consolidant plus que refondant la construction européenne, même s'il



n'était pas facile à expliquer et à vendre aux peuples. Au demeurant, le débat institutionnel est loin d'être clos, comme le montrent les propositions tendant à fusionner les postes de Président du Conseil européen et de Président de la Commission (ce que les traités n'interdisent pas), ou à créer un ministre de l'économie et / ou des finances de la zone euro. Le Conseil européen a d'ailleurs décidé en 2011, à nouveau sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, de créer une présidence stable des sommets de la zone euro, qui s'ajoute à la présidence de l'eurogroupe (ministres de l'économie et des finances de la zone euro), pour renforcer la coordination des politiques économiques des pays partageant la monnaie unique.

Le nouveau cadre institutionnel post-élargissement et post-Lisbonne offre, à l'image de cette négociation institutionnelle des années 2000, un mélange de jeux d'alliances (où le franco-allemand continue de jouer un rôle central) et de coopération institutionnelle. Sur toutes les questions où l'unanimité reste la règle (finances, fiscalité, politique économique, politique étrangère, défense), le pouvoir reste dans les capitales et c'est à travers l'action conjuguée des principales capitales (Paris et Berlin, voire Londres sur la politique étrangère et la défense) que les choses bougent (cf. la gestion de la crise de la dette souveraine en 2010-2011). Mais le jeu institutionnel reste plus large. Des acteurs nouveaux se sont imposés : Parlement européen aux pouvoirs renforcés (comme l'ont montré la négociation passionnée sur la directive de libéralisation des services en 2006, ou le rejet en 2010 de l'accord SWIFT avec les Etats-Unis sur la transmission des données des virements bancaires) ; nouveau Président du Conseil européen. Parfois, les jeux entre les Etats membres peuvent inclure aussi des petits pays : on l'a vu quand le Luxembourg a aidé la France et l'Allemagne contre la Commission lors du vote sur le respect du pacte de stabilité en 2003 ; ou dans le front des « contributeurs nets » au budget européen, cherchant à freiner les dépenses du cadre financier pluriannuel en 2003 (« lettre des six » : Allemagne, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Autriche) et à nouveau en 2010 (« lettre des cinq » : Allemagne, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Finlande ; position restrictive à laquelle se sont aussi ralliées l'Italie, la Suède et l'Autriche).



Il faut ajouter que, dans une Union plus nombreuse et plus large, les Etats peuvent être tentés par des jeux plus égoïstes, ayant individuellement de moins en moins de prise sur le système et cherchant à défendre leurs positions propres, parfois sous la pression de forts courants populistes. De grands pays traditionnellement « pilotes » de la construction européenne, comme la France et l'Allemagne, n'échappent pas à cette tendance. Une Commission qui se rétracte dans une fonction de « Secrétariat » international, et des Etats membres qui ne peuvent produire du « leadership » : c'est toute la difficulté d'un système qui n'a pas pu basculer de la légitimité de la démocratie nationale à celle d'une véritable démocratie européenne. Les années de négociations institutionnelles n'ont pas résolu cette contradiction, toujours ouverte.

Chapitre 4 : comment dépasser les rivalités nationales dans le financement des politiques communes ?

Ma période d'activité à l'IFRI a correspondu à la préparation des nouvelles perspectives financières 2007-2013, appliquées à une Europe élargie à 12 nouveaux Etats membres. J'ai conduit à cette occasion un travail collectif sur la révision du budget européen [A, 3], m'attachant personnellement à la question des « soldes nets », qui constitue (peut-être abusivement, comme l'estime l'économiste Jacques Le Cacheux, contributeur de notre étude [Le Cacheux, 2005]) la boussole déterminant les intérêts nationaux dans cette négociation de caractère très largement intergouvernemental. Le mode de décision à l'unanimité n'a d'ailleurs pas été remis en question durant l'élaboration du traité constitutionnel (bien qu'une « clause passerelle » permette de décider – à l'unanimité – de passer au vote à la majorité qualifiée).

Le budget européen, qui atteint annuellement 130 milliards d'euros (en crédits de paiement), est le plus gros budget au monde pour une organisation internationale. Par comparaison, le budget ordinaire de l'ONU représente 2,5 milliards de dollars (à quoi il faut ajouter 30 milliards pour les opérations de maintien de la paix et les divers programmes – notamment le Programme des Nations Unies pour le Développement et le Haut Commissariat aux Réfugiés). Quant à l'OTAN, son budget est de l'ordre de 2 milliards d'euros.

C'est dire l'enjeu considérable que représente cette négociation, qui affecte toutes les politiques de l'Union. Le budget européen finance deux importantes politiques qui bénéficient en retour aux Etats membres : la politique agricole commune (environ 40 % des dépenses) et la politique de cohésion (un tiers). Le reste se répartit entre les politiques de soutien à la compétitivité (recherche, transports...), les politiques dans le domaine justice / liberté / sécurité, les politiques externes (l'UE dépense 7

milliards d'euros chaque année dans des pays tiers, notamment sous forme d'aide aux pays en développement), et les dépenses administratives.

1. LES PREMICES DE LA NEGOCIATION DU CADRE FINANCIER 2007-2013

La négociation du budget 2007-2013 s'est faite avec deux orientations fortes : le souci d'abord de moderniser le budget en ciblant davantage les priorités de la « stratégie de Lisbonne » (2000) ; et ensuite la contrainte de l'élargissement, qui allait entraîner un transfert de fonds vers l'Est et un accroissement de la charge contributive à l'Ouest.

La modernisation du budget européen consistait à le concentrer davantage sur les politiques de compétitivité, la recherche, l'éducation, les infrastructures, conformément à la « stratégie de Lisbonne » de 2000, qui prévoyait de faire de l'économie européenne « l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde » en 2010 (sic). Le **rapport Sapir**, publié en juillet 2003, a ainsi formulé des propositions audacieuses, suggérant de décentraliser davantage les crédits, de réduire drastiquement les fonds pour la PAC, de concentrer la politique de cohésion sur les pays les plus pauvres, et d'accroître massivement les dépenses allant à l'éducation, à la recherche et aux investissements d'infrastructures. Bien qu'il ait été critiqué à Bruxelles, le rapport a servi de ballon d'essai pour les objectifs de la Commission européenne, en montrant aux yeux du public qu'on ne pouvait pas à la fois renforcer les dépenses de compétitivité et maintenir les crédits de la PAC à budget constant.

Or les Français et les Allemands s'étaient mis d'accord, en novembre 2002, pour maintenir les crédits de la PAC [B, 4]. L'élargissement de l'Union à l'Est, avec le versement programmé des aides aux nouveaux Etats membres, plaçait l'Union devant deux solutions extrêmes : soit une renationalisation partielle de la PAC (bien vue en Allemagne, mais inacceptable pour la France) ; soit une explosion de son coût



insupportable pour les pays contributeurs (l'Allemagne pour commencer, mais aussi la France appelée à contribuer pour les pays de l'Est). Paris et Berlin ont su trouver un juste milieu : le maintien de la PAC à budget constant ; et l'utilisation de la variable temps pour mettre progressivement (sur la durée du cadre financier 2007-2013) les paiements aux paysans de l'Est au niveau des paiements à l'Ouest (ce qui se justifiait entièrement en raison de la différence des revenus dans les deux parties de l'Europe). Cet accord franco-allemand intelligent a eu plusieurs vertus : il a permis le bouclage de l'adhésion des 10 nouveaux Etats membres en 2003 (effective au 1^{er} mai 2004, la Roumanie et la Bulgarie ne rejoignant l'Union qu'en 2007) ; il a été la pierre fondatrice de la négociation du nouveau cadre financier (malgré le rapport Sapir formulé à contre-courant) ; et il a été au point de départ du redémarrage du moteur franco-allemand suivant la réélection du Président Chirac (mai) et du Chancelier Schröder (septembre) – moteur qui s'est ensuite renforcé avec le travail commun au sein de la Convention européenne et l'opposition conjointe à la guerre américaine en Irak.

En réalité, l'élargissement a entraîné une **convergence nouvelle entre la France et l'Allemagne** sur ces questions budgétaires. Traditionnellement, c'était le vieux principe « l'Allemagne paiera » qui s'appliquait. La France était ainsi le principal bénéficiaire du budget européen (à travers la PAC, mise en place dans les années 60 et 70) et l'Allemagne le principal contributeur. Déjà à l'époque de Helmut Schmidt, Bonn cherchait à réduire sa contribution dans les négociations budgétaires. Lors de la mise en place du « **chèque britannique** » en 1984²⁰, le gouvernement Kohl a obtenu un rabais sur le financement du chèque britannique, permettant d'alléger la contribution allemande. Puis le chancelier Schröder, mettant l'accent sur la défense des « intérêts allemands », s'est battu en 1999 (Conseil européen de Berlin) pour réduire davantage la contribution allemande : il l'a fait dans un contexte difficile, étant en présidence de l'Union européenne, confronté à des difficultés de politique intérieure, et se heurtant ouvertement à la France (bataille qui a trouvé sa revanche au Conseil européen de Nice, à propos de la parité France / Allemagne pour la pondération des voix dans la majorité qualifiée). Schröder a obtenu (avec les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède) une réduction

²⁰ Le Royaume-Uni obtient chaque année un remboursement des deux tiers de son solde net négatif de l'année précédente, qui est réparti entre les autres Etats membres.

substantielle de la contribution au chèque britannique (un « rabais sur le rabais »), qui fait que ce chèque est aujourd'hui très largement financé (à plus de la moitié) par la France et l'Italie.

Notre étude a montré qu'à l'horizon 2013 la France ne sera plus bénéficiaire nette de la PAC, au sens où sa part des retours sur la PAC n'excèdera plus la contribution française dans les ressources qui servent à la financer. Il peut y avoir des raisons politiques de ne pas introduire le « cofinancement » des dépenses agricoles par les Etats membres. Mais ce qui est nouveau, c'est que la France a un intérêt (national) à se mettre en travers d'une dérive des dépenses européennes. C'est ce qui explique sa position en 2002-2003 (« lettre des six »), puis à nouveau en 2010 (« lettre des cinq »), à l'unisson des pays contributeurs nets, pour demander une limitation du budget européen.

2. LA CONCLUSION DE LA NEGOCIATION EN 2005

La Commission européenne a formulé ses propositions budgétaires, comme le prévoit la procédure du cadre financier pluriannuel, au début de l'année 2004, en se fondant sur les contraintes de départ de la négociation : gel des dépenses de la PAC à budget constant comme le proposaient Paris et Berlin (avec une montée en puissance progressive des versements à l'Est), et augmentation limitée du budget européen pour dégager des moyens nouveaux en faveur de la compétitivité (sur la voie du rapport Sapir). **La négociation avec les Etats membres a duré jusqu'à un accord trouvé sous présidence britannique à la fin 2005.** Le résultat final est moins ambitieux que les propositions de la Commission (budget équivalant à 1 % du revenu national brut de l'UE en crédits de paiement, au lieu de 1,15 %) et ressemble au scénario « conservateur » de notre étude : c'est-à-dire le maintien des politiques existantes (la PAC, mais aussi une politique de cohésion bénéficiant à l'ensemble des territoires européens, et pas seulement aux régions en retard de développement comme l'auraient souhaité les pays du Nord – y compris l'Allemagne) et des ressources en faible augmentation pour les « nouvelles politiques » (compétitivité, JLS, politiques externes).



Sur le volet recettes, la Commission avait suggéré, à défaut de pouvoir introduire un véritable impôt européen et de mettre fin aux calculs d'apothicaires sur les soldes nationaux, une méthode uniforme d'« écrêtement des soldes nets ». Cette méthode n'a pas été retenue, notamment parce que les Britanniques ne voulaient pas symboliquement renoncer à leur « chèque ». Le calcul de la correction des soldes nets des pays contributeurs est donc resté le même : un chèque britannique maintenu, et un financement de ce chèque réparti sur l'ensemble des Etats membres (y compris les nouveaux Etats membres) mais pondéré à la baisse pour les pays qui bénéficient moins des politiques communes (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Suède). Il a été estimé que les soldes nets des principaux contributeurs européens devraient ainsi converger à l'horizon 2013 vers un niveau comparable de 0,35 % de leur revenu national brut.

Cette méthode est peut-être équitable, mais elle n'est pas sans générer structurellement un effet pervers, dans la mesure où des pays contributeurs comme la France et l'Italie, qui se situent davantage dans le camp de la solidarité (pays du Sud) que dans celui de la rigueur (pays du Nord), sont placés devant un dilemme redoutable : s'ils veulent soutenir l'augmentation du budget européen, leur contribution (à travers le chèque britannique) à l'ensemble des recettes du budget européen augmentera encore plus vite ! C'est un véritable piège pour créer des coalitions favorables au développement des politiques européennes.

On notera, en passant, que le Parlement européen n'a quasiment pas pesé sur la négociation des « perspectives financières », en dépit d'un soutien initial aux propositions ambitieuses de la Commission. Le compromis final, esquissé sous présidence luxembourgeoise (premier semestre 2005), et agréé sous présidence britannique (décembre), est le produit d'une négociation intergouvernementale menée jusqu'au plus haut niveau (les chefs d'Etat et de gouvernement réunis au Conseil européen – qu'on compare parfois à un « chef d'Etat collectif » de l'UE) qui est devenu ainsi quasiment intangible. Le Parlement a rouspété, mais a finalement monnayé son feu vert en échange d'une rallonge très modeste au budget (2 milliards sur un total de 800 milliards pour le cadre financier).



Ce qui marque en définitive ce nouveau budget européen 2007-2013, c'est le **coût croissant de l'élargissement**, passé d'une moyenne de 15 euros nets par habitant et par an pour les anciens Etats membres sur la période 2004-2006, à 75 euros. Alors qu'une part croissante des fonds de la PAC doit être déboursée aux nouveaux Etats membres (jusqu'à 20 % en 2013 – à peu près leur part dans la population européenne), ceux-ci accaparent la moitié des fonds structurels, et ne contribuent que très modestement (en raison de leur PNB limité) aux recettes.

Le budget européen est l'expression la plus tangible de la solidarité européenne. D'un coût relativement modeste pour les contributeurs (au grand maximum 0,5 % de « contribution nette » par rapport au PIB), il constitue pour les pays aidés une aide très appréciable (l'Espagne a reçu avant l'élargissement à l'Est un « bénéfice net » de l'ordre de 1 % de son PIB chaque année, et pour le Portugal et la Grèce on est monté à 2 à 3 %). Les fonds structurels financent des infrastructures lourdes (transports en particulier), ils « boostent » les investissements et la croissance. L'Irlande en a bénéficié considérablement, au point de sortir la première du groupe des pays dits de la « cohésion »²¹ (d'autres facteurs y ont sans doute contribué, comme une fiscalité attractive et une évolution démographique favorable). L'Espagne aussi s'est considérablement développée, gagnant chaque année un point supplémentaire par rapport à la moyenne de PIB / habitant de l'UE. Les résultats sont moins probants pour la Grèce et le Portugal, comme l'a montré Hugo de Sousa dans notre étude. En tout cas, cette solidarité entre pays européens est sans commune mesure (et sans comparaison) avec la solidarité « nationale » entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne (un transfert de fonds équivalent à 4 ou 5 % du PIB de l'Ouest chaque année, mais qu'il faut aussi mettre en regard de la mobilité des facteurs de production – notamment l'exode des jeunes travailleurs vers l'Ouest – qui est plus réduite au sein de l'Europe).

L'élargissement à l'Est constitue de ce point de vue un basculement : les pays méditerranéens (Espagne, Grèce, Portugal) tirent désormais un moins grand bénéfice du budget européen, tandis que la Pologne et les nouveaux Etats membres deviennent

²¹ Les pays de la cohésion se définissent comme ceux situés en dessous de 90 % de la moyenne de l'UE en PIB / habitant. Ils bénéficient d'aides accrues au titre du « fonds de cohésion ».



proportionnellement fortement bénéficiaires. Les rapports annuels publiés par la Commission européenne sur la répartition des dépenses dans l'UE confirment le basculement en termes de soldes nets : pour l'année 2010 la Pologne a reçu plus de 8 milliards d'euros en contribution nette (2,5 % de son revenu national brut) et l'Espagne 4 milliards (0,4 %) ; l'Estonie et la Lettonie sont même bénéficiaires à hauteur de 5 % de leur RNB²². Ces chiffres contribuent à expliquer à la fois l'évolution macroéconomique des pays de l'UE (la Pologne est le seul pays européen à avoir enregistré de la croissance durant l'année de crise 2009, tandis que l'Espagne a subi un violent retournement de conjoncture) et l'évolution moins généreuse des contributeurs de l'Ouest sur la question du budget européen (leurs contributions nettes se sont détériorées, notamment en France et en Italie, et tournent en moyenne autour de 0,3 % de leur RNB).

Bien sûr, l'approche en soldes nets est très réductrice et ne comptabilise pas une série d' « externalités » : les pays de l'Est en croissance sont en général déficitaires sur le plan commercial ; leurs importations et leurs commandes stimulent l'économie des pays ouest-européens (plus l'Allemagne, qui représente environ 25 % du commerce extérieur des PECO, que la France, qui est à moins de 10 %) ; ils attirent des investissements (la France est premier investisseur étranger en Pologne) qui génèrent en retour des profits ; et plus ils se développeront, moins ils coûteront et plus ils rapporteront au budget européen. On peut donc estimer – c'est une position que j'ai toujours défendue²³ – que l'élargissement sera une opération économiquement gagnante et qu'une sortie par le haut est possible.

Néanmoins, je ne suis pas loin de penser à l'analyse des chiffres qu'on est peut-être allé un peu loin dans l'alourdissement de la charge à l'Ouest, dans la diminution de la solidarité vers les pays du Sud (membres de la zone euro), et dans l'accroissement des versements à l'Est. L'écart de solidarité est également énorme avec les pays restés

²² Commission européenne, *Budget de l'UE 2010. Rapport financier*, 2011 (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_fr.pdf) – page 75

²³ « N'ayons pas peur de l'élargissement de l'Europe », *Le Monde*, 15 avril 2003



en dehors de l'Union. Les comparaisons sont parlantes : les 100 millions d'habitants des PECO (10 pays) se partagent sur la période 2007-2013 150 milliards d'euros de fonds structurels ; les 100 millions d'habitants des pays bénéficiaires de l'instrument de « pré-adhésion » (Balkans occidentaux et Turquie) se répartissent 12 milliards d'euros ; et les 270 millions d'habitants du voisinage oriental et méditerranéen de l'UE (16 pays, sans compter la Russie) n'en reçoivent que 12 milliards également. Ainsi, quand la Pologne reçoit 8 milliards d'euros de bénéfice net du budget européen, l'Ukraine voisine (un peu plus peuplée) reçoit moins de 150 millions au titre de l'instrument de voisinage, et le Maroc (un peu moins peuplé) moins de 200 millions. Un rééquilibrage me paraîtrait normal, comme je l'ai suggéré dans un article commun avec Michel Foucher [B, 45].

3. LES PISTES DE REFORME DU BUDGET EUROPEEN

Dans notre étude, et dans une contribution franco-allemande réalisée peu après [B, 13], je me suis livré à quelques réflexions et propositions pour tenter de **rendre le budget européen plus équitable du point de vue des recettes et des dépenses**. Je ne pense pas en effet qu'on puisse facilement sortir de la logique du « juste retour », et les positions de certains économistes (comme Jacques Le Cacheux ou Stefan Collignon, co-auteurs de notre étude) préconisant un véritable fédéralisme budgétaire et une hausse massive du budget européen, me paraissent éloignées de la réalité.

Il me semble qu'on pourrait contourner la détermination de la logique de négociation par la question des « soldes nets », en essayant de rapprocher ces soldes par une distribution plus équitable des dépenses – du moins pour les contributeurs nets. C'est ainsi que j'ai suggéré deux pistes : d'une part la mise en commun d'une partie des dépenses de défense, qui auraient l'avantage de bénéficier aux « grands pays » (notamment la France et le Royaume-Uni) qui dépensent aujourd'hui le plus pour la défense et qui (avec les Etats-Unis, bien sûr) attribuent ainsi à leurs partenaires un bénéfice indirect (une « externalité ») par les coûts que ceux-ci n'assument pas pour la sécurité de l'Europe ; d'autre part la renationalisation partielle de la PAC (une mesure qui n'a pas été envisagée dans notre étude collective, mais dans une contribution commune ultérieure avec l'économiste allemand Friedrich Heinemann [B, 13]).

Les scénarios auxquels je me suis livré n'ont rien d'irréaliste : j'ai suggéré la création d'un fonds de 15 milliards d'euros pour les dépenses européennes de défense (à comparer avec un montant total de 200 milliards pour l'ensemble des dépenses de défense des pays de l'UE), soit en portant le plafond du budget européen à 1,15 % du PIB en crédits de paiement, soit en réduisant le montant des dépenses agricoles. On relèvera par comparaison que le programme Galileo a déjà mobilisé un financement de 5 milliards d'euros pour doter les Européens d'une véritable capacité propre de géo-localisation, brisant le monopole du système américain GPS. Et il est de plus en plus admis qu'une mutualisation des dépenses de défense peut se justifier, au-delà des raisons de négociations d'apothicaire des perspectives financières, par le besoin de faire ensemble ce qu'on ne peut plus faire chacun de son côté, de donner une base solide à l'industrie européenne d'armement, et de mieux dépenser les ressources limitées du contribuable européen. Du point de vue des « soldes nets », ces scénarios alternatifs ont montré un rapprochement entre les grands contributeurs que sont la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, et rendent envisageable la suppression des mécanismes correctifs.

Ces pistes n'ont guère été explorées durant la négociation de 2004-2005. Peuvent-elles redevenir d'actualité pour la négociation du cadre financier 2014-2020, qui viennent de commencer, ou pour l'avenir ? La négociation actuelle s'annonce encore plus contrainte et conservatrice que la précédente. Le contexte de surendettement public a entraîné les principaux pays contributeurs dans une position plus dure (« lettre des cinq » demandant le gel des dépenses européennes à prix constant, donc une réduction par rapport au PIB européen). En même temps, le lobbying exercé par les Etats et au Parlement européen a fait prévaloir une approche conservatrice au niveau de la PAC et de la politique régionale. Pas de rapport Sapir cette fois-ci ! Les propositions de la Commission européenne faites en juillet 2011, quoique tentant de maintenir le niveau actuel du budget européen par rapport au PIB (1 % en crédits de paiement), n'ont pas pu dégager des moyens substantiellement accrus pour les nouvelles politiques (énergie, transports, recherche, JLS, politiques externes...).

Il est probable que la revendication du chèque britannique, compte tenu des positions générales de ce pays et de l'état de son opinion, ne faiblira pas tant que le motif qui la fonde (un moindre retour sur la PAC) n'aura pas disparu. La solution d'accroître les dépenses de défense risque de ne pas en être une, dans la mesure où les Britanniques sont aussi ceux qui freinent le développement d'une politique européenne de défense autonome par rapport à l'OTAN. La solution de « l'impôt européen » risque aussi d'être une « fausse solution », dans la mesure où il ne sera pas accepté s'il ne permet pas de traiter la question du « juste retour » d'une façon équitable.

A moins d'envisager les solutions extrêmes (la contrainte budgétaire et le retour des égoïsmes nationaux conduisant à une renationalisation rampante des politiques communes ; ou le saut dans le « fédéralisme budgétaire » à travers l'accroissement massif de ce budget), je continue de penser que la solution d'un budget mieux équilibré et donc mieux accepté serait le moyen le plus réaliste de sortir de la logique des « soldes nets » et de progresser vers des ressources propres prenant la forme d'un véritable « impôt européen » (impôt sur les bénéfices et / ou taxe sur les transactions financières). L'autre solution serait – mais elle soulève d'immenses objections – de reconstruire à partir de la zone euro un « noyau dur » avec ses propres politiques et son budget.

Le budget européen doit en effet être relié à la question de la stabilité et de la viabilité de la zone euro, qui se pose avec acuité depuis 2010. Sans aller jusqu'à reconnaître que la zone euro, qui ne paraît pas être une zone monétaire optimale au sens des économistes, devrait aussi prendre la forme d'une « union de transferts » (concept abhorré en Allemagne), on peut considérer que l'aide aux pays faibles et en retard de compétitivité est un volet d'une politique d'ensemble qui comprend aussi la discipline budgétaire et l'effort de compétitivité (« la compétition qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit », selon le triptyque de Jacques Delors formulé au moment du marché unique).

Je terminerai ce chapitre budgétaire avec une dernière considération dépassant les limites de l'Union européenne. Comme je l'ai souligné, un fossé énorme existe entre



les Etats selon qu'ils sont dans l'Union européenne, ou bien en voie d'adhésion, ou simples « voisins ». Or le développement de l'Europe ne peut se concevoir sans le développement de l'Europe de l'Est et des pays méditerranéens, sans le renforcement des liens avec ces pays dans le domaine du commerce, des transports et de l'énergie, sans leur ouvrir des projets communs. Le budget européen doit aussi pouvoir financer ce type de politiques élargies. Durant mon activité à la direction de la prospective (2009-2010), j'ai proposé dans une note (non publiée), et dans un article commun avec Michel Foucher [B, 45], de multiplier par deux ou trois les crédits de la politique de voisinage, ce que permettrait une réduction de 5 % seulement des fonds structurels (ou même seulement un gel, compte tenu des marges dégagées chaque année par la croissance). La Commission européenne s'est orientée un peu dans cette direction dans ses propositions budgétaires, en se montrant plus ambitieuse dans ses allocations pour la politique de voisinage que pour la politique régionale. Mais on sait que ce sont les Etats membres de l'UE (tous bénéficiaires des fonds structurels) qui négocieront ce budget.

Chapitre 5 : peut-on trouver des frontières géographiques au projet européen ?

Mon passage à l’Ifri a correspondu à la phase ultime de préparation du grand élargissement vers l’Est, intervenu le 1^{er} mai 2004 (pour 8 PECO – « pays d’Europe centrale et orientale » - ainsi que Malte et Chypre) et complété le 1^{er} janvier 2007 par l’adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.

Comme je l’ai souligné dans deux articles d’ensemble [B, 5, 16], cette Europe élargie, réunifiant l’Est (Union soviétique mise à part) et l’Ouest séparés pendant quarante ans par le « rideau de fer », se voyait confrontée à trois chantiers majeurs : réussir la « convergence » économique entre l’Est et l’Ouest ; fixer les frontières de l’Europe ; et réussir à faire émerger une Europe politique (une « Europe puissance ») éventuellement dissociée de l’Europe élargie (« l’Europe espace »). Je me concentrerai ici sur les deux premiers points, réservant le troisième au prochain chapitre de ce mémoire.

1. LA NECESSAIRE CONVERGENCE ENTRE ANCIENS ET NOUVEAUX ETATS MEMBRES

Le premier défi a été réglé, comme je l’ai exposé, à travers la négociation du budget européen 2007-2013 dont l’un des principaux enjeux consistait justement à définir **l’effort de solidarité** permettant le développement des nouveaux Etats membres. Il est encore tôt pour juger du résultat. Mais comme on pouvait s’y attendre, les chiffres déjà disponibles révèlent – nonobstant l’effet de la brutale crise économique et financière de 2008 – un net rattrapage des pays de l’Est, comparable à celui de l’Irlande et des pays du Sud dans les vingt années précédentes. Selon le cinquième rapport de la cohésion publié par la Commission européenne à la fin 2010 (et basé sur les données de



2008), la République tchèque, la Slovénie, Chypre et Malte font déjà partie du peloton des « Etats moyennement développés » de l'UE (avec le Portugal et la Grèce) – c'est-à-dire qu'ils dépassent 75 % de la moyenne du PIB/habitant de l'UE en parité de pouvoir d'achat. Les autres nouveaux Etats membres font partie du groupe d'Etats « moins développés ». Or, sur la période 2000-2007, les Etats membres « moyennement développés » ont vu leur PIB/habitant croître deux fois plus vite que celui des Etats « très développés » (anciens Etats membres), et celui des Etats « moins développés » presque deux fois plus vite que celui des Etats « moyennement développés ». Le rattrapage est effectivement très rapide, même si la Pologne n'est encore en 2009 qu'à 61 % de la moyenne de l'Union.

Pour le futur, plusieurs questions se posent : d'une part de savoir le temps qu'il faudra aux nouveaux Etats membres pour se rapprocher de la moyenne de l'Union (l'Espagne a mis vingt ans, mais elle partait d'un niveau proportionnellement supérieur) ; d'autre part la capacité de l'Union à poursuivre un effort comparable de solidarité dans l'hypothèse d'un élargissement à des pays encore plus pauvres à l'Est (par exemple l'Ukraine ou la Turquie, les Balkans occidentaux constituant un ensemble moins lourd à intégrer de ce point de vue) ; et enfin la capacité des pays qui ont fait leur rattrapage à préserver cet acquis (ce qui n'est pas certain a priori quand on voit l'évolution économique actuelle de la Grèce, du Portugal et même de l'Espagne). Bref, la contrainte financière pour la poursuite de l'élargissement de l'Union européenne est une contrainte lourde. On en est bien conscient à Varsovie, malgré une position de principe favorable à l'adhésion de la Turquie et de l'Ukraine.

Le risque, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, serait qu'une barque trop chargée finisse par couler, et que le principe de solidarité reflue à mesure que s'accroît le poids financier des politiques de cohésion. On peut au contraire envisager un scénario optimiste dans lequel les pays d'Europe du Sud réussiraient à redresser leur compétitivité, les pays de l'Est rattraperaient à vivre allure, et des marges de financement se dégageraient ainsi pour de nouveaux membres. Mais le scénario le plus probable est sans doute celui d'un développement économique différencié dans lequel le « cœur » économique historique de l'Europe (l'Europe occidentale et nordique) sera



amené à consentir durablement un effort de solidarité vis-à-vis des pays périphériques (aussi bien vis-à-vis de ceux appartenant à l'Union européenne – à l'Est et au Sud – que de ceux du voisinage – Est de l'Europe et pays de la rive sud de la Méditerranée). Un tel scénario plaiderait pour une très grande prudence dans la poursuite du processus d'élargissement (à l'exception, peut-être, des Balkans occidentaux).

2. OU DOIVENT S'ARRÊTER LES FRONTIÈRES ULTIMES DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Aujourd'hui, le cadre européen le plus large est celui du Conseil de l'Europe, rassemblant 47 Etats membres, y compris la Turquie (membre quasiment depuis l'origine, en 1949) et la Russie (entrée en 1996, après la décision prise en 1994 de faire entrer tous les pays de l'ancienne Union soviétique à l'exception des pays d'Asie centrale). Pour ce qui est de l'Union européenne, d'autres élargissements sont programmés au-delà des 27 membres actuels.

2.1. Le cas des pays de l'AELE

L'adhésion des quatre pays de l'AELE (Association européenne de libre-échange) ne dépend que d'eux, car leur caractère européen et leur niveau économique avancé ne font guère problème : la Norvège a négocié deux fois son entrée dans l'Union, et c'est le peuple norvégien qui a à deux reprises refusé de ratifier le résultat (1972 et 1994) ; la Suisse et dans son sillon le Liechtenstein souhaitent garder leur autonomie ; mais l'Islande a démarré des négociations d'adhésion en 2010, après avoir été gravement affectée par la crise économique et financière mondiale.

2.2. Le cas des Balkans occidentaux

Les Balkans occidentaux ont reçu une perspective d'adhésion (une « perspective européenne ») au sommet de Zagreb avec l'Union européenne (2000). La Slovénie a d'ailleurs fait partie de la première vague d'élargissement à l'Est en 2004, et la Croatie doit rejoindre l'Union en 2013. La Serbie, la Bosnie, le Monténégro,



l'Albanie, la Macédoine et le Kosovo devraient suivre dans un délai plus ou moins long (les négociations n'ont encore commencé avec aucun de ces pays). On peut considérer que ces élargissements balkaniques peuvent être absorbés financièrement et démographiquement (ils représentent environ 20 millions d'habitants, pour une Union qui en compte déjà 500 millions), même s'ils accroissent le déséquilibre structurel entre « petits » et « grands » pays.

2.3. Le déséquilibre entre petits et grands pays

C'est un point que j'avais souligné avec force dans mes articles de 2003-2004. Alors que l'Europe originaire des « Six » était composée de 3 grands et 3 petits pays, l'Union européenne d'aujourd'hui comprend 6 grands pays (peuplés de 40 millions d'habitants ou plus), deux moyens (entre 15 et 25 millions : Pays-Bas et Roumanie), et 19 petits (10 millions d'habitants et moins). Les « grands » représentent moins d'un quart du nombre des Etats, pour deux-tiers de la population totale de l'Union. Et les « petits » passeraient au nombre de 30 si tous les pays de l'AELE et des Balkans occidentaux rejoignaient l'Union.

Ce poids numérique des petits pays est compensé au Conseil par le système de la « double majorité » institué par le traité de Lisbonne (55 % des Etats, 65 % de la population de l'Union), et au Parlement européen par une représentation relativement proportionnelle des pays membres (avec malgré tout une surreprésentation des petits). En revanche, il a des conséquences très lourdes sur la composition de la Commission européenne (à cause du principe d'un commissaire par Etat membre, qui conduit à une Commission pléthorique risquant d'être écartelée entre les intérêts nationaux, malgré le principe d'indépendance des commissaires) et aussi sur le déroulement des débats (longueur des tours de table, disparition du sens collectif au profit de prises de parole ciblées sur les intérêts nationaux). Je retiens de mon passage à la Représentation permanente de la France à Bruxelles (2005-2009) ce constat de mon ambassadeur Pierre Sellal²⁴, que l'élargissement n'a pas alourdi ou ralenti la prise de décision, mais a eu

²⁴ Aujourd'hui Secrétaire général du Quai d'Orsay

tendance à transformer l'Union en une « assemblée de copropriétaires » où chacun s'exprime d'abord pour défendre son intérêt particulier.

Il n'est pas surprenant dans ces conditions d'observer dans les grands pays (y compris les grands pays fondateurs comme la France et l'Allemagne) une double tendance à refuser les nouveaux transferts de souveraineté et à vouloir reprendre le contrôle des affaires à travers les négociations intergouvernementales : c'est ce qu'on a constaté dans la gestion de la crise de l'euro en 2010-2011.

2.4. La Turquie

La perspective d'adhésion de la **Turquie** représente un cas tout à fait particulier, à la fois par le caractère périphérique de ce pays sur le territoire européen (17 % de la population turque vit sur le sol européen *stricto sensu*, notamment à Istanbul), par son poids (d'ici une dizaine d'années, la Turquie devrait être plus peuplée que l'Allemagne, pays aujourd'hui le plus peuplé de l'Union), et par son altérité historique (l'Empire ottoman a été du XIV^e au XIX^e siècle un pôle antagonique de la Chrétienté européenne, même s'il a aussi été un acteur du jeu d'équilibre européen « laïcisé », par exemple en s'alliant à François Ier contre Charles Quint). De facto, les arguments en faveur ou en défaveur de l'adhésion de la Turquie peuvent toujours se retourner : elle n'est pas en Europe, mais elle y est quand même ; elle est en retard de développement, mais elle constitue un pays « émergent » à potentiel ; elle est très peuplée, mais sa fécondité (2 enfants par femme) a rejoint le niveau des pays les mieux placés de l'UE (France, Irlande) et c'est un grand pays qui équilibrerait le surnombre des petits ; elle est musulmane, mais elle a aussi une tradition laïque et l'Europe n'est pas composée que de Chrétiens (la Bosnie et le Kosovo étant des pays à majorité musulmane) ; elle est tournée vers l'Orient, mais justement pourrait permettre à l'UE de renforcer son influence en Méditerranée, au Proche et au Moyen-Orient et en Asie centrale, ce qui n'est pas sans importance pour ses débouchés économiques et sa sécurité énergétique ; elle appartient à une autre civilisation que le monde « occidental » (judéo-chrétien), mais elle fait aussi partie des institutions occidentales

(Conseil de l'Europe depuis 1949, OTAN depuis 1952) et pourrait justement constituer un « pont entre les civilisations ».

La Turquie a reçu une perspective d'entrée dans le marché commun au moment de la conclusion de l'accord d'association en 1963. Malgré un avis négatif rendu par la Commission européenne en 1989, et la décision en 1997 de ne pas la retenir dans la « conférence européenne » des pays de l'Est destinés à rejoindre l'UE, elle a vu sa candidature acceptée à l'unanimité par le Conseil européen en 1999, et des négociations d'adhésion ont débuté en 2005 (elles se poursuivent très laborieusement : 13 chapitres de la négociation sur 35 ont été ouverts, mais un seul est clos et 8 sont suspendus).

2.5. Les perspectives à l'Est de l'Union européenne

Au-delà de la question turque, la question des frontières de l'Union européenne à l'Est est aussi posée. Le grand classique de l'élargissement, c'est la « théorie des dominos » : chaque pays veut toujours élargir à ses voisins. L'Allemagne a voulu l'élargissement à la Pologne et aux PECO. La Pologne veut à présent l'élargissement à l'Ukraine. Seule l'adhésion de la Russie fait l'objet d'évocations fantaisistes plutôt que d'une réflexion sérieuse au sein de l'UE ou en Russie même. Quand on sait que les six pays du « voisinage oriental » (Ukraine, Biélorussie, Moldavie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan) font tous partie de l'Europe « géographique » du Conseil de l'Europe, la question d'une adhésion de ces pays à l'UE peut se poser sérieusement.

Pendant ma période à Bruxelles, j'ai été chargé de suivre les relations de l'Union européenne avec les pays de l'ancienne Union soviétique. Comme je l'ai écrit à plusieurs reprises [B, 37, 44], cette période a correspondu à un net rapprochement des positions française et allemande sur cette question. A la fin 2004 et au début 2005, au moment de la « Révolution orange » en Ukraine, c'est la France qui se montrait la plus résolument hostile à toute ouverture à l'Ukraine, alors qu'approchait le référendum incertain sur la Constitution européenne. J'ai personnellement contribué à tenir cette ligne dure souhaitée par Paris, qui a débouché sur un langage de compromis selon lequel l'UE « prend note des aspirations européennes de l'Ukraine et se félicite de son



choix européen ». Par la suite, durant sa présidence au premier semestre 2007, l'Allemagne a paru jouer les « honnêtes courtiers » sur ce dossier, cherchant à renforcer la politique de voisinage avec l'Est, et laissant Paris appuyer seul sur le frein, alors que démarrait la négociation d'un nouvel accord entre l'UE et l'Ukraine, pour remplacer l'accord de partenariat et de coopération. Mais l'année suivante, c'est la France qui sous la présidence de Nicolas Sarkozy a souhaité renforcer la relation avec l'Ukraine, ce qui a conduit cette fois l'Allemagne à freiner : l'Ukraine a été qualifiée dans une déclaration politique de « pays européen » (Mme Merkel ayant refusé le qualificatif d'« Etat européen » qui aurait anticipé sur le langage des traités, art. 49 TUE) et il a été décidé de conclure un « accord d'association » qui « laisse ouverts et ne préjuge pas les futurs développements de la relation UE-Ukraine ».

2.6. La nouvelle convergence franco-allemande sur la question de l'élargissement

J'ai analysé ce rapprochement franco-allemand dans un article commun avec Sabine von Oppeln [B, 44]. Pour la France, il résulte d'un scepticisme traditionnel à l'élargissement, qui a pris avec le président Nicolas Sarkozy l'allure d'une hostilité directe et franche à la candidature de la Turquie, sans déboucher sur de nouvelles perspectives d'adhésion pour des pays comme l'Ukraine et la Géorgie, malgré une attention nouvelle et positive envers eux au début du quinquennat. Le président Sarkozy a même cherché à susciter et à faire trancher un débat sur les « frontières de l'Europe ». Mais il n'a obtenu que la convocation d'un « groupe de réflexion » sur l'avenir de l'Europe, présidé par Felipe Gonzalez, dont le mandat a été soigneusement vidé de cette question des frontières de l'Europe, et qui a rendu ses conclusions en 2010 en se tenant sur ce sujet délicat aux positions officielles et agréées à 27.

L'évolution de l'Allemagne me paraît plus significative et plus lourde. L'Allemagne a été dans les années 1990 un des principaux avocats de la politique d'élargissement à l'Est, contribuant à placer la France sur la défensive. Depuis que cet élargissement est fait, tout se passe comme si l'Allemagne était satisfaite du statu quo et beaucoup moins pressée de faire entrer de nouveaux membres (Croatie exceptée). Cela



tient à de nombreuses raisons : le fait que l'Union européenne a plus ou moins retrouvé ses frontières historiques de civilisation (la Chrétienté européenne du Moyen-âge, séparée du monde orthodoxe et musulman) ; le besoin de digérer les derniers élargissements et de consolider une Union où l'Allemagne exerce une influence importante (16 % des voix au Conseil, d'après le critère démographique ; un peu moins au Parlement ; un peu plus en part de financement du budget européen ; et 30 % du PIB de la zone euro) ; enfin le souci de ménager la Russie à l'Est de l'Europe. Il s'y ajoute, sur la question turque, une hostilité de principe du principal parti politique en Allemagne, le parti chrétien-démocrate, qui est revenu au pouvoir en 2005 et a imposé son point de vue face aux autres partis favorables à l'adhésion de la Turquie (sociaux-démocrates, Verts, libéraux).

Il existe donc aujourd'hui une convergence franco-allemande structurelle sur la question de l'élargissement. Durant les débats auxquels j'ai participé en 2007-2008 sur la relation avec l'Est de l'Europe, j'ai vu se dessiner assez nettement deux camps en Europe : un camp franco-allemand et plus largement un camp de la « vieille Europe » (incluant l'Italie, le Benelux, l'Autriche, l'Espagne et le Portugal, la Grèce...) désireux de s'en tenir à la politique de voisinage à l'Est et soucieux de bonnes relations avec la Russie ; et un camp britannico-polono-suédois, formant la « nouvelle Europe » (et incluant de nombreux PECO), favorable à de nouvelles perspectives d'élargissement à l'Est et très méfiant vis-à-vis de la Russie [B, 47]. Le rapport de forces s'établit aujourd'hui à deux contre un en faveur du premier, ce qui signifie sans doute que le processus d'élargissement de l'Union sera bloqué pour un long moment, et que les frontières de l'Union européenne pourraient se stabiliser pour une longue durée aux limites actuelles, élargies éventuellement à quelques pays balkaniques supplémentaires.

Sur la Turquie, le clivage ne m'apparaît pas aussi net que pour les pays de l'Est. On retrouve à l'extrême, d'un côté la France, l'Allemagne et l'Autriche sur une position hostile, et de l'autre le Royaume-Uni et les PECO sur une position favorable. Mais l'Espagne et l'Italie, pays méditerranéens, ne sont pas sur une position fermée. En outre, ce dossier politiquement très sensible de la candidature turque superpose des

clivages politiques aux clivages géopolitiques : la gauche française (mais pas de façon unanime) et la gauche allemande ont des positions plus ouvertes.

2.7. Un débat inabouti

Je terminerai ce chapitre par deux considérations inachevées, tant ce sujet des frontières de l'Europe se prête difficilement à des réponses définitives.

La première est qu'il est difficile de fixer les limites de l'Europe, et que le projet européen s'est toujours défini par une ouverture cosmopolite (à commencer par le projet du moine Emeric Crucé en 1623, *Le nouveau Cynée*, qui incluait le Sultan dans son projet d'une pacification européenne). Les auteurs examinés dans ce premier chapitre (Todd, Mendras), et ceux qui ont réfléchi au concept de civilisation « occidentale » (ex. Huntington), ne parviennent pas à une définition incontestable de la civilisation européenne, même s'il existe une profondeur historique de la Chrétienté occidentale du Moyen-âge (la limite extrême de l'art gothique, l'état de droit). En intégrant la Grèce, puis Chypre, la Roumanie et la Bulgarie, l'UE a déjà débordé les limites de ce substrat culturel : on en mesure peut-être les conséquences dans les difficultés de la Grèce au sein de la zone euro, et dans les problèmes de corruption des Balkans. A partir de là, le géographe et géopoliticien Michel Foucher envisage différents scénarios pour les frontières finales de l'UE [2007] : le scénario confédéral, le plus large (tout le Conseil de l'Europe) ; le scénario américain (une UE élargie à la Turquie et aux voisins orientaux, contre la Russie) ; le scénario « géoculturel » (exclusion de la Turquie, mais possibilité d'inclure l'Ukraine) ; et le scénario géopolitique européen (le gel de l'élargissement).

Ma deuxième considération, c'est que, dans la continuité de la dialectique élargissement / approfondissement, cette question des frontières est aussi une question de pouvoir et de volonté, et doit être reliée à la question du projet. Si l'Europe n'est qu'un espace, si elle se satisfait d'être un protectorat des Etats-Unis, peu importe au fond qu'elle fasse 500 ou 800 millions d'habitants, il sera toujours possible de trouver



les règles d'une vie en commun, de financer par un budget commun des réseaux de transports et d'énergie, et même de maintenir pour une partie de ces pays une monnaie commune. C'est la vision qui prévaut à Washington, à Londres, peut-être aussi à Varsovie, voire à Rome ou Madrid, et dans de nombreux pays plus petits qui n'ont jamais pensé que l'Union européenne devrait avoir des ambitions mondiales. Seules la France et l'Allemagne pourraient à mon avis présenter une vision alternative, et tenter d'entraîner leurs partenaires et les institutions de Bruxelles. Le fait que ces deux pays aient depuis 2005 freiné l'adhésion de la Turquie, et contenu les pressions de l'élargissement à l'Ukraine (y compris au moment du sommet de l'OTAN à Bucarest, en avril 2008), n'est pas forcément négatif, si cette attitude s'accompagne d'une volonté de réaffirmer l'identité et le projet de l'Europe sur la scène internationale.

Chapitre 6 : la politique extérieure : quel intérêt européen produit par les intérêts nationaux ?

L'analyse de la construction européenne à travers la diversité des nations amène naturellement à poser un regard géopolitique, au sens où cette discipline met en relation la politique étrangère des nations et les déterminants géographiques. Il y a une géopolitique interne de la construction européenne, qui s'analyse sur les questions déjà traitées (le rôle du moteur franco-allemand, la position en retrait des Britanniques ou de certains pays scandinaves, l'opposition centre / périphérie entre le Nord-Ouest européen plus développé et les marges orientales et méditerranéennes). Mais il y a encore plus une géopolitique externe, la politique extérieure européenne résultant du croisement des politiques étrangères nationales. Je l'ai évoqué pour la question de la politique d'élargissement et des frontières ultimes de l'Union européenne. Cela se vérifie aussi sur le rapport aux Etats-Unis, sur l'OTAN et les questions politico-militaires, sur la Russie et les « voisins » de l'UE, et encore sur les rapports avec le reste du monde.

J'ai beaucoup réfléchi et écrit à propos de la question de la politique étrangère européenne, à la lumière de mon expérience diplomatique et de mes lectures. Il n'y a pas d'ouvrage à ma connaissance qui traite globalement de la politique étrangère européenne à travers le prisme des politiques étrangères nationales. J'ai tenté pour ma part une brève analyse dans mon « que sais-je » sur la politique étrangère européenne [A, 5], en consacrant un chapitre entier à la question de la « volonté » : la politique étrangère européenne étant décidée à l'unanimité, il faut en passer par la diversité des intérêts nationaux pour dégager un « intérêt européen » commun. J'ai ainsi insisté sur l'importance des grands pays, sur les aspirations de la France à la puissance et sur son tropisme méditerranéen et africain, sur la vision plus économique et plus tournée vers l'Est de l'Allemagne, sur l'importance de la convergence franco-allemande, mais aussi sur la nécessaire implication du Royaume-Uni en particulier sur les questions de



défense, sur l'importance des Balkans et du « voisinage oriental » pour les Etats membres orientaux de l'Union (y compris l'Italie et l'Autriche), et sur le lien particulier des pays ibériques avec l'Amérique latine. J'ai voulu m'inspirer dans cette analyse du principe de Jean Monnet (énoncé dans ses *Mémoires*) en fonction duquel la politique extérieure européenne, dans un ensemble politique qui se définit par l'union et la solidarité, ne saurait se réduire à une addition / soustraction (ou à un équilibre) des intérêts nationaux, mais devrait conduire à les multiplier voire à les « fusionner ».

Bien que je ne connaisse pas d'analyse systématique de la convergence des politiques étrangères au sein de l'Union européenne, je dois néanmoins mentionner les études récentes du « think tank » *European Council on Foreign Relations*, qui se caractérisent par une analyse précise et fine des positions nationales sur les grands dossiers de la politique extérieure européenne. C'est le cas des trois « power audits » réalisés par Mark Leonard et Nicu Popescu sur la relation avec la Russie [2007], par John Fox et François Godement sur la relation avec la Chine [2009], par Jeremy Shapiro et Nick Whitney sur la relation avec les Etats-Unis [2009]. Ces analyses éclairent les divergences entre les Etats membres, résultant d'intérêts et de sensibilités différents. Elles mettent en évidence la capacité des grandes puissances extérieures à diviser les Européens pour pousser leurs propres intérêts. Et elles appellent par conséquent les Européens à se montrer plus unis face à ces grands partenaires.

En complément de ces analyses, je mettrai plus particulièrement en lumière ici trois dossiers importants qui peuvent diviser les Etats membres, et sur lesquels l'intérêt européen s'avère complexe à définir.

1. LE RAPPORT AVEC LES ETATS-UNIS ET AVEC L'OTAN

Comme je l'avais souligné en 2003 dans deux articles écrits dans le contexte de l'élargissement à l'Est [B, 7, 8], le rapport avec les Etats-Unis est absolument capital dans la formulation d'une politique étrangère européenne, en raison tant de la puissance américaine que de l'appartenance commune à « l'Occident » et aux valeurs qui sont à son fondement (liberté, démocratie, droits de l'homme). La guerre en Irak, en 2003, a



pourtant créé une fracture entre d'un côté la France et l'Allemagne qui se sont opposées frontalement à Washington (en coopération avec la Russie), et de l'autre une grande majorité d'Etats de l'Union actuelle à 27 (dont le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie et la Pologne) qui ont suivi les Etats-Unis. L'attachement à la relation transatlantique est une tradition pour les Britanniques, mais plus largement pour tous les pays membres de l'OTAN qui considèrent qu'ils doivent à l'engagement américain d'avoir préservé leur liberté face à la menace soviétique pendant la guerre froide. Seule la France a depuis les années gaulliennes affiché une politique plus indépendante, à l'appui de ses particularités et prérogatives de puissance (le message universel sur les droits de l'homme, la présence au Conseil de sécurité, la « force de frappe » nucléaire, et le rayonnement dans l'ancien Empire colonial et plus largement dans le monde francophone), mais sans jamais abandonner la solidarité occidentale dans les épreuves (« amie, alliée, non alignée », selon l'expression formulée par Hubert Védrine). Les nouveaux Etats membres sont quant à eux d'autant plus attachés à l'alliance américaine qu'ils ont subi plusieurs décennies d'oppression soviétique.

1.1. Le primat de l'OTAN

L'OTAN a depuis sa création (1949-1950) gardé une suprématie sur l'échiquier géopolitique européen. C'est l'OTAN qui a assuré la défense de l'Europe de l'Ouest durant la guerre froide, mais c'est elle aussi qui s'est occupée de la gestion des principales crises ensuite (depuis les Balkans dans les années 1990 jusqu'à l'Afghanistan à partir de 2003 et la Libye en 2011). L'OTAN, poussée par son principal acteur américain, a également préempté le débat sur l'élargissement des institutions « euro-atlantiques » (l'élargissement des démocraties à économie de marché étant une marque de fabrique stratégique de la politique étrangère de l'Administration Clinton entre 1993 et 2001). A chaque fois l'élargissement de l'OTAN a précédé l'élargissement de l'UE : ce fut vrai de la Grèce (entrée en même temps que la Turquie en 1952), de l'Espagne (1982), et de tous les nouveaux Etats membres (1999 et 2004, plus la Croatie et l'Albanie en 2009). On peut faire une exception des pays neutres (qui n'ont pas vocation à entrer dans une alliance militaire) et de la RFA, mais l'intégration de l'Allemagne occidentale dans les institutions d'Europe occidentale était alors

fortement soutenue par les Etats-Unis – qui ont favorisé son entrée dans l’OTAN et l’UEO après l’échec du projet de CED.

Comme je l’ai souligné dans un article concernant la perception des menaces dans l’UE [B, 53], l’OTAN reste le principal rétroviseur de la menace pour l’ensemble des Etats membres de l’UE. C’est aussi l’instance privilégiée du dialogue transatlantique sur les questions stratégiques. C’est là que sont traitées et réglées des questions fondamentales pour la survie et la sécurité des nations, telles que le rôle de la dissuasion nucléaire et des boucliers anti-missiles (qui a donné lieu à une passe d’arme franco-allemande lors du sommet de l’OTAN à Lisbonne, en 2010), l’élaboration de plans de défense territoriaux (auxquels les Etats baltes se montrent particulièrement attachés en raison de leur vulnérabilité face à la Russie), le maintien d’une complémentarité transatlantique pour la gestion des crises.

1.2. Contraintes et potentialités pour l’Europe de la défense

L’UE ne peut s’affirmer que dans la complémentarité avec l’OTAN. C’est ce qui explique sans doute le compromis entre la France, pays le plus « autonomiste », et le Royaume-Uni, pays le plus « atlantiste », pour lancer une capacité européenne autonome de gestion des crises complémentaire de l’OTAN (déclaration de Saint-Malo, 4 décembre 1998). L’UE a ainsi pu à partir de 2003 prendre le relais de l’OTAN dans les Balkans (Macédoine, Bosnie) et même lancer des opérations militaires autonomes (en Afrique). La PESD (politique européenne de sécurité et de défense) s’est aussi spécialisée dans les opérations « civiles » (beaucoup plus nombreuses que les opérations militaires), ce que ne prévoyait pas la déclaration de Saint-Malo, mais qui a été demandé et obtenu par de nombreux pays de l’UE (Allemagne et pays nordiques).

L’UE a pu ainsi développer un rôle inédit en matière de gestion des crises, reposant sur une complémentarité des moyens civils et militaires. Je me suis efforcé de montrer dans mes articles [B, 8, 27] combien le compromis européen en matière de politique extérieure (la « stratégie européenne de sécurité » adoptée en 2003) était en quelque sorte un « négatif » de la stratégie américaine, décalquant l’analyse des



menaces, mais développant des réponses propres : le multilatéralisme (contre l'unilatéralisme de l'Administration Bush), une gestion civilo-militaire des crises (contre le militarisme), et la politique de voisinage de l'UE (priorité géopolitique évidente visant à organiser l'espace euro-méditerranéen, contre la focalisation américaine sur les « Etats parias » et les rapports de force politico-stratégiques). A rebours des options de l'Administration Bush méprisant les Européens (Kagan, 2003), l'Administration Obama a nettement réduit la place de l'outil militaire dans sa stratégie de politique étrangère, et a rendu une sorte d'hommage, à travers le concept de « smart power », à ce que l'Union européenne a développé depuis une dizaine d'années.

Pour autant, l'affirmation politico-militaire de l'Union européenne s'est heurtée à des limites, en dépit de la levée par le levier franco-britannique de plusieurs blocages. Sur deux points fondamentaux, l'OTAN reste aujourd'hui le passage obligé des Européens en matière de réflexion stratégique, c'est-à-dire de rapports de puissance et de questions de sécurité « dure », mettant en cause l'emploi de la force dans les relations internationales.

- Le premier point est la **défense territoriale**, qui reste la « chasse gardée » de l'OTAN : le traité de Lisbonne (reprenant les dispositions du projet de Constitution) a certes décalqué l'article 5 du traité de Bruxelles de 1948, clause de défense collective de l'Union de l'Europe occidentale (dissoute en 2010), mais il a dans le même temps confirmé dans les termes les plus nets la prééminence absolue de l'OTAN pour sa mise en œuvre, qui date de la guerre froide (art. 42-2 et 42-7 TUE). Comme l'affirme Zaki Laïdi [2008], l'Union européenne ne peut être regardée comme une grande puissance car elle n'est pas la garante ultime de sa sécurité.

- Le deuxième point est la **structure militaire intégrée** : la volonté convergente des Etats-Unis (refus par Mme Albright de toute « duplication », au temps de la présidence Clinton) et du Royaume-Uni a conduit à refuser la mise en place d'un quartier général opérationnel dans l'UE, malgré les pressions en ce sens de la France et de l'Allemagne avec la Belgique et le Luxembourg en 2003, puis avec la Pologne en 2010, et encore avec l'Espagne et l'Italie en 2011. Même la France, pays



traditionnellement le plus en faveur d'une émancipation européenne (en raison d'une volonté politique appuyée sur l'autonomie de sa force de dissuasion), s'est accommodée de cette prééminence de l'OTAN et a réintégré en 2009 la structure militaire intégrée de l'Alliance (quittée par De Gaulle en 1966), tout en faisant la démonstration en 2011, dans l'opération libyenne, que l'OTAN n'était pas incompatible avec une forme de leadership européen. Et de facto, l'Union européenne, tout en ayant lancé plus de 20 opérations de gestion de crises depuis 2003, n'a jamais effectué de véritable opération de « forces de combat », qui fait pourtant partie de ses missions (art. 43-1 TUE) ; seule l'OTAN s'est jusqu'à présent réservée ce type d'opérations lourdes dans les Balkans, en Afghanistan et en Libye.

Bien que l'histoire tragique de la guerre froide, dominée par les rapports de force politico-stratégiques, semble loin derrière nous (mais une telle situation ne pourrait-elle renaître avec l'affrontement Chine / Etats-Unis ?), il est indispensable de faire toute sa place à la dimension géostratégique incarnée par l'OTAN quand on évoque la politique extérieure de l'Union européenne. L'OTAN est (avec l'OSCE) la seule enceinte dans laquelle les diplomaties européennes côtoient au jour le jour, presque familièrement, la diplomatie américaine. Penser la politique de l'Union européenne sans cette référence à l'OTAN, serait comme vouloir se mettre en sécurité dans son jardin dans une ville où la police aurait déserté face au crime. Même un grand Européen comme Jean-Louis Bourlanges fait aveu de lucidité en estimant que « ce n'est pas l'Europe qui a fait la paix, c'est la paix qui a fait l'Europe ».

Dans ces conditions, la relation des Européens avec la puissance américaine ne passe que très modérément à travers l'Union européenne. L'OTAN est le forum des discussions stratégiques. Il y a aussi le rapport privilégié et continu qu'entretiennent les grandes capitales (en particulier Paris, Londres et Berlin) avec Washington. Il y a les discussions au Conseil de sécurité de l'ONU, où deux membres permanents mènent leur politique de façon très autonome (en dépit de l'engagement de concertation européenne pris depuis le traité de Maastricht – art. 34 TUE). Il y a aussi les discussions au G8 et au G20, où les grands Etats membres ont aussi leur autonomie, ainsi que les discussions dans les multiples organisations internationales (ONU, FMI, Banque mondiale,



OMC...). La relation de l'Union européenne avec les Etats-Unis, par comparaison, manque de densité : pas d'accord contractuel, une déclaration politique de 1990 renouvelée en 1995, un « dialogue politique » régulier (un sommet par an, des réunions plus nombreuses au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires), un « Conseil économique transatlantique » mis en place en 2007, etc. Les grands sujets de la relation UE / Etats-Unis sont surtout économiques (commerce, concurrence, régulation...) et la relation politique oscille entre « grand messe » (les rencontres à « 27 + 1 », comme celle de février 2005 scellant la réconciliation transatlantique après les querelles sur l'Irak et la réélection de George W. Bush) et désintérêt (cf. l'annulation par Barack Obama du sommet UE / Etats-Unis prévu sous présidence espagnole en 2010, et sa reprogrammation en marge d'un sommet de l'OTAN à Lisbonne) en passant par les multiples rencontres bureaucratiques et diplomatiques.

Faut-il pour autant se résigner à cette infériorité des Européens sur le plan stratégique ? J'ai pour ma part toujours été du côté de ceux qui ont pris parti pour une vraie « **puissance européenne** », en en soulignant à la fois les difficultés et les conditions : plus de volonté commune (indispensable, en commençant par les trois « Grands »), plus de mutualisation des moyens, plus de vision stratégique commune [B, 49, 52]. Après tout, l'« Europe de la défense » a progressé à la « vitesse de la lumière » (J. Solana) dans les années 2000, en sortant du débat piégé de la guerre froide (le monopole de l'OTAN). Et même si le levier franco-britannique a été utile pour lever certaines hypothèques sur le partage des rôles UE / OTAN, je pense que l'évolution de l'Allemagne (où le concept d'« armée européenne » a été proposé aussi bien du côté de la CDU que du côté du SPD) et même de la Pologne ou de la Suède sur ces dossiers est riche de potentialités, et qu'il y a un potentiel considérable dans la mutualisation des équipements, dans le développement de la coopération européenne d'armement (dans le cadre de l'Agence européenne de défense mise en place en 2004), et dans la mise sur pied de capacités communes de gestion des crises (y compris à travers la création d'un véritable « quartier général » européen). Mais cette forme de puissance européenne ne peut être l'expression d'une « grande puissance » au sens westphalien : j'ai tenté de montrer, dans la continuité d'autres auteurs qui ont travaillé sur cette question (Robert Cooper, Zaki Laïdi, Tzvetan Todorov...), que cette puissance trouvera au contraire

d'autant plus prise sur le monde extérieur que celui-ci devient plus interdépendant dans le cadre de la mondialisation.

2. LA POLITIQUE DE VOISINAGE DE L'UNION EUROPEENNE

Après avoir traité de l'OTAN et les Etats-Unis, qui déterminent de façon majeure la capacité d'action de l'Union européenne sur la scène internationale, j'aborderai à présent la **politique de voisinage** qui apparaît aujourd'hui comme une composante essentielle de la politique extérieure européenne, ainsi que le prévoit la stratégie européenne de sécurité de 2003. J'y ai consacré plusieurs articles [B, 26, 29, 40, 45], ayant eu l'occasion d'être impliqué très concrètement dans sa mise en œuvre durant ma période d'activité à la Représentation permanente de la France à Bruxelles.

Cette politique de voisinage peut se définir à la fois négativement et positivement. Ce qu'elle n'est pas (en tout cas pour le moment), c'est une antichambre de l'adhésion à l'Union européenne : j'ai montré combien la problématique des frontières de l'Union européenne s'était dans ces dernières années cristallisée, à travers la convergence franco-allemande, sur un gel sans doute durable des frontières actuelles de l'UE (à l'exception des Balkans occidentaux et de la problématique spécifique de la Turquie). Ce qu'est positivement la politique de voisinage, c'est un effort pour rapprocher ces voisins de l'Union européenne, dans le but d'accroître la prospérité économique commune, et d'ancrer la démocratie et la stabilité politique. « Tout sauf les institutions », avait résumé Romano Prodi, Président de la Commission européenne, en 2002.

La politique de voisinage est un compromis géopolitique (et géoéconomique) entre les Etats membres soucieux de renforcer les relations avec les pays de la rive Sud de la Méditerranée, et ceux désireux de renforcer les relations avec les pays de l'Est (pays d'Europe centrale et orientale, pays nordiques, Allemagne, et même Royaume-Uni soucieux de préparer de nouveaux élargissements vers l'Est). Cet équilibre entre l'Est et le Sud est un volet du compromis franco-allemand central en Europe. J'ai eu l'occasion de le vivre plus d'une fois à Bruxelles, notamment avec l'étonnant chassé-



croisé franco-allemand de 2007-2008 : l'Allemagne cherchant à promouvoir en 2007 une « PEV + » pour l'Est et rattrapée par la France soucieuse de ne pas oublier le Sud ; puis la France cherchant à déborder l'Union européenne avec l'Union pour la Méditerranée, et obligée par Berlin à remettre la politique méditerranéenne dans le sillon européen, mais aussi à ne pas aller trop loin dans les promesses à l'Ukraine [B, 37, 44].

J'ai aussi constaté et vécu la difficulté pour Paris, à l'occasion de la discussion sur l'instrument européen de voisinage et de partenariat en 2006, de défendre les intérêts acquis des pays méditerranéens dans le partage des allocations entre l'Est et le Sud (la règle « 2/3 – 1/3 », qui est d'ailleurs tout à fait justifiée par la répartition démographique entre le voisinage oriental – excluant la Russie – et le voisinage méditerranéen). La France, mollement soutenue par l'Espagne et l'Italie, a pu sauvegarder cette règle, mais avec beaucoup de difficultés, et sa préservation dans le cadre financier 2014-2020 n'est pas acquise, même si les révolutions arabes de l'année 2011 ont contribué à remobiliser l'attention politique et financière en faveur du Sud.

Je tire un bilan plutôt mitigé de la politique de voisinage. Les réformes politiques ont connu des revers dans les pays de l'Est, après les espoirs soulevés par les « révolutions de couleur » (Géorgie en 2003, Ukraine en 2004), et il n'est pas dit que les révoltes dans le monde arabe connaîtront une suite meilleure. Les réformes économiques traînent également, et le développement de zones de libre-échange d'un nouveau type (comportant une convergence réglementaire) a pris du retard à l'Est et encore plus en Méditerranée. Quant aux conflits localisés (Moldavie, Caucase, Proche-Orient, Sahara occidental), leur règlement n'a guère avancé malgré un engagement diplomatique renouvelé de la diplomatie européenne depuis une dizaine d'années.

S'il se confirme que la politique d'élargissement sera pour un certain moment « gelée » ou freinée, la politique de voisinage restera un enjeu considérable de la politique extérieure de l'Union européenne, qui doit mobiliser toutes ses ressources et toutes ses politiques (commerce, transports, énergie, environnement, relations entre les personnes et les sociétés civiles, appui aux réformes démocratiques et à la résolution

des conflits) pour construire un espace euro-méditerranéen plus uni, plus prospère, plus pacifié.

3. LA RELATION AVEC LA RUSSIE

Un troisième sujet majeur dont je me suis largement familiarisé, durant mes années à Bruxelles, est la **relation avec la Russie**. L'analyse et l'expérience m'ont conduit, en complément de l'analyse très différenciée de l'ECFR, à distinguer schématiquement deux camps au sein de l'UE [B, 36, 42, 47]. Un camp plutôt « hostile » regroupant certains nouveaux Etats membres (en particulier la Pologne et la Lituanie, deux pays qui ont en 2006-2008 bloqué la négociation d'un nouvel accord UE-Russie), la Suède, voire le Royaume-Uni qui ne se départ néanmoins jamais d'un grand pragmatisme dans le rapport avec cet acteur international majeur qu'est la Russie. Et un camp « réaliste » recoupant plus ou moins la « vieille Europe » continentale (Allemagne, France, Italie, Espagne et Portugal, Benelux, Grèce et Chypre, Autriche, et même certains nouveaux Etats membres moins chatouilleux sur les souvenirs de la domination soviétique). Clairement, le camp réaliste est majoritaire dans un rapport d'environ deux à un.

Du point de vue des intérêts en jeu, il y a trois volets. D'abord la question des droits de l'homme et des valeurs, sensible pour l'opinion publique en général : elle amène l'Union européenne à évoquer, dans son dialogue politique avec la Russie, les violations des droits de l'homme et des libertés, ainsi que des dossiers comme la situation en Tchétchénie. Le dialogue est franc, rarement couronné de succès, mais il fait de cette question un élément incontournable de la relation UE-Russie. Ensuite, la question des relations économiques et de la coopération énergétique. C'est un enjeu absolument majeur, la Russie représentant un quart du pétrole et du gaz consommés dans l'Union européenne (mais cette dépendance étant très variable, très forte pour certains nouveaux Etats membres, nulle pour la Suède). Face à une Russie qui se dérobe aux règles (absence de l'Organisation mondiale du commerce, refus de ratification de la Charte de l'énergie), l'objectif de l'Union européenne est d'amener la Russie vers la voie de la coopération et de l'interdépendance, et d'encourager sa « modernisation »



(c'est le sens d'un nouvel accord cadre UE-Russie dont la négociation a été lancée en 2008, et d'un « partenariat pour la modernisation » conclu en 2010 ; l'adhésion enfin bouclée de la Russie à l'OMC, en 2011, va par ailleurs contribuer à régler de nombreux litiges économiques et commerciaux). Enfin, le dernier sujet est la résolution des « conflits gelés » de l'espace post-soviétique (Moldavie, Caucase) pour faire reconnaître à la Russie l'ordre territorial de 1991. Force est d'admettre que l'Union européenne n'a pas enregistré beaucoup de succès sur ce terrain, malgré un engagement croissant dans la région (mission douanière à la frontière Ukraine / Moldavie en 2005, médiation en Géorgie sous présidence française de l'UE en 2008, lancement du « partenariat oriental » en 2009). C'est d'ailleurs un dossier sur lequel l'UE agit très largement dans l'ombre de l'OTAN (à l'exception remarquable du conflit russo-géorgien de 2008, arbitré par la présidence française de l'Union plutôt que par l'Union en tant que telle).

L'Union européenne n'apparaît pas toujours unie face au partenaire russe. On pense par exemple au jeu de l'Allemagne, qui met au premier plan la coopération économique et la sécurité énergétique (cf. le gazoduc Nordstream sous la Baltique, lancé par Gerhard Schröder au moment de quitter le pouvoir en 2005, et non remis en cause par Angela Merkel), et ravive l'étrange souvenir de Rapallo et du pacte germano-soviétique [Haffner, 1988]. Je ne puis m'empêcher de citer ici une conférence d'Egon Bahr, l'artisan de l'*Ostpolitik* de Willy Brandt, à laquelle j'ai assisté durant ma période d'activité à Bruxelles : il ne craignait pas d'y affirmer avec une provocation gourmande que « depuis 1939, nos approvisionnements énergétiques sont assurés ». On pense aussi à la vieille complicité franco-russe et à l'axe Paris – Berlin – Moscou, qui a collaboré étroitement durant les années 2003-2005 (contre la guerre en Irak et pour renforcer la relation UE-Russie), et qui a repris ses réunions au sommet en 2010 (Deauville), non sans susciter l'inquiétude de certains partenaires européens.

La Russie n'est pas le dossier le plus évident sur lequel les intérêts européens peuvent parvenir à une « fusion », d'autant les divisions sur la Russie se croisent avec les divisions sur les Etats-Unis. On l'a vu sur la question de l'Irak, sur la question de l'élargissement de l'OTAN (plus encore que de l'UE), ou bien sur les relations avec les



« voisins orientaux » de l'UE (attitude plus modératrice de Paris et Berlin face à l'attitude plus conflictuelle de certains Etats membres de l'Est). Je pense que l'engagement de Prague et de Varsovie dans le dossier des « boucliers anti-missiles » (et peut-être aussi leurs réticences à ratifier le traité de Lisbonne) n'est pas sans lien avec le fait que ces deux pays conservent une inquiétude, non seulement vis-à-vis de la Russie, mais aussi vis-à-vis de l'Allemagne en raison des populations allemandes expulsées de leurs territoires en 1945²⁵. Pour avoir suivi de près ce dossier à Bruxelles, et rejoignant le rapport d'enquête de la diplomate suisse Heidi Tagliavini [2009 ; non rendu public], j'estime aussi que la guerre en Géorgie de 2008 résulte très largement de la politique aventureuse du président Saakachvili, encouragée par la politique hostile de l'Administration Bush à l'égard de Moscou, et appuyée par un petit nombre d'Etats membres de l'UE [B, 36, 37]. Ce qui ne justifie en rien la brutalité du comportement des autorités russes dans ce conflit, ni le fait qu'elles ont profité de la situation pour étendre leur mainmise sur les territoires d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud (reconnus indépendants).

4. LES CONDITIONS DE L'EUROPE-PUISSANCE

On pourrait sur bien d'autres dossiers se livrer à l'exercice d'un décorticage des positions nationales pour expliquer la politique de l'UE. La Chine a suscité des divisions avec le traitement du Dalaï Lama, la course aux « grands contrats », l'équilibre à trouver entre coopération commerciale et protections, même si le dossier chinois apparaît en somme moins clivant que les trois dossiers que j'ai cités. J'ai mentionné aussi dans mes écrits [A, 5] d'autres dossiers sensibles qui divisent l'Union : par exemple l'indépendance du Kosovo est encore refusée par cinq Etats de l'Union européenne pour des raisons de principe (attachement à l'intégrité territoriale, refus des sécessions de territoires) ; et sur la relation avec Israël certains pays pour des raisons historiques, géopolitiques ou géoculturelles freinent la rigueur de l'Union européenne envers l'Etat hébreu (Allemagne, Pays-Bas, Italie, pays du « groupe de Visegrad). Il s'ajoute que certains pays jouent un rôle très particulier dans la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) par leurs capacités propres d'intervention militaire (la

²⁵ Voir pour la Pologne l'ouvrage de Sophie Cassar [2010]

France en Afrique – ex. la crise de Côte d’Ivoire entre 2003 et 2011 - et plus généralement la France et le Royaume-Uni - cf. l’opération en Libye en 2011).

En conclusion, la politique étrangère européenne apparaît, plus encore que les autres aspects de la construction européenne, prisonnière du principe d’unanimité et de la différence des visions et des intérêts des Etats membres. Comme l’a dit quelquefois Hubert Védrine, relativisant les idéaux de Jean Monnet, « les politiques étrangères sont des métaux très résistants qui ne peuvent fondre qu’à très haute température » [2002]. Comme Hubert Védrine, et à l’opposé de certains fédéralistes, j’ai toujours été personnellement très sceptique sur le recours à la majorité qualifiée dans le domaine de la politique étrangère. Le risque du vote à la majorité, c’est qu’il conduise à la paralysie et l’impuissance, et à des positions abstentionnistes « à la suisse ». C’est aussi un risque que comporte le vote à l’unanimité, mais le vote à l’unanimité n’empêche ni les 27 d’adopter des textes sur des points de consensus *a minima* (deux déclarations du Conseil européen sur l’affaire irakienne en février-mars 2003) ni les Etats membres de faire valoir individuellement des positions fortes (refus franco-allemand de la guerre en Irak, ou volonté franco-britannique d’intervenir en Libye en 2011). Le vote à l’unanimité se justifie en outre sur les dossiers de politique étrangère « dure » (le recours à la force) par la responsabilité qui revient souverainement à chaque nation d’envoyer ou non des soldats dans une intervention militaire (un droit qu’aucun pays ne semble aujourd’hui vouloir remplacer par une règle de vote majoritaire au niveau de l’Union).

Inversement, il me paraît capital d’utiliser les atouts et la volonté des différentes nations au service d’une politique étrangère européenne ambitieuse, là où c’est possible. La conjugaison d’une volonté commune, d’une stratégie commune, et d’une mutualisation des moyens, me paraît constituer le chemin essentiel pour « booster » la politique étrangère européenne, développer l’union et la solidarité, et amorcer cette « fusion » des intérêts nationaux dont parlait Jean Monnet [B, 49, 52]. L’existence de différences nationales doit être admise, mais le potentiel d’évolutions des positions nationales ne doit pas être sous-estimé (cf. l’évolution depuis quinze ans des positions britannique, allemande, suédoise ou polonaise sur la PSDC).



Ce qui peut aussi favoriser la fusion des intérêts nationaux, malgré le principe d'unanimité, c'est que la politique étrangère européenne ne se réduit pas à la coordination des positions diplomatiques. Elle s'est aussi construite à travers le volet externe des politiques communautaires : commerce, aide au développement, transports, énergie, environnement, visas et immigration... C'est en situant cette politique extérieure dans un continuum allant des politiques communautaires externes aux opérations de gestion de crises en passant par la diplomatie commune ; c'est en développant un entrelacs d'obligations juridiques, d'instances de dialogue et de coopérations concrètes avec les pays tiers ; que l'Union européenne peut espérer s'affirmer en soi et pour soi dans les relations internationales, au sein d'un monde plus interdépendant et de moins en moins westphalien. C'est le sens du service européen pour l'action extérieure, qui s'est créé en 2010 (cf. mon article avec Christophe Hillion sur le sujet [B, 48]). Et le développement d'une interdépendance de l'Union européenne avec le reste du monde peut aussi aider à relativiser, dans une certaine mesure, le débat inabouti sur les frontières de l'Europe.

Conclusion : comment réconcilier unité et diversité ?

Ce tour d’horizon de la diversité des positions nationales au regard de différents aspects de la construction européenne montre l’étendue des différences et toute la difficulté à créer de la convergence. J’ai évoqué très tôt, dans un article de 2005 pour *l’Annuaire français des relations internationales* [B, 23], le risque de « déconstruction » que représentait cette tension entre les nations si l’on tirait trop la corde : la sempiternelle question des élargissements et la crise récente des dettes souveraines et de l’euro sont les manifestations les plus éclatantes de ces tensions qui s’exercent sur le système européen. Je ne crois pas pour ma part qu’un « grand soir fédéral » puisse apporter la solution magique à ces difficultés, et pense au contraire que le détour par les spécificités nationales est un point de passage obligé pour sauver et développer la construction européenne.

Je suis revenu récemment, dans un article pour la revue *Politique étrangère*, sur la dialectique entre unité et diversité dans l’Europe « post-Lisbonne » [B, 55]. J’y plaide pour un scénario de consolidation ambitieuse de la « fédération d’Etats-nations » à travers la combinaison de quatre concepts clés (politisation, subsidiarité, solidarité, différenciation). Mais je voudrais ici éclairer – en guise de conclusion – les trois niveaux géopolitiques de cette problématique, qui nous ramène inévitablement à la question des limites et donc de l’identité du projet européen.

Le premier niveau est celui de l’Union européenne, des institutions, de « l’Europe instituée » (Michel Foucher). C’est celui qui différencie le plus nettement le « dedans » et le « dehors », et qui pose donc le plus crûment la question des frontières. Être dedans, c’est participer aux décisions et bénéficier de la solidarité de ses partenaires : une solidarité qui compte, comme l’a montré l’étude de la question des « soldes nets » dans le budget européen. Les nouveaux Etats membres en savent quelque chose, eux qui ont longtemps attendu et qui profitent aujourd’hui des fonds



structurels pour rattraper à grands pas leur retard économique. La Grèce aussi, qui a jusqu'à présent évité la faillite grâce au soutien de ses partenaires.

Les frontières du projet européen pourraient recouper des frontières de civilisation : si l'on dépasse la conception très restrictive de Henri Mendras (l'Europe de l'Ouest), ces frontières sont, sur le plan historique et culturel, celles de la Chrétienté médiévale, éventuellement élargies au monde orthodoxe (scénario géoculturel de Michel Foucher). De facto, en ayant intégré des pays comme la Grèce, la Roumanie et la Bulgarie, l'Europe instituée a déjà débordé les frontières de l'ancien Occident latin, et l'on peut se demander au nom de quelle raison arbitraire elle devrait s'arrêter définitivement, sur le Prout (entre la Roumanie et la Moldavie), ou sur le Dniestr (entre la Moldavie et l'Ukraine), ou aller jusqu'à l'Oural (frontière de l'Europe fixée par le géographe de Pierre le Grand, Vassili Tatichtchev). On peut difficilement nier l'identité européenne de la Biélorussie et de la Russie (même si cette « européanité » apparaît incomplète aujourd'hui au plan des valeurs) ni l'identité partiellement européenne de la Turquie (membre du Conseil de l'Europe et de l'OTAN).

Dans ce débat complexe, on peut penser que l'Europe instituée n'aura définitivement trouvé ses frontières que lorsque la question fera consensus au moins entre ceux qui sont dedans. Or l'UE a pris des engagements vis-à-vis des Balkans, qu'aucun Etat ne remet en cause, et vis-à-vis de la Turquie, à l'adhésion de laquelle une seule capitale s'oppose catégoriquement aujourd'hui. Une partie des Etats de l'UE voudraient aller plus loin à l'Est. D'un autre côté, il existe face à l'Europe occidentale des pôles alternatifs : ce sont historiquement le pôle byzantin puis ottoman, et le pôle moscovite. La Turquie se tourne aujourd'hui vers l'Europe, mais jusqu'où est-elle prête à s'européaniser ? Quant à la Russie, elle n'a pas renoncé à la nostalgie de l'Empire et réaffirme son identité en revendiquant sa spécificité face à l'Occident.

A défaut d'apporter une réponse impossible à trouver sur les frontières ultimes acceptables de l'Europe instituée, un facteur politique important est à prendre en compte, du moins à court et moyen terme. Plus l'Europe s'élargit, plus elle ploie sous le poids du nombre, plus les différences nationales se multiplient, moins elle devient



gouvernable. A supposer que la solution soit d'aller vers plus de fédéralisme, les élargissements risquent en réalité de diminuer la cohésion nécessaire pour de nouveaux progrès dans l'intégration. La prise en compte de la « **capacité d'intégration** », affirmée dès 1993 dans les critères de Copenhague, et précisée en 2006 après l'échec du projet de Constitution, ne doit donc pas être perdue de vue, au moins à titre temporaire. C'est une composante essentielle et sans doute durable du débat sur la politique d'élargissement et les frontières de l'Union.

Le deuxième niveau est celui de **l'Europe-espace**, qui a aujourd'hui des frontières fixées institutionnellement (les 47 membres du Conseil de l'Europe + la Biélorussie), mais qui s'ouvre sur des marges : la Méditerranée (avec l'UPM) et au-delà l'Afrique, le Proche et le Moyen Orient, l'Asie centrale (qui faisait partie de l'Union soviétique, et qui est représentée à l'OSCE). A défaut d'atteindre le niveau d'intégration politico-juridico-économique de « l'Europe instituée », cet espace doit s'approcher des valeurs d'ouverture de la « sécurité collective » : les principes démocratiques ; la paix, le droit international et le règlement pacifique des différends ; le libre-échange ; des réseaux de communication, de transports et d'énergie ; la circulation des personnes, des idées, des artistes, des intellectuels, des étudiants. La politique de voisinage est le moyen pour l'Europe instituée de transformer son environnement géographique, avec des déclinaisons ou des prolongements régionaux (Union pour la Méditerranée, « partenariat oriental », « synergie mer Noire », « dimension septentrionale », « stratégie pour l'Asie centrale », partenariat UE/Afrique...). Avec des nuances, cette politique est consensuelle parmi les Etats membres, et devrait recevoir des moyens accrus dans le futur.

Enfin, le troisième niveau est celui de **l'Europe-puissance**. Le cœur de la puissance politique et économique de l'Europe s'est fixé après la chute de l'Empire romain d'Occident dans le Nord-Ouest de l'Europe, et il y demeure aujourd'hui. Les cartes économiques continuent de montrer de façon flagrante la concentration de la richesse dans une « banane bleue » d'activité économique reliant le bassin londonien, l'Ile-de-France, le Benelux, la Rhénanie et le Nord de l'Italie (il faut y ajouter la Scandinavie). Les principales puissances politiques de l'Europe instituée sont toujours



ces trois Etats-nations qui ont commencé à se former il y a mille ans : l'Allemagne, l'Angleterre, la France. Mais il y a deux nations qui ont fait avancer l'unité de l'Europe (la France et l'Allemagne) et une autre qui a encore un œil tourné vers le passé de l'équilibre européen.

Au sein de l'Europe instituée, il y aura – comme l'ont bien souligné Jacques Delors et Vivien Schmidt – un besoin de différenciation. L'Europe instituée, l'Europe monétaire, l'Europe de Schengen, l'Europe de la défense, les diverses coopérations renforcées qui commencent à se mettre en place (divorces, parquet européen, brevet européen, harmonisation fiscale et sociale, etc.), ne pourront se superposer exactement. Il est probable que la vieille « Carolingie » (la France, l'Allemagne, et au moins la Belgique et le Luxembourg) devrait être de toutes les coopérations renforcées.

Devrait-on aller plus loin en créant, peut-être à partir de la zone euro, un véritable « **noyau dur** » européen fédéral ? Sur les questions qui sont liées à l'avenir de la monnaie unique (solidarité financière, discipline budgétaire, gouvernement économique), c'est ce qui est en train de se produire avec le projet d'un nouveau traité qui ne couvrira pas forcément les 27, et c'est une conséquence logique de l'interdépendance créée par la monnaie unique, suivant des effets d'enchaînements (*spillover*) qui rappellent la théorie néo-fonctionnaliste. Je ne relativiserai pas l'importance centrale et systémique de la relation franco-allemande pour le projet européen : ce partenariat m'apparaît stratégique, il a connu des périodes de grand rapprochement et il en connaîtra d'autres, mais il ne sera jamais acquis et dépendra toujours de la qualité de la relation que les deux gouvernements à Paris et Berlin sont capables de produire. La diversité des attentes nationales en Europe me conduit en tout cas à garder des doutes sur la viabilité d'un « noyau dur » fermé qui s'étendrait à toutes les politiques (modèle économique et social, diplomatie, défense). Je crois plutôt à une bonne coopération des grands pays européens (le franco-allemand sur l'union monétaire ; le « P3 » sur les questions de politique étrangère ; l'apport de la Pologne, de l'Espagne et de l'Italie sur certaines problématiques spécifiques), en liaison étroite avec les institutions de Bruxelles, pour constituer le moteur de « l'Europe instituée ». C'est une idée que j'ai développée dès 2004 dans un article pour la revue *Le Débat* [B, 15].



La politique européenne ne peut pas être appréhendée de façon fermée, suivant les voies classiques de l'Etat westphalien. Elle s'inscrit dans le cadre de la mondialisation, d'un monde ouvert et de plus en plus interdépendant, des rapports avec de grands centres de pouvoir économique et politique situés à l'extérieur (Washington, Pékin et Moscou en particulier), et avec de grandes zones géographiques plus ou moins organisées (Amérique latine, Afrique, Moyen-Orient, Asie orientale). C'est pourquoi je conclurai mon travail en revenant aux considérations pénétrantes d'un grand historien qui réfléchissait sur le destin de la civilisation européenne dans les ruines encore fumantes de la fin de la Seconde guerre mondiale, avant que démarre tout l'œuvre de construction de l'Europe, et qui terminait son cours par un aveu qui n'a rien perdu de sa pertinence : « Le problème de l'Europe n'est plus un problème européen, c'est un problème mondial. L'Europe, s'il faut la faire, c'est en fonction de la planète. » [Febvre, 1945]

Bibliographie

[Ne sont mentionnés en A et en B que mes travaux ayant un rapport avec les questions européennes]

A/ Ouvrages d'auteur :

[1] *La genèse du nouvel ordre mondial* (en collaboration avec Dan Rotenberg), Ellipses, 1992

[2] *Le jeu du droit et de la puissance. Précis de relations internationales*, PUF Major, 1^{ère} édition 1997, 2^o éd 2000, 3^o éd 2007

[3] *Quel budget européen européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie*, IFRI/CEES, 2004 (coordination d'une étude collective ; disponible sur internet)

[4] *La politique étrangère américaine*, PUF « Que sais-je ? », 1^o éd 2004, 2^o éd 2008

[5] *La politique étrangère européenne*, PUF « Que sais-je ? », 2011

[6] *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?*, La Documentation française / Réflexeurope, 2012 (à paraître)

B/ Articles et contributions scientifiques :

[1] « Quelle politique commune dans les Balkans ? Etat du Pacte de stabilité », *La revue internationale et stratégique*, hiver 1999-2000

[2] « Les vues européennes de l'Allemagne », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, juillet/août 2001

[3] « La République de Berlin : l'Allemagne a-t-elle changé ? », *Commentaire*, hiver 2002



[4] « Elargissement et financement de l'Union européenne : le nécessaire compromis franco-allemand », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, décembre 2002

[5] « L'élargissement à l'Est : un risque ou une chance ? », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, avril 2003

[6] « France, Germany and the UK in the European Convention : common interests or pulling in different directions ? », EPIN working paper, july 2003 (avec U. Guérot, K. Hugues et T. Egenhoff – papier disponible sur internet)

[7] « Union européenne : la dimension géopolitique de l'élargissement », *Questions internationales*, septembre-octobre 2003

[8] « Un programme géopolitique pour l'Europe élargie », *Politique étrangère*, automne-hiver 2003

[9] « Les perspectives de la conférence intergouvernementale », Policy Brief, IFRI, novembre 2003

[10] *La France, l'Allemagne et l'Europe. Perspectives*, Les notes de l'ifri n°53, 2003 (avec U. Guerot, K. Kaiser, M. Koopmann, T. de Montbrial, P. Moreau Defarges, H. Stark)

[11] « Quel avenir pour l'Union européenne ? », in *RAMSES 2004* (IFRI/Dunod)

[12] « L'Europe aura-t-elle sa Constitution ? », *Policy Brief*, IFRI, janvier 2004 (disponible sur internet)

[13] *Réflexions franco-allemandes sur l'avenir du budget européen*, Les notes de l'ifri n°, 2004 (avec Friedrich Heinemann)

[14] « L'Union franco-allemande : pour quoi faire ? », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, février 2004

[15] « L'Europe politique est-elle encore possible ? », *Le Débat*, mars-avril 2004

[16] « Le grand bond vers l'Est : une nouvelle Europe », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, mai 2004

[17] « L'Europe, puissance par la défense ? », *Défense nationale*, mai 2004

[18] « Frankreichs Aussenpolitik vor den Herausforderungen der Osterweiterung und der Krise der transatlantischen Partnerschaft », *zur Debatte*, Katholische Akademie in Bayern, Munich, 2/2004

[19] “France and Europe : An Ambivalent Relationship”, The Brookings Institution, September 2004 (http://www.brookings.edu/articles/2004/09france_lefebvre.aspx)



[20] « La Constitution européenne : bilan d'un accouchement », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, octobre-novembre 2004

[21] « La Commission Barroso et le consensus européen », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, décembre 2004

[22] « Europe's new role in global affairs : implications for NATO and Transatlantic relations », in *NATO versus EU ? Security Strategies for Europe*, DGAP, Berlin, 2005

[23] « Et si l'Europe se déconstruisait... », *Annuaire français des relations internationales*, 2005

[24] « Le Parlement européen : expression d'une démocratie européenne ? », *Cahiers de la nouvelle Europe*, L'Harmattan, 5/2005

[25] « Le budget européen 2007-2013 : une négociation d'étape », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, juillet-août 2006

[26] « France and the European Neighbourhood policy », in *Foreign Policy in Dialogue*, 6/19, Trier, juillet 2006

[27] « La stratégie européenne de sécurité à l'épreuve des faits », in *L'état de l'Union. Rapport Schuman sur l'Europe*, Fondation Robert Schuman, 2007

[28] « Le moteur franco-allemand est-il nécessaire ? », in *L'Europe communautaire au défi de la hiérarchie*, Euroclio Etudes et documents, P.I.E. Peter Lang, 2007

[29] « La politique de voisinage : nouveau départ pour une ambition géopolitique », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, janvier 2007

[30] « Quel avenir pour le budget européen ? », *Les cahiers européens de la Sorbonne nouvelle*, Bruylant, avril 2007

[31] « La France et l'Europe », *Regards sur l'actualité*, juin-juillet 2007

[32] « Nouveaux Etats membres : une intégration différenciée », in *RAMSES 2008* (IFRI / Dunod)

[33] « La puissance par les institutions – Outils et moyens de la politique extérieure européenne » (in *Europe : la puissance au bois dormant*, Rapport Anteios, PUF Major, 2008)

[34] « L'amorce d'un hard power européen. La PESC et la PESD » (in *Europe : la puissance au bois dormant*, coord. Jean-Marc Huissoud – Pierre Royer, Rapport Anteios, PUF Major, 2008)



[35] « La France à la veille de la présidence européenne » (IFRI, juin 2008, <http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=5705>) / « France on the eve of the European Presidency» (<http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=5705&lang=uk>)

[36] « Le conflit de Géorgie : un tournant dans les relations avec la Russie » (IRIS, 28 octobre 2008, http://www.iris-france.org/docs/pdf/forum/2008_10_28_georgie.pdf)

[37] « A l'Est de l'Union européenne : une présidence française mouvementée », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, janvier 2009

[38] « An evaluation of the French EU Presidency », real instituto elcano, 17/3/2009 (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/ari43-2009)

[39] « L'identité européenne dans l'OTAN », in *Politique américaine*, printemps-été 2009

[40] « Le partenariat oriental : à l'Est rien de nouveau ? », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, juillet-août 2009

[41] « L'Allemagne et l'Europe », *La Revue internationale et stratégique*, été 2009

[42] « La France, l'Union européenne et les Etats-Unis face à la Russie » (in *La France, l'Amérique et le monde : une nouvelle ère dans les relations franco-américaines*, Center for Transatlantic relations / Fondation Robert Schuman, 2009)

[43] « Après le traité de Lisbonne : l'Union européenne a-t-elle enfin un numéro de téléphone ? », Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe n°151, 30/11/2009 (avec Thierry Chopin) (http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-151) / « Three Phone Numbers for Europe : Will the Lisbon Treaty Make the European Union more effective Abroad ? », Brookings, Center on the United States and Europe, January 6th 2010 (http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/0106_european_union_chopin/0106_european_union_chopin.pdf)

[44] « La France et l'Allemagne face à l'élargissement de l'UE » (avec Sabine von Oppeln), in *L'Allemagne et la France face aux crises européennes* (s. d. Claire Demesmay – Andreas Marchetti), Presses universitaires de Bordeaux, 2010



[45] « L'Union européenne et ses voisins : quels statuts, quelle offre ? » (avec Michel Foucher, rapport Schuman « l'état de l'Union » 2010, Fondation Robert Schuman)

[46] « La social-démocratie face au triptyque nation / Europe / mondialisation » (*Le Débat*, mars-avril 2010)

[47] « L'UE face à la Russie : combien de divisions ? », Diploweb, 6 septembre 2010 (<http://www.diploweb.com/L-UE-face-a-la-Russie-combien-de.html>)

[48] « Le service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune ? » (avec Christophe Hillion), Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe n°184, 25/10/2010 (http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-184) / « The European External Action Service : towards a common diplomacy ? » (Swedish Institute for European Policy Studies)

[49] « La porte étroite vers la puissance européenne », *Diplomatie* n°47, novembre-décembre 2010

[50] « La crise de l'euro, troisième acte de la crise économique mondiale » (sur www.europ-info.eu, 2010-2011)

[51] Contributions sur l'Allemagne et les pays d'Europe balkanique et orientale in *Dictionnaire de géopolitique et de géoéconomie*, PUF Major, 2011

[52] « Comment mieux affirmer la diplomatie européenne », Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe n°202, 18/4/2011 (http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-202-fr.pdf)

[53] « Perceptions des menaces : des sensibilités diverses en Europe », in « dossier menaces et sécurité », *Grande Europe. La revue sur les pays du continent européen*, La documentation française, n°34, juillet 2011

[54] « Mort et transfiguration de l'Europe », *Questions internationales*, La Documentation française, 2011

[55] « Réenchanter le rêve européen ? », *Politique étrangère*, 4/2011

C/ Travaux d'autres auteurs utilisés dans ce mémoire :

Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Le Seuil, 1991

Stefano Bartolini, *Restructuring Europe : Centre formation, system building and political structuring between the Nation state and the European Union*, Oxford University Press, 2005

Ulrich Beck, « Europäisierung. Soziologie für das 21. Jahrhundert », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 34-35/2005 (disponible sur internet)

Ulrich Beck, *Qu'est-ce que le cosmopolitisme ?*, Aubier, 2006

Marloes Beers – Jenny Raflik (dir.), *Cultures nationales et identité communautaire. Un défi pour l'Europe ?*, Euroclio n°57, Peter Lang, 2010

Zbigniew Brzezinski, *Le grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Bayard, 1997

Pierre Buhler, *La puissance au XXI^e siècle. Les nouvelles définitions du monde*, CNRS éditions, 2011

Sophie Cassar, *La Pologne. Géopolitique du phénix de l'Europe*, Artège, 2010

Georges Cerbelaud Salagnac, *Les origines ethniques des Européens*, Perrin, 1992

Thierry Chopin, *L'héritage du fédéralisme : Etats-Unis / Europe*, Fondation Robert Schuman, 2002

Thierry Chopin, *Le bal des hypocrites*, Saint-Simon, 2008

Stefan Collignon, *Vive la République européenne*, Editions de La Martinière, 2004

Robert Cooper, *The Breaking of Nations*, New York, Atlantic Monthly Press, 2004

Philippe Deloire, *Et si la France disait oui à l'Europe ?*, L'Harmattan, 2011

Alain Dieckhoff, *La nation dans tous ses Etats. Les identités nationales en mouvement*, Flammarion, 2000

Kevin Featherstone – Claudio Radaelli (s. d.), *The politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003

Frédéric II, roi de Prusse, « Essai sur les formes de gouvernement », *Œuvres posthumes*, Berlin, 1788

Lucien Febvre, *L'Europe. Genèse d'une civilisation*, Perrin, 1999 (réédition d'un cours au Collège de France en 1944-1945)

Jean-Marc Ferry, *Europe, la voie kantienne. Essai sur l'identité postnationale*, Cerf humanités, 2005

Michel Foucher, *Fronts et frontières*, Fayard, 1991 (1^o édition)

Michel Foucher, *L'obsession des frontières*, Perrin, 2007



- Michel Foucher, *L'Europe et l'avenir du monde*, Odile Jacob, 2009
- John Fox – François Godement, *A power audit of EU – China relations*, ECFR, 2009
- Marion Gaillard, *France-Europe. La politique européenne de la France de 1950 à nos jours*, de boeck, 2010
- Pascal Gauchon (s. d.), *Dictionnaire de géopolitique et de géo-économie*, PUF / Major, 2011
- Nicole Gnesotto, *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique ?*, Armand Colin, 2011
- Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation : politische Essays*, Suhrkamp, 1998
- Sebastian Haffner, *Le pacte avec le diable*, 1988 (éd. française, Alvik, 2006)
- Philippe Herzog, *Le bonheur du voyage. Ethique, action, projets pour relancer l'Europe*, Confrontations Europe / Le Manuscrit, 2006
- Samuel Huntington, *Le choc des civilisations*, Odile Jacob, 1997
- Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur*, Seuil, 1989
- Philippe d'Iribarne, *L'étrangeté française*, Seuil, 2006
- Philippe d'Iribarne, *Penser la diversité du monde*, Seuil, 2008
- Hartmut Kaelble, *Les chemins de la démocratie européenne*, Belin, 2005
- Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse*, Plon, 2003
- Zaki Laïdi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, 2008
- Jacques Le Cacheux, « Le poison du juste retour », *Notre Europe*, Etudes et recherches n°41, juin 2005
- Jacques Le Goff, *L'Europe est-elle née au Moyen-âge ?*, Seuil, Points Histoire, 2003
- Mark Leonard, *Why Europe will run the 21st Century*, New York, Public Affairs, 2005
- Mark Leonard – Nicu Popescu, *A power audit of EU – Russia relations*, ECFR, 2007
- Christian Lequesne, « French views of the European Convention », *The Brookings Institution, US-France Analysis Series*, january 2003
- Christian Lequesne – Yves Surel (dir.), *L'Intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, Presses de Sciences Po, 2004
- Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de Sciences Po, 1993



Christian Lequesne, *L'Europe des Vingt-Cinq. 25 cartes pour un jeu complexe*, (avec Jacques Rupnik), Paris, Autrement, 2005

Christian Lequesne, *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle*, Presses de Sciences Po, 2008

Pascal Lorot, *Histoire de la géopolitique*, Economica, 1995

Paul Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Presses de Sciences Po, 2003

Stephan Martens, *L'unification allemande et ses conséquences pour l'Europe, 20 ans après*, Septentrion presses universitaires, 2011

João Medeiros (dir.), *Le mondial des nations. 30 chercheurs enquêtent sur l'identité nationale*, Choiseul, 2011

Henri Mendras, *L'Europe des Européens*, Gallimard, 1997

Philippe Moreau Defarges, *L'Union européenne, empire démocratique ?*, Les notes de l'ifri, 2002

Mathieu Petithomme (s. d.), *L'Européanisation de la compétition politique nationale. Adaptations et résistances en perspective comparée*, Presses universitaires de Grenoble, 2011

Etienne de Poncins, *Vers une Constitution européenne*, Editions 10/18, 2003

Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, 7^e éd, 2009

André Sapir, *An Agenda for a growing Europe. Making the EU Economic system deliver*, rapport à la Commission européenne, juillet 2003

Joachim Schild, « La France, l'Allemagne et la Constitution européenne : un bilan mitigé, un leadership contesté », Les notes du CERFA n°10, IFRI, mars 2004 (disponible sur internet)

Helmut Schmidt, *Die Selbstbehauptung Europas. Perspektiven für das 21. Jahrhundert*, Deutsche Verlagsanstalt, 2000

Vivien Schmidt, *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*, La Découverte / PACTE, 2010

Pauline Schnapper, *La Grande-Bretagne et l'Europe : le grand malentendu*, Presses de Sciences Po, 2000



Pauline Schnapper, « Le Royaume-Uni et l'Europe : toujours un malentendu », *Herodote* n°137, 2^e trimestre 2010

Jacques-Alain de Sédouy, *Le concert européen. Aux origines de l'Europe 1814-1914*, Fayard, 2009

Stefan Seidendorf, *Europäisierung nationaler Identitätskurse? Ein Vergleich französischer und deutscher Printmedien*, Nomos, 2007

Jeremy Shapiro – Nick Whitney, *Towards a Post-American Europe : a power audit of EU – US relations*, ECFR, 2009

Larry Siedentop, *La démocratie en Europe*, Buchet-Chastel, 2003

Georges-Henri Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports stratégiques franco-allemands 1954-1996*, Fayard, 1996

Emmanuel Todd, *La troisième planète. Structures familiales et systèmes idéologiques*, Seuil, 1983

Emmanuel Todd, *L'invention de l'Europe*, Seuil, 1990 et 1996

Emmanuel Todd, *Après l'Empire. Essai sur la décomposition du système américain*, Gallimard, 2002

Emmanuel Todd, *L'origine des systèmes familiaux. Tome I : l'Eurasie*, Gallimard, 2011

Tzvetan Todorov, *Le nouveau désordre mondial. Réflexions d'un Européen*, Robert Laffont, 2003

Hubert Védrine, *Intervention devant l'Institut diplomatique*, 19 mars 2002 (<http://lesdiscours.vie-publique.fr/pdf/023001334.pdf>)

Heinrich-August Winkler, « Grundlagenvertrag statt Verfassung », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8 juin 2005

Heinrich-August Winkler, *Geschichte des Westens*, C. H. Beck, 2010-2012

Gilbert Ziebura, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945*, Neske, 1997

D/ Autres sources documentaires :

Commission européenne, Cinquième rapport sur la cohésion, 2010



Commission européenne, *Budget de l'UE 2010. Rapport financier*, 2011
(http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_fr.pdf)



Résumé :

Au-delà du débat entre méthode intergouvernementale et méthode communautaire, le positionnement des Etats-nations par rapport à la construction européenne demeure une variable essentielle pour comprendre comment s'opère cette construction et à quels compromis elle parvient.

Traditionnellement abordé sous l'angle de la puissance et de la géopolitique, le rapport entre les Etats de l'Union européenne, désormais réglé par la coopération institutionnelle, doit faire appel à d'autres grilles d'analyse issues de l'histoire et des différences culturelles, sociologiques, économiques, politiques entre les nations.

Cette thèse, fondée à la fois sur une expérience diplomatique et sur des travaux de recherche et de réflexion, met en exergue le rôle central et systémique de la relation franco-allemande, à la lumière notamment de la rédaction du projet de Constitution européenne en 2002-2003, des positions actuelles de l'Union sur la politique d'élargissement et la relation avec la Russie, ou de la résolution des problèmes de l'union monétaire depuis 2010.

La négociation du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne montre comment les Etats-nations s'orientent à partir de la question des « soldes nets » qui oppose pays bénéficiaires et pays contributeurs. Une plus grande équité dans les dépenses et la répartition de la charge contributive pourrait être un moyen de dépasser ces négociations d'apothicaires.

La politique étrangère européenne est encore plus l'exemple d'une politique contrainte par les différents intérêts nationaux, ce qui n'a pas empêché le développement de l'Europe de la défense dès lors que celle-ci restait adossée aux Etats-Unis et à l'OTAN.

Revisitant la construction européenne en fonction des préférences nationales, cette thèse se conclut en posant l'articulation géopolitique entre Union européenne, « Europe espace » et « Europe puissance ».