

# WORKING PAPER

Hors Série

LE DOSSIER IRLANDAIS ET SES ISSUES



INSTITUT EUROPEEN DES RELATIONS INTERNATIONALES

# SOMMAIRE

## Hors Série n°3

### Juillet 2008

#### **IERI***News* n°1

Le "NON" au Traité de Lisbonne. Un commentaire sur le vote irlandais et ses issues..... 3  
Par Spectator

#### **IERI***News* n°2

Sortir de la crise irlandaise : quelles solutions ?.....5  
Par Paolo Ponzano

1. L'Europe à deux vitesses (ou noyau dur ou avant-garde)..... 5
2. Deuxième vote en Irlande ..... 5
3. Renégociation du Traité ou mise en oeuvre anticipée de certaines de ses dispositions.....6

#### **IERI***News* n°3

Faut-il punir l'Irlande ?..... 7  
Par Pangloss

#### **IERI***News* n°4

Le référendum irlandais, l'Europe politique et la revanche d Adenauer et de Gaulle sur Monnet. .10  
Par Pierre-Emmanuel Thomann

#### **IERI***News* n°5

Le « NOYAU DUR »  
Rétrospective d'un concept politique dans le débat franco-allemand sur l'avenir de l'Europe.....13  
Par Irnerio Seminatore

1. L'interview du Premier ministre français.  
"L'Union à trois cercles".....17
2. Le texte de la C.D.U./C.S.U. allemande :  
Géopolitique et stratégie institutionnelle..... 18
3. L'option française et le nouveau rôle de l'Italie..... 21
4. Conjoncture diplomatique et statuts politiques.  
Les Etats-Unis, la France et l'Angleterre face à leur rang..... 25

5. Le "NOYAU DUR" et l'argument économique.....	28
6. L'Europe et le système international.....	30
7. Intérêts nationaux et intérêts européens. Vers une "normalisation" de la politique étrangère allemande.....	32
8. Intérêts communs et diplomatie préventive sur la "Raison d'Etat européenne".....	35
9. Une "Balance of Power" au sein de l'Union ?.....	35
10. Histoire et conjoncture.....	38
11. La conscience des enjeux et le retour du politique.....	40
12. Elargissements et mondialisme.....	41
13. Les élargissements et leurs répercussions en matière de défense. De la CPE à la PESC.....	42
14. Vers un nouveau traité ?.....	43
15. Les incidences des élargissements et le dédoublement de la différenciation. Communauté d'action et communauté de valeurs.....	44
16. Différenciation et "géométrie variable".....	47
17. Nouvelles identifications et choc des civilisations. L'Occident contre le reste du monde.....	48

# **Le "NON" au Traité de Lisbonne.**

## **Un commentaire sur le vote irlandais et ses issues**

Par Spectator

Avec le "non" au référendum sur la ratification du Traité de Lisbonne, les Irlandais, par l'exercice d'un « droit de veto » populaire, ont choisi leur place dans la marginalité insulaire de l'Union.

C'est là une province d'Europe, ancrée dans un particularisme politique teinté d'anxiétés nationalistes, à base ethnique et religieuse, qui fait de cette marque du Nord, les Balkans du Septentrion.

Longtemps assujettis aux deux empires, britannique et américain, le premier les a soumis et humiliés, le deuxième les a encouragés et soutenus dans une lutte sans merci, qui est restée celle d'une décolonisation inachevée.

Venue au secours d'une longue stagnation historique, l'Europe a arraché la misère d'Irlande, de ses sombres perspectives d'antan.

En refusant de devenir, avec l'Europe, des acteurs de leur destin, ils ont joué au jeu des insoumis d'une Europe au devenir politique.

En réalité, l'espace culturel irlandais n'est guère celui du Continent.

C'est dans l'espace Atlantique que s'est forgée l'identité irlandaise moderne, entre deux îles à vocation globale, constituant les balanciers de leurs références intellectuelles et de leurs coordonnées historiques et les conditions mêmes de leur existence.

De son côté, l'Union Européenne a franchi un seuil irréversible, celui d'avoir opté, dans les élargissements successifs et ultimes, pour la dépolitisation des contrats d'adhésion, sans contreparties obligeantes et sans clauses d'engagement dans le monde, seuls compatibles avec une entreprise de portée historique, à la quête d'un leadership indispensable.

Le vote irlandais montre à l'évidence que la voie européenne n'est pas ancrée dans une affinité, ni même dans une patience culturelle profonde, et qu'elle n'a guère d'options dans les exigences d'un avenir qui demande le pari de l'audace et celui de la confiance.

Ainsi confrontés aux choix décisifs, les Irlandais ont choisi encore une fois, avec l'insularité, et sous la fiction de la démocratie, la voie du rejet et celle de l'exclusion.

L'inacceptable revendication de neutralité par rapport aux enjeux mondiaux de puissance est incompatible avec la sécurité collective, si essentielle à l'Europe, à sa géopolitique et à sa défense et

les relègue à des rôles internationaux subalternes, à la lisière des dernières illusions pacifistes, et à la périphérie des efforts, des renoncements et des contraintes.

Cette revendication prouve également que tout système d'intégration, sans responsabilités autonomes de défense est, soit acéphale soit subordonné. En effet, elle est incompatible avec la mise en oeuvre de structures (de conception et d'action) capables d'agir sur la base d'intérêts propres. Le premier de ces intérêts est la solidarité entre États-Membres, le deuxième est l'utilisation de la solidarité comme un élément d'équilibre dans le monde. C'est ce que signifie la volonté d'être soi mêmes et maîtres de son destin. Cette incompatibilité de fond avec l'UE est un message que comprendra et approuvera l'opinion européenne. C'est un message ferme, clair et univoque.

Le "non" qui s'est exprimé en Irlande est pour terminer, un vote tiers-mondiste, l'expression provinciale d'un affranchissement du Vieux Monde en quête d'autonomie, d'indépendance et de coopération. C'est un dévoilement qui interdit de regarder avec attention à l'Eurasie et à l'évolution générale des pays du continent, déterminants pour l'avenir du monde.

La place de l'Irlande demeure celle qu'elle a choisie, la voie d'une revendication sans issues, la voie d'une révolte sans coûts, combattue par les eurosceptiques de l'empire de Murdoch, par personne interposée, qui, exaltant la dispersion de l'Union dans une économie-monde ingouvernable, craint les contraintes qui découleraient d'un éventuel référendum de la Grande Bretagne.

Ainsi, l'Irlande tourne le dos et à son seul avenir mondial, un avenir offert et démesurément grandi par l'Union.

L'heure est donc venue de dire à nos Balkans du Septentrion que leur rôle ne peut plus être le même dans la communauté continentale des nations, clairement européenne et résolument politique et qu'il est temps d'en sortir et sans regret, au prix du grand large, du caractère mondial de la responsabilité, et d'une Realpolitik incontournable, s'exerçant dans un monde aux équilibres planétaires et précaires.

Cette sortie de l'Union suscitera un écho dirimant pour le processus de ratification et ses suites. Elle marquera un tournant indispensable pour l'avenir politique de l'Union, car elle rappellera haut et fort, à l'intérieur et à l'extérieur du continent, la vocation originelle et ultime de l'Union, celle de ne plus exister dépourvue de responsabilités mondiales.

Bruxelles le 16 juin 2008 ,

Spectator  
(Pseudonyme)

Institut Européen des Relations Internationales

## **Sortir de la crise irlandaise :**

### **quelles solutions ?**

Par Paolo PONZANO

Afin d'analyser et de trouver une solution permettant de sortir rapidement de la crise irlandaise, je passerais en revue les paramètres qui rendent très difficiles les différents scénarios envisagés :

#### ***1. L'Europe à deux vitesses (ou noyau dur ou avant-garde)***

Dans l'état actuel d'une Communauté de droit, il n'est pas possible de contourner la règle de l'unanimité inscrite dans les Traités pour mettre en place une Europe à deux vitesses ( ou autre formule) excluant un Etat membre du premier cercle CONTRE sa volonté. Je comprends bien qu'on veuille exercer une pression politique sur un EM, mais non pas au prix de déclarer possibles en droit ce qui était exclu jusqu'à présent. Par conséquent, l'appel éventuel à la clause "rebus sic stantibus" prévue par la Convention de Vienne sur le droit des Traités pour dénoncer les Traités actuels et en conclure un autre ( peu importe si à 13 ou à 26 ) reprenant le contenu du Traité de Lisbonne n'est pas juridiquement possible. D'ailleurs, si cette possibilité avait existé, A. Spinelli n'aurait pas eu besoin d'inventer l'art. 82 de son projet de Traité de 1984, ni F. Lamoureux et ses collègues de la Task-force auraient eu besoin d'inventer la formule très imaginative mais complexe du projet "PENELOPE".

En outre, d'un point de vue politique, je vois mal comment certains EM accepteraient aujourd'hui d'appliquer à l'égard d'un pays de la zone Euro ce qu'ils n'ont jamais envisagé d'appliquer à l'égard d'autres pays " eurosceptiques" ( et qui pourrait ensuite être appliqué à eux- mêmes ! ).

Bien entendu, la situation serait différente si les 27 EM étaient d'accord à l'unanimité pour changer la structure de l'UE. Bien que le problème juridique soit identique, on peut toujours forcer l'interprétation d'un texte s'il y avait une volonté politique unanime ( ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle ).

#### ***2. Deuxième vote en Irlande***

Dans plusieurs mois, avec l'ajout de Déclarations solennelles rassurantes à l'égard de certaines préoccupations IRL ( neutralité, régime fiscal, avortement, etc& .) Il s'agit d'une voix juridiquement possible ( d'autant qu'on l'a déjà utilisée avec le DK pour Maastricht et avec l'IRL même pour Nice ). C'est sans doute la voie plus facile.

Toutefois, elle n'est pas sans risques politiques. Les citoyens irlandais pourraient y voir une discrimination à l'égard d'un petit pays , alors que FR et NL ont eu droit à une renégociation du même Traité ( et que d'autres EM ont même obtenu de nouvelles concessions ! ). En outre, il ne sera pas facile de relever la participation au vote bien au delà des 53% du dernier référendum (condition indispensable pour que le "oui" gagne ). L'autre risque de cette solution est qu'en cas de nouveau rejet, la solution ci-dessus sub 1) deviendrait une voie obligée mais pas nécessairement plus facile (ni toujours pas juridiquement possible). Bien entendu, il faudrait au préalable qu'il y ait 26 ratifications (contrairement à ce qui s'est passé pour FR et NL) .

### ***3. Renégociation du Traité ou mise en oeuvre anticipée de certaines de ses dispositions***

Il s'agit d'une voie juridiquement possible mais politiquement écartée par la plupart des Etats membres. Cette option comporte plusieurs variantes qu'il n'est pas nécessaire d'examiner tant que plusieurs EM la refusent de manière préjudicielle.

Bruxelles le 19 juin 2008,

M. Paolo PONZANO

Conseiller Principal pour les questions institutionnelles  
Secrétariat Général de la Commission Européenne

## Faut-il punir l'Irlande ?

Par Pangloss

Certes, les Irlandais ont « mal » voté selon la Vulgate politiquement correcte en vigueur à Bruxelles.

Faut-il pour autant mettre les Irlandais au pain sec et à l'eau, à la place de l'Irish Stew et de la Guinness « is good for you » ?

Est-ce mal voter que de faire valoir son droit constitutionnel de peuple souverain ?

Le 20 février dernier, le Parlement européen a voté une résolution par laquelle il s'engageait à respecter le vote des Irlandais.

Le croiriez-vous il s'est trouvé des députés pour voter « non ».

Ces démocrates de la pensée unique condamnaient par avance tout vote « non » conforme des Irlandais !(dont 46 députés français).

Ainsi, aujourd'hui, les pleureuses institutionnelles de la Commission ou du Parlement cherchent déjà les moyens de neutraliser, voire de tenir pour nul et non avvenu le résultat.

Bien qu'il n'en ait pas reçu le mandat, M. Barroso exige la poursuite de la ratification , alors que cette décision dépend des souverainetés nationales.

Il faut prendre ce vote pour ce qu'il est : le refus du peuple irlandais de participer à une construction institutionnelle -qui est quand même l'amorce d'un super-state dont il ne voit pas l'intérêt national pour lui et dont il ne veut pas plus que les Français ou les Néerlandais.

« Right or Wrong », ce vote moins aussi important que le maire de Dublin doit être respecté, quelque soit la conclusion qu'on en tire, à moins que la démocratie n'ait plus de sens.

On voit refluer les mêmes explications pseudo-pédagogiques que l'on a lues ou entendues lors des votes français et néerlandais: on n'a pas assez expliqué ou les électeurs n'ont rien compris, mal informés ou dévoyés, ou c'est un vote contre le gouvernement en place, etc

La conclusion logique est que soit les dirigeants nationaux ou européens sont incompetents , soit les électeurs sont des imbéciles qu'il faudrait faire revoter.( déjà Commission et Parlement s'accusent l'un l'autre).

Une autre antenne de déçus condamne ces Irlandais ingrats qui ont bien profité de l'Europe: marché unique, euro, afflux d'investissements , libre circulation des travailleurs, procurant une main d'oeuvre en général qualifiée, leur permettant de voter impunément « non ».



Mais justement, si l'Europe a permis tout cela ,quel est l'intérêt de s'encombrer d'un Traité qui privera l'Irlande de son Commissaire ?

La conjonction de la règle de l'unanimité (que le mini-traité devait modifier!) et de la règle constitutionnelle irlandaise (obligation de faire ratifier les traités par le peuple souverain) a provoqué ce blocage.

Par ailleurs, les mêmes causes produisent les mêmes effets, qui ont abouti aux trois « non » depuis 2005.

D'abord ce sont les classes aisées qui votent « oui » et qui s'intéressent aux subtilités constitutionnelles, alors que les classes« travailleuses » (ouvriers,employés ,commerçants) en jugent d'abord l'impact nul sur leur sort,voire négatif ou nocif.

Dès lors,proposer aux peuples, -selon le cas- de se prononcer par un vote sur un texte juridique aussi complexe alors que , répétons-le, leurs préoccupations bien réelles sont ailleurs -et nous savons tous ce qu'elles sont - relève de la myopie politique, voire de la psycho-pathologie des élites.

A cet égard, les dirigeants européens -Commission et Conseil- se comportent comme les dirigeants belges, les premiers ne voient que l'institutionnel, les seconds que le « communautaire ».

Le résultat est le même : incapacité de gouverner et immobilisme vis-à-vis des crises multiples qui nous assaillent. De plus entre 2005 et 2008 ,il n'a été tenu aucun compte de la demande sociale légitime des peuples , lesquels s'aperçoivent aussi de l'incapacité des dirigeants européens de piloter le vaisseau économique européen sur les eaux agitées de la mondialisation.

Sur le plan extérieur , comme l'écrit Charles Grant dans TIME , l'incapacité de l'Union à se faire représenter par une seule personne –et à le faire accepter par les électeurs- ne peut que susciter le scepticisme,voire la dérision dans les grandes capitales, et déconsidère toute action diplomatique de l'Union.

Déjà, la France mène au Proche-Orient une diplomatie franco-française.

Enfin,la confusion sémantique entre un Traité et une Constitution a visiblement échappé aux responsables politiques européens et nationaux, jusqu'à proposer une bouillie pour chats, pompeusement baptisée « traité constitutionnel ».

Or, il s'agit de deux actes politiques fondamentalement différents: le premier règle et codifie les rapports entres Etats- Nations souverains, le second relève d'une volonté populaire explicite, exprimée à l'issue d'un évènement fondateur irresistible entraînant un consentement unanime à une vie commune, exprimé par une Constitution .

Or ce n'est pas (encore) le cas aujourd'hui en Europe.

Alors, que faire ?

La première option qui viendrait à l'esprit serait: « Kick them out !», « Foutez les dehors ! ».

Nous laisserons les juristes apprécier la validité et la licéité de cette option en droit européen et international.

Les irlandais méritent-ils un tel traitement?

Tout autant que les Polonais, les Baltes ou les Hongrois, l'Irlande a toujours été partie prenante de la civilisation européenne, dont l'immigration a été l'un des meilleurs représentants de notre culture aux Etats-Unis.

Les moines-enseignants irlandais ont alphabétisés et christianisé le continent.

L'Irlande à l'instar de la Grande-Bretagne joue le rôle de « passeur » des nouveautés venues des Etats-Unis.

Elle a su organiser et intégrer une main d'oeuvre immigrée choisie, notamment polonaise en accord- dans ce cas- avec le pays d'origine. Bien que statutairement neutre, elle participe à l'Eufor et à d'autres opérations des Nations Unies.

Rien ne justifie donc, le rejet de l'Irlande. On peut donc plaider pour un temps plus ou moins long de réflexion, car toutes les ratifications –si elles ont lieu- ne sont pas encore acquises, et attendre le nouveau Parlement issu des élections européennes de 2009 ;

Soit alors, l'Irlande se serait dotée des moyens institutionnels d'adhérer à l'intégration politique, ce qui est douteux- soit elle resterait associée à l'UE sur la base du traité de Nice conservant les droits et devoirs qui en découlent, soit elle choisit « l'opting -out » de son propre chef.

Mais peut être d'ici là le poison de l'unanimité aura-t-il été dissous dans de nouvelles eaux politiques.

Bruxelles, le 26 juin 2008,

**PANGLOSS**  
(Pseudonyme)

# **Le référendum irlandais, l'Europe politique et la revanche d Adenauer et de Gaulle sur Monnet**

Par Pierre-Emmanuel Thomann

Combien de séries de négociations institutionnelles, de compromis laborieux, de référendums négatifs, ou de périodes de réflexion l Union européenne peut elle encore se permettre avant qu elle ne sombre dans un assoupissement irrémédiable ?

Le non irlandais lors du référendum sur le traité de Lisbonne met à nouveau en lumière la crise latente et profonde qui n a jamais cessé de quitter l Europe depuis ses premiers élargissements. Le référendum négatif de l Irlande, tout comme les référendums négatifs de la France et des Pays-bas sur le projet de constitution sont avant tout la conséquence des divergences antérieures sur la finalité du projet européen.

Du point de vue d un grand nombre d analystes et journalistes, la cause majeure invoquée est commune aux différents référendums. Ils mettent en avant la distance entre la classe politique et les citoyens. Du point de vue du microcosme européen bruxellois, il s agit avant tout d un problème de communication.

Les remèdes proposés sont donc invariablement les mêmes à chaque crise : une période de réflexion qui s apparente au vide intellectuel, un nouveau compromis institutionnel avec des concessions toujours plus importantes sous la forme d exemptions permanentes pour certains Etats, le contournement des référendums par la voie parlementaire, un changement des cibles dans la communication des institutions européennes et nationales vis-à-vis des citoyens.

Les raisons pour lesquelles ont voté négativement les Irlandais ou les Français ne sont pourtant pas les mêmes. Parmi les facteurs explicatifs, les Irlandais craignent pour la perte de leur neutralité et d une harmonisation de la taxation. Les Français ont déploré une Europe de la défense «atlantiste » et le dumping social européen. Autant dire que l Europe idéale des Irlandais n est pas l Europe idéale des Français. Le scepticisme croissant vis-à-vis de l élargissement et l incompréhension des traités sont sans doute des éléments communs.

Plus grave encore, les échecs référendaires sont en fait l occasion pour les Etats membres d essayer de modifier les rapports de forces internes à l Union européenne. Il s ensuit une crise qui va faire resurgir les désaccords sur tous les sujets sensibles. Lors du sommet de Bruxelles qui a suivi le référendum, les échauffourées sur la poursuite ou non de l élargissement, les négociations à l OMC, la marche à suivre pour sauver ou enterrer le traité de Lisbonne, ne sont que la partie visible du « feu de plancher » qui menace progressivement le socle commun aux 27 Etats membres.

En réalité, la construction européenne avec pour finalité l Europe politique, c est dire une Europe qui décide de son propre destin, et donc autonome pour la définition et la défense de ses propres intérêts s est éteinte en deux étapes décisives:

L élargissement de 1973 a étendu la Communauté européenne à des Etats qui n ont cessé de

considérer jusqu'à aujourd'hui l'Union européenne comme une grosse AELE (Association européenne de libre échange créée en 1960). L'AELE qu'ils ont quittée pour rejoindre la CEE est essentiellement centrée sur la libéralisation économique et non sur la construction d'une puissance européenne. L'élargissement à la Suède, la Finlande et l'Autriche, tous anciens membres de l'AELE et au statut de pays neutre n'a fait qu'aggraver cette tendance.

Le grand élargissement de 2004 a sans doute permis de créer un espace de stabilité continental mais au détriment de la cohésion interne et au prix d'un renforcement des forces centrifuges au sujet de la finalité européenne. Pour la plupart des anciens membres du Pacte de Varsovie, la relation avec l'OTAN, donc les Etats-Unis, passe avant l'Europe. La construction indispensable d'une relation stratégique avec la Russie s'est inversement compliquée. «L'Europe politique» a donc encore reculé.

L'Union européenne est aujourd'hui un espace profondément fracturé, non seulement entre les Etats mais aussi entre les peuples, n'en déplaise aux fédéralistes. Dans cette Europe sans projet, les Etats et les peuples qu'ils représentent ont chacun leur propre perception de la construction européenne en fonction de leur position géographique et de leur histoire. Il n'y a rien de plus naturel qu'un repli sur les visions nationales, faute d'un projet européen clair sur ses finalités politiques, ses frontières géographiques, son identité, ses alliances, et ses intérêts communs. Le discours vaguement postmoderne sur les valeurs communes et l'obsession de l'élargissement de la démocratie à l'extérieur masque l'absence de toute stratégie géopolitique.

Les européens sont aujourd'hui divisés sur tous les sujets à composante géostratégique:

La question institutionnelle fortement liée à la distribution du pouvoir entre Etats membres, la défense européenne, la sécurité alimentaire et la PAC, la gestion de la dépendance énergétique, la diplomatie, la relations avec les Etats-Unis, la relation avec la Russie, le modèle économique européen et la globalisation, les élargissements futurs.

L'Europe à 27 ne sera jamais une «Europe politique». La construction européenne a-t-elle donc perdu tout son sens ?

La classe politique européenne favorable à l'Europe politique se montre prudente à l'extrême par crainte de perdre les avancées acquises dans la construction européenne. Le danger est de voir ces acquis progressivement se transformer en fiction juridique devant le refus de changer de méthode. La crispation de certaines institutions européennes pour préserver leur illusion d'une gouvernance communautaire qui prendrait le pas sur les Etats est un obstacle supplémentaire.

Du point de vue historique, de Gaulle et Adenauer ont pourtant pris leur revanche sur Monnet. Au contraire d'une fusion des intérêts entre les peuples européens grâce à la méthode communautaire, on assiste à une renationalisation des perceptions de la construction européenne. Faute de n'avoir pu consolider le cS sur continental pour créer un centre de gravité combinée à un rapprochement des peuples sur le mode de l'alliance, on assiste à une dissolution politique dans l'égalitarisme communautaire. Les Etats favorables à l'Europe politique se laissent déborder par les Etats qui y sont opposés.

La solution n'est ni une fuite en avant fédérale, ni une renationalisation totale. La seule voie qui vaille au regard de l'histoire longue est la création d'un noyau dur, et certainement en dehors des institutions actuelles dont le fonctionnement n'autorisera jamais la constitution d'une avant-garde. Avec un maintien de l'architecture institutionnelle actuelle, les institutions perdront toute légitimité. La Commission européenne a déjà largement perdu la sienne avec un Commissaire par Etat membre donnant un poids démesuré aux Etats périphériques par rapport au cS sur géographique, historique et

politique de la construction européenne. Un grand nombre de réformes et négociations menées par la Commission rencontrent les réticences de l'Allemagne et la France alors qu'elles sont soutenues par certains Etats périphériques comme en attestent les discussions sur la libéralisation du secteur énergétique, la politique de concurrence, la réforme de la PAC, les négociations à l'OMC, la politique d'élargissement.

Le choix osé de la rupture constructive n'exclurait pas dans un deuxième temps la transformation du noyau dur en avant-garde si certains Etats souhaitent rejoindre le cS ur européen, avec la condition de remplir les critères politiques. Les critères de Copenhague sont inopérants.

Il reste néanmoins deux obstacles de taille qu'il est inutile de camoufler:

Les crises récentes ne sont pas perçues comme suffisamment sérieuses et l'espoir d'une avancée à 27 constitue encore un obstacle aux grandes décisions de portée historique.

Il manque un personnel politique de la stature d'Adenauer et de Gaulle. Les hommes politiques qui ont un sens de l'histoire et une vision géopolitique sont aujourd'hui en Europe orientale, c'est-à-dire en Russie.

Le cS ur continental de l'Europe, l'Allemagne et la France, plus de 40 ans après le traité franco-allemand ne s'est toujours pas mis d'accord pour aller plus loin que la réconciliation, la paix, et la monnaie unique. Ce n'est pas négligeable mais ce n'est pas suffisant.

Le traité de l'Elysée signé entre la France et l'Allemagne en 1963 a été vidé de sa substance par les atlantistes qui craignaient un découplage avec les Etats-Unis et un rôle prépondérant de la France vis-à-vis de l'Allemagne aboutissant à une «Europe française». Après la réunification allemande, le noyau dur proposé par l'Allemagne en 1994 (le papier de Karl Lamers et Wolfgang Schäuble) a suscité la méfiance en France par peur d'une «Europe allemande».

En marche vers le monde multipolaire, nous sommes aujourd'hui dans une "Europe américaine" par héritage historique de la guerre froide. Cette Europe à la dérive risque de glisser vers un statut périphérique encore plus prononcé vis-à-vis des Etats-Unis mais aussi de la Russie qui perçoivent l'Union européenne comme un concept progressivement obsolète et de moins en moins crédible, donc à valeur négligeable lors de la défense de leurs propres intérêts.

A défaut d'anticipation et pour que la revanche d'Adenauer et de Gaulle sur Monnet soit entière, seul un sursaut politique mû par l'instinct de survie devant l'ampleur des crises à venir pourra refonder la construction européenne.

Bruxelles, le 25 juin 2008,

Pierre-Emmanuel THOMANN

Senior Fellow

## **Le « NOYAU DUR »**

### **Rétrospective d'un concept politique dans le débat franco-allemand sur l'avenir de l'Europe.**

Par Irnerio Seminatore

INTRODUCTION

### **Le « non » irlandais.**

#### **Droit de veto, vote à la majorité et « noyau dur »**

A l'heure où l'utilisation du droit de blocage par le « veto » irlandais plonge l'Europe dans une crise aux issues aléatoires, les attentes de la Présidence française donnent une puissance accrue à un triple défi, institutionnel, stratégique et de leadership.

En effet, si la règle de l'unanimité a conduit à « un droit de blocage » face aux hésitations de progresser sur la voie de l'intégration politique, le principe majoritaire et intergouvernemental offre des possibilités de manœuvre et de leadership insoupçonnées.

Il s'agit de la capacité, par celui qui l'exerce, de fédérer autour de lui une majorité de volontés et d'actions, en vue d'un projet, d'un objectif ou d'une politique.

Cette capacité, de vision et de manœuvre, interne et internationale, est d'autant plus forte si elle est partagée au plan stratégique par l'alliance étroite d'un ou de plusieurs acteurs, en mesure de dissoudre à l'avance des coalitions hostiles et de constituer une référence et un « moteur » pour les acteurs hésitants, récalcitrants ou conservateurs.

Une référence de progrès dans la stabilité, une responsabilité politique particulière dans la désunion, une garantie de leadership dans la distinction, permanente, entre l'essentiel et le contingent, et pour finir, un impératif existentiel face au risque de désarticulation du système institutionnel.

L'histoire de cette exigence capitale de l'action politique, consistant à pouvoir compter de manière stable sur un partenaire fiable et préférentiel et de décider à la majorité, avec lui, mais conforté par le soutien d'un nombre ouvert d'autres membres, est ce que l'on a voulu présenter par

le passé comme le « **noyau dur** » ou le "couple franco-allemand".

Un noyau fédérateur essentiel, sans lequel il ne peut y avoir « d'exécutif » réel, ni d'apparence de responsabilités et de légitimité.

L'émergence de ce concept et de ce principe d'action se fit sentir, dès 1994, après l'effondrement du bloc soviétique, la réunification allemande et la signature du « Traité de Maastricht » (1992) qui consacra l'Union économique et monétaire, mais refusa l'Union politique.

En sa signification profonde, il remonte à l'entente de 1958 entre De Gaulle et Adenauer, consistant à éviter que la personnalité des deux peuples disparaisse à l'intérieur d'une structure égalitariste et dépolitisée.

Ce concept, si souvent évoqué, a-t-il encore un avenir dans une Europe à Vingt-sept ?

L'histoire de ce concept, qui n'est pas seulement technico-institutionnel mais géopolitique et stratégique, est-il là pour illustrer le passé ou, au contraire, pour éclairer encore le futur et pour réaliser, en Europe et pour l'Europe, quelque chose de durable?

En effet l'unité du continent n'est guère une promesse fidéiste ou religieuse mais un chemin parsemé de difficultés.

Or quelle est aujourd'hui la réalité de l'Europe dans laquelle devrait s'incarner la cruelle dignité de cette idée?

Une longue période de « paix belliqueuse » a dominé le comportement des Etats européens depuis 1945 et un équilibre de compétition, toujours précaire, a été caché derrière le mot-fétiche de réconciliation, qui a fondé une coopération effective entre des peuples autrefois hostiles sans confondre cependant les politiques respectives de chacun d'entre-eux.

Ce rapprochement a fait suite à la défaite collective de la Seconde Guerre Mondiale, inégalement subie et inégalement maîtrisée, mais sans pouvoir s'appliquer à tous les domaines, en particulier nucléaire.

Cette inégalité de dangers et de risques, oriente-t-elle encore les stratégies passives et subalternes de certains Etats européens périphériques, regardant pour leur salut et leur protection en dehors de l'Europe et parfois à l'opposé de ses intérêts?

Ce questionnement repose le vieux dilemme entre « l'Europe européenne » et « l'Europe Atlantique ».

Il est clair désormais pour tout le monde que le mécanisme électoral et la structure du système de décision peuvent influencer sérieusement sur la marche de l'Union, à l'intérieur et dans le monde, et encourager l'asservissement à des acteurs hégémoniques, ou à des interprétations erronées du système de régulation du monde par le marché, suscitant une logique de chantage, de renoncement ou de soumission aux lois occultes des plus forts, ressenties comme objectives.

Avec les « non » successifs de l'Irlande, de la France et de Pays-Bas et puis encore de l'Irlande, nous sommes entrés dans une conjoncture, européenne et mondiale, aléatoire et critique, profondément marquée par l'absence de la personnalité du peuple dans la vie des institutions, par

l'absence d'une idée d'Europe dans les perspectives de réforme institutionnelle, par une carence de Leadership dans le système de décision et de pouvoir européens, et enfin par l'émergence hésitante d'une véritable politique de sécurité et de défense, obéissant à une vision mondiale des équilibres de puissance, dans les structures européennes, encore fragiles, de politique étrangère.

Le pouvoir, que « la demande de l'Europe » appelle avec force, est un pouvoir qui sache réconcilier, au-delà des apparences juridiques et autour d'une légitimité retrouvée, une vision réaliste du monde, une dimension politique du projet européen et une idée large et entraînant de la solidarité collective des peuples, « souverains », insubordonnés ou localistes.

Un pouvoir qui sache façonner, au cours du XXI ème siècle, le rôle primordial de l'Europe, l'image prométhéenne du monde et de l'espoir souvent chimérique de l'humanité.

## **Les premières réflexions sur l'avenir de l'Europe**

A la lumière de la crise actuelle nous estimons qu'une rétrospective, concernant la genèse du "noyau dur" puisse apporter un éclairage instructif sur le débat en cours et sur les issues appropriées et efficaces de la crise irlandaise .

En effet, dès 1994 prirent forme les premières réflexions sur l'avenir de l'Union Européenne.

Les deux coups d'envoi initiaux furent donnés quasi simultanément, à Paris et à Bonn, et ouvrirent ainsi officiellement le débat préparatoire de la conférence intergouvernementale prévue pour la révision du traité de Maastricht en 1996.

Le futur de l'Union et les politiques étrangères respectives de la France et de l'Allemagne s'imposeront comme des thèmes majeurs, sur lesquels allait se développer un débat approfondi en Allemagne pour le renouvellement du Bundestag et en France pour l'élection présidentielle de l'année suivante.

Dans sa signification plus générale, un tel débat se voulait une réponse au défi qui résultait, déjà à l'époque, des difficultés de concilier l'élargissement de l'Union Européenne à de nouveaux pays (Autriche, Finlande, Suède et Norvège, plus tard les pays d'Europe Centrale), le maintien de sa cohésion et de ses objectifs d'intégration et d'approfondissement, et la sauvegarde du rôle de la Commission, au sein des délicats équilibres des pouvoirs entre les Institutions de l'Union (en d'autres termes, le Parlement et le Conseil Européens).

Le texte sur la genèse et les perspectives du « noyau dur » conçu en 1994 et publié ci après, est demeuré tel quel, en son intégralité, sauf des adaptations chronologiques mineures.



## **L'INTERVIEW DU PREMIER MINISTRE FRANÇAIS. "L'UNION A TROIS CERCLES"**

Le ton fut donné par l'interview accordée au journal "Le Figaro" du 30 août 1994. Le Premier Ministre français Edouard Balladur y évoqua ses convictions diplomatiques, y définît sa politique européenne et imagina, au moins théoriquement, une Union Européenne, organisée autour de "trois cercles concentriques".

En synthèse - affirmait Balladur - "l'élargissement entraînera nécessairement une diversification, au moins temporaire, de la structure de l'Europe".

« Celle-ci maintiendra un noyau central efficace, mais adaptera la configuration du continent à l'extrême diversité des situations ».

Cette vision impose de concevoir - poursuivait Balladur - trois types d'organisations distinctes, comportant des règles et des responsabilités différenciées.

Pour de longues années la structure de l'Europe aurait ainsi un corps central homogène, constitué essentiellement par la France et par l'Allemagne, et celui-ci serait soumis à des normes communes dans tous les secteurs de l'intégration, de la solidarité et de la coopération.

Autour de ce corps central, une série de pays, à statuts différents, tisseront des formes particulières de rapports d'intégration, variables selon les matières et les questions, monétaires, militaires, commerciales, financières ou diplomatiques.

De telles relations auront des rythmes et des vitesses différentes, dans le respect du traité de Maastricht signé en 1992.

Élargissement, diversification et approfondissement devraient correspondre simultanément, pour le premier ministre français, au concept de construction européenne, comme projet, comme réalité et comme processus.

"L'Europe à trois cercles", Union monétaire et politique étrangère et de sécurité communes (PESC), grand marché et système continental élargi, lié à l'Union par les "Accords Européens" et par le « Pacte de Stabilité », centré sur une C.S.C.E. renforcée, constitueront les trois noyaux d'organisation, théoriquement concevables, pour l'Europe de demain.

Ce cadre institutionnel représente – pensait-il - un moment d'une gestation permanente, dont le "Traité de Maastricht" constitue une étape significative, mais non définitive.

L'organisation de base ou de droit commun comprendrait l'ensemble des pays-membres et recouvrirait le marché unique et les politiques communes, surtout dans le secteur industriel.

Dans ce contexte pourront prendre forme des "sous-ensembles variables", qui cependant existent déjà, l'Europe sociale, l'Europe de la monnaie unique, l'Europe de la sécurité, etc.

En son sein, un "noyau restreint" et mieux structuré, sur le plan monétaire et militaire, le fameux "premier cercle", aurait la tâche d'inclure des pays sans une identification géographique précise, qui acceptent d'aller plus loin dans la répartition des compétences et qui auraient la responsabilité de redéfinir et de réadapter les critères de répartition et de compensation entre les Etats, essentiellement les politiques des fonds structurels, de façon à ne pas les rendre insupportables pour les disponibilités et les ressources des pays, qui étaient alors les contribuables nets les plus importants de l'Union.

Il est facile d'en déduire, qu'une pareille réorganisation ne sera pas sans retombées pour la politique agricole commune (PAC), et pour le budget de l'Union Européenne.

Le plus large des cercles devait permettre aux pays les moins avancés économiquement de participer au marché unique, à l'union douanière et à la coopération politique.

Le destin de l'Europe, qui a pour but la promotion et la consolidation de la démocratie et l'évolution vers une plus grande transparence sur le fonctionnement des institutions aux yeux des citoyens, allait se jouer, dans un premier moment, dans l'élargissement et successivement, après une période de diversification transitoire, dans une recomposition qui tendrait à l'unification, pragmatique et progressive, de l'Union.

Comme résultat ultime, à moyen ou à long terme, on pourra aboutir - estimait Balladur - à deux cercles au lieu de trois.

L'élément de nouveauté, aussi bien dans l'interview de Balladur, que dans le document de la C.D.U./C.S.U. allemande, élaboré par Karl Lamers, porte-parole du groupe de politique étrangère et présenté le 1er septembre 2004 par le Président du groupe parlementaire de la C.D.U., Wolfgang Schuble, est l'abandon officiel du "dogme" de Maastricht.

Un double abandon, d'abord de l'impératif de souscrire à tout l'acquis communautaire et donc à tout le droit dérivé de la part des nouveaux pays-candidats à l'adhésion et, deuxièmement, l'abandon de l'obligation faite aux Douze et demain aux Seize, de partager tous les objectifs du Traité, sauf les dispositions dérogatoires, considérées comme transitoires.

## ***LE TEXTE DE LA C.D.U./C.S.U. ALLEMANDE GÉOPOLITIQUE ET STRATÉGIE INSTITUTIONNELLE.***

La réflexion allemande prétendait dissiper les malentendus et les ambiguïtés découlant de l'élargissement de l'Union Européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale et leva un tabou persistant sur la volonté affirmée de l'approfondissement, en soutenant de manière ferme l'objectif d'une Europe forte, intégrée et capable d'agir.

Le document de la C.D.U./C.S.U., considérait l'Union monétaire comme le "noyau dur" de l'Union Politique, au contraire de ce qu'était communément acquis en Allemagne, où elle était présentée comme un élément subordonné de l'intégration politique.

Puisque l'Union Monétaire ne pourra pas devenir opérationnelle dans les termes prévus, que dans le cadre d'un cercle plus restreint mais ouvert de pays, où l'Italie, l'Espagne et la Grande Bretagne soient momentanément exclus, il découle d'un tel présupposé, la thèse selon laquelle,

seulement un noyau de cinq pays nominativement indiqués, Allemagne, France, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg, peut préparer l'Union, "de la façon la plus systématique et décidée".

Une Europe plus intégrée et à "géométrie variable", doit donner toutefois la démonstration de faire avancer "politiquement et institutionnellement l'Union, avant tout élargissement".

Les objectifs du document allemand étaient multiples.

En considération du contexte électoral, le premier objectif fut de présenter le problème de l'élargissement comme strictement lié à la réforme des institutions.

De ce point de vue, le préalable absolu d'une réorganisation "quasi-constitutionnelle" de l'Union Européenne, devait permettre de retrouver une véritable capacité d'initiative et de se libérer des obstructions britanniques, ainsi que des retards de pays chroniquement déséquilibrés ou mal gérés.

Au centre des préoccupations des rédacteurs du document était l'intention déclarée de renforcer rapidement la cohésion de l'ensemble, "avec le but d'éviter le danger d'une dilution de l'Europe en une zone de libre-échange améliorée".

Une telle évolution ferait de l'Europe une aire dominée par l'Allemagne et par sa zone d'influence reconstituée, orientale, danubienne et balkanique.

Il en résulterait une sorte de prépondérance hégémonique, qui pourrait l'amener, tôt ou tard, vers la tentation de nouvelles et solitaires aventures.

La résultante d'une pareille approche du débat et de la vision qui l'inspirait reposait donc sur l'approfondissement des fondements démocratiques de l'Union Européenne, autour d'un noyau limité de pays, renforcé par des institutions à caractère fédéral, au sein desquelles le Parlement Européen était appelé à devenir "un organe législatif, doué de pleine parité de droit, vis à vis du Conseil".

Ce dernier devrait s'inspirer à son tour, dans la pondération des voix, à un plus grand respect du nombre des habitants des Pays-Membres.

Quant à la Commission, elle se verrait reconnue "les attributs de gouvernement européen".

Dans la rédaction d'un tel document, on exposait, en conclusion **trois principes** de portée générale.

**Sur le plan interne**, la lutte contre la bureaucratie et le centralisme, au nom de la subsidiarité, puis une déclaration de guerre contre la criminalité organisée et le narco-trafic.

**Sur le plan international**, une vision plus européenne des problèmes de sécurité et de défense.

Les priorités de la politique étrangère commune (PESC), étaient énoncées comme suit :

- stabilisation dans l'aire méditerranéenne et en Europe centrale et orientale,

- accroissement et renforcement des relations avec la Russie, dans le but d'établir avec elle un large partenariat,
- partnership-stratégique avec la Turquie, comme barrage laïque et modéré, face à l'irruption du fondamentalisme islamique,
- réorientation globale des relations transatlantiques dans un sens plus équilibré.

Le document C.D.U./C.S.U. défendant en somme une stratégie d'intégration plus renforcée en matière de politique étrangère et de défense et un soutien des options "moins atlantistes" de celle du Ministre des affaires étrangères, Klaus Kinkel, président du parti libéral (F.D.P.), qui sans décliner explicitement l'offre de Bush de "partner in leadership", avait insisté sur le rôle privilégié de l'Allemagne dans le cadre des relations euro-américaines.

Le document des chrétiens-démocrates allemands, ne reprenait, ni mentionnait, dans aucune de ses parties, même allusivement, le rôle dominant de l'Allemagne réunifiée, au sein de l'Union Européenne et précisait, de façon digne de mention, que les "Etats-Unis ne peuvent assumer leur rôle traditionnel, maintenant que le conflit Est-Ouest est dépassé".

Dans la liste des priorités prévues pour la réforme des institutions, la réflexion allemande préconisait la rédaction d'un **document préparatoire**, délimitant clairement les compétences de l'Union, celle de ses Etats Membres et, en dernier, les prérogatives des Régions.

Sur la scène internationale était explicitement demandé "qu'aucune action significative, dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, puisse être entrepris, sans une concertation préventive franco-allemande".

Or le renforcement de la coopération franco-allemande et la vision différente de l'élargissement de l'Union Européenne n'étaient pas sans prix pour la France.

Dans le texte CSU/CDU, on faisait appel à cette dernière de présenter sa position "clairement et sans équivoques".

On souhaitait, en réalité, qu'elle puisse sortir "des indécisions, lorsqu'il s'agit d'assumer des mesures concrètes", et que soit remise en cause l'idée "selon laquelle il est impossible de renoncer à la souveraineté de l'Etat-Nation, lorsque celle-ci ne constitue plus, depuis longtemps, qu'une enveloppe vide".

Il a été observé par nombre de commentateurs, que le "document de réflexion sur la politique européenne", est caractérisé non seulement par la préoccupation de concilier le renforcement des institutions et l'élargissement de l'Union, comportant une réorganisation financière moins onéreuse (en terme de fonds structurels et agricoles), mais surtout de barrer la route, en Europe centrale, à une instabilité, qui "mettrait l'Allemagne dans une position particulièrement inconfortable entre l'Est et l'Ouest".

**Le débat sur le "noyau dur" , articulé au concept de "géométrie variable"**, avait en somme pour but d'assurer une progression de l'Union, au delà des difficultés des pays, qui ne "voulaient pas" (Grande-Bretagne) et de ceux qui, dans les circonstances d'alors, ne "pouvaient pas" (Italie et Espagne).

Malgré les démentis du Ministre des Affaires Etrangères, Alain Juppé, le 12 septembre dernier à Usedom, à propos d'une "initiative commune franco-allemande sur l'Europe", il fut difficile de ne pas établir un lien entre les deux positions, quasi parallèles, française et allemande.

Tout en accordant une signification de "**test**" politique, sur la portée des réactions des Etats-Membres exclus, Angleterre et Espagne et en particulier l'Italie, il était clair que ce test provoqua une forte alarme au sein des gouvernements des pays intéressés.

Les milieux économiques, politiques et financiers, concernés par les travaux préparatoire du "chantier Europe", furent pris de surprise.

Le gouvernement italien réagit immédiatement, après la publication de l'hypothèse d'une exclusion temporaire de l'Italie, pays fondateur de l'Union, du "noyau restreint".

Il fut affirmé avec force et à plusieurs reprises par le Ministre des Affaires Etrangères, A. Martino et par le Premier Ministre S. Berlusconi, que dans de telles positions, se dessinait une menace de fracture de l'Europe et de l'Union Européenne.

### ***L'OPTION FRANCAISE ET LE NOUVEAU ROLE DE L'ITALIE.***

Les mêmes personnalités revendiquèrent un changement du rôle de l'Italie et un accroissement du poids international et européen pour leur pays.

Suite au déclassement de l'Italie au sein de l'Union Européenne, la grande presse, nationale et internationale, exprima des préoccupations et formula des recommandations sur une reprise en main de la situation, politique, économique et institutionnelle.

On déplora l'absence d'un dessein et d'une dimension internationale de l'Italie, en termes politiques, stratégiques et culturelles, identifiant dans cette carence, la singularité plus grave du syndrome italien (A. Levi sur le "Corriere della Sera" du 3 septembre 1994).

Cette anomalie apparut stupéfiante, si comparée à la naissance de la première République, qui, depuis sa phase constituante, opéra des choix de camp radicaux, emphatisés par certains, comme des « choix de civilisation ».

S'affrontaient alors des philosophies et des modèles de sociétés contrastants, inspirés à des conceptions socio-politiques antagoniques.

Le problème du positionnement international de l'Italie, fut en 1945, un choix de système et de ce choix découlèrent, pendant longtemps, des conséquences de stagnations internes, doublées de passivités extérieures, qui renfermèrent l'Italie dans son "particulare", rendant archaïques ses débats, son style et sa classe de gouvernement.

C'était l'époque de l'Amérique "full-time", de l'Amérique comme unité de mesure du système international dans son entier; d'une utilisation de l'Amérique "tous azimuts". Il fallait à tout prix que les intérêts italiens coïncident ou s'alignent sur les intérêts américains.

Dans ce cadre, l'espace opérationnel réel était proche de zéro, puisque toute politique étrangère était encadrée par les trois cercles, atlantique, européen et méditerranéen.

Le premier assurait la sécurité, le deuxième le développement, le troisième une certaine liberté de manoeuvre.

Le reflet intérieur de ces contraintes internationales se traduisait culturellement, par un occidentalisme verbal, un européanisme de manière et un tiers-mondisme aveugle.

En termes de capacités diplomatiques, cela signifiait passivité atlantique, faible créativité institutionnelle au sein de la Communauté Européenne et panafricanisme à l'aspirine.

Dans les formules politiques de centre-gauche un compromis statique sur la politique étrangère faisait disparaître les clivages gouvernement-opposition et comportait un coût international minimal en termes d'engagements extérieurs.

Un cycle plus créatif s'ouvrait donc en 1994 pour la diplomatie italienne et un rôle plus actif se dessinait pour l'Italie sur la scène internationale.

Y contribuèrent la mutation du contexte général et celle du système politique interne, qui évoluait, au moins théoriquement, vers un modèle bi-partisan.

A l'échelle du "Heartland", l'implosion de l'Union Soviétique remit en mouvement l'espace tectonique allant de Kiev à Varsovie et de Budapest à Istanbul.

Ainsi, au point de vue du cadre stratégique mondial, la Mer Noire, la Méditerranée et le Moyen-Orient, mais également l'aire adjacente du Golfe Persique, acquérèrent une importance globale.

Ce qui se métamorphosa fut, en effet, la relation générale entre la scène atlantique et la scène méditerranéenne cumulant les changements intervenus dans la jonction entre les trois continents : l'Europe, l'Asie et l'Afrique.

En Méditerranée, le rapport entre l'Europe et le Maghreb ressemblait de plus en plus à celui du Mexique et des Etats-Unis.

Du point de vue des flux humains, la ligne qui va des Dardanelles à Gibraltar, en passant par le canal de Sicile, allait tenir la place du Rio Grande de l'Europe.

Dans ce contexte de mouvement, l'Italie redevint une **puissance européenne du centre** ayant un prolongement vers la Mittel-Europe au Nord, vers l'espace des Balkans au Sud.

Elle présentait ainsi une double caractéristique, d'être, par sa position, une **puissance régionale**, et donc une plaque tournante entre l'Est et l'Ouest, le Nord et le Sud et, par le réseau de ses influences extra-régionales, une **puissance globale**.

L'Italie se proclama une puissance globale au sens braudelien du terme, celui de l'économie-monde, par analogie au rôle joué par les deux républiques maritimes de Venise et de Gènes, aux XVème et XVIIème siècles, qui hantaient la terre-ferme et les conquêtes territoriales.

Le terme de puissance globale ne doit pas être confondu avec celui de puissance planétaire, avec son corrélat de capacités océaniques et aériennes de projection de puissance et de vision stratégique mondiale (Great-Strategy).

Pour une série de raisons qui la poussaient commercialement et parfois culturellement à être présente en Pologne ou en Roumanie, en Algérie et au Maroc, mais également en Chine et en Amérique Latine, l'Italie continue d'exercer, au plan diplomatique, un **globalisme sélectif**.

Elle inspire son comportement à l'ouverture, à l'internationalisation des échanges, à des réglementations souples, au libre-accès aux matières premières et aux sources énergétiques, bref au développement équilibré du multilatéralisme et à une définition plus équitable des modalités des échanges au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Le statut de puissance globale lui fut reconnu par son appartenance au G7 et plus tard, avec la Russie, au G8.

Club fermé de grandes puissances industrielles, le G7 était alors un directoire économique, qui évoluaient croyait-on, vers un centre de décision politique.

Du point de vue du rang, cette appartenance compensait, pour l'Italie, sa candidature à un siège permanent au sein du Conseil de Sécurité élargi de l'ONU.

A cause de sa position géopolitique et du changement de son système politique, l'Italie disposait à l'époque d'une **liberté de manoeuvre sans précédents**.

Cela imposait à la diplomatie italienne un rapport prioritaire avec l'Allemagne.

Dans ce rapport, problématique et direct, avec le "Land der Mitte", elle devait **faire le choix de l'option française**.

Au plan institutionnel, il n'y avait que deux approches, non permutables, de l'Union Européenne, la voie anglaise et la voie française.

La **voie anglaise** dans son rapport à l'Europe et au monde, est caractérisée par deux constantes.

**Quant à l'Europe**, par un ralliement ambigu, qui comporta une renégociation acharnée de ses conditions d'entrée et de ses charges budgétaires, et s'est conclue à Fontainebleau en 1984.

**Au plan de la conception et du fonctionnement** des institutions, par une vision de "la coopération libre et active entre Etats souverains indépendants" (Mme M. Thatcher, 20 septembre 1988).

Ce qui explique son rejet permanent de toute politique intégrationniste et son obstruction à tout approfondissement, en matière de politique économique et de politique sociale.

**L'élargissement** vers l'espace nordique, prôné avec vigueur par la Grande-Bretagne comporta cependant une crise, qui se solda par le compromis de Joannina, bref par le retour possible à des coalitions de blocage et une énième tentative de dilution de l'Union en un espace marchand, libre-échangiste et neutraliste.

**Dans son rapport au monde**, l'Angleterre est devenue à la fois avec les années un investisseur international et une terre d'accueil des investissements étrangers.

De ce fait, elle est un tremplin obligé vers le continent.

Ce tremplin est devenu le vecteur d'une vision britannique de l'Europe comme marché ouvert, débarrassé d'entraves tarifaires ou réglementaires, bref une Europe offerte.

**Quant à la sécurité**, le maintien, déclinant, de ses "liens spéciaux" avec les Etats-Unis s'exprimait institutionnellement par son rôle intermédiaire entre Washington et l'Europe, prônant une adaptation politique améliorée de l'OTAN.

Sa philosophie de, « The European Europe » pourrait-elle être autre chose qu'une vision eurosceptique de l'avenir ?

**La voie anglaise** au sein de l'Europe était et demeure en conclusion **unique et inimitable**.

**Pour l'Italie, l'option française était la seule praticable**, avec cependant, des correctifs et des variantes.

Non seulement pour des raisons d'orthodoxie européenne, taxée souvent de façade, mais parce qu'elle correspondait à la **voie du réalisme stratégique**, qu'elle a pratiquée jadis, sous le règne des Savoie.

Au moment où le jeu entre les Etats Européens redevenait compétitif, la voie française du dialogue et de l'entente directe avec l'Allemagne, s'imposa comme une priorité pour l'Italie.

La voie du réalisme stratégique, consistant à définir, parfois abstraitement, une doctrine des intérêts nationaux et à pratiquer la politique de l'aiguillon, de manière à exercer un poids déterminant sur la balance au delà de ses propres capacités intrinsèques, redevint nécessaire et souhaitable.

**Sa première application s'affirma dans le choix de l'approfondissement**, tout au long des travaux préparatoires pour la révision du Traité de Maastricht.

Le corrélat naturel de cette position reposait pour l'Italie sur **une conception, toute politique du "noyau restreint", auquel elle s'estimait appartenir**.

La surdétermination de ce noyau par l'économique, jouait, pour l'Italie, comme un épouvantail interne, légitimant et accélérant l'instauration de politiques d'assainissement et de rigueur budgétaires.

La fin du bipolarisme et de la guerre froide a constitué un gain net pour l'Italie et pour l'Allemagne, car elle a augmenté objectivement leur espace de manoeuvre à l'échelle régionale, globale et mondiale.

**Dans la construction européenne**, il était donc **souhaitable que l'Italie opta pour la solution française** et joue à la politique du "counter-power" avec la France.



Il restait cependant à définir l'inconnue à long terme de la vision française, l'éventuelle réalisation d'un "**espace russo-européen**" sous un directoire tripartite Paris-Berlin-Moscou, subordonné à l'axe franco-allemand et en concurrence avec "**l'espace pacifique**", sous direction américaine.

## **CONJONCTURE DIPLOMATIQUE ET STATUTS POLITIQUES. LES ETATS-UNIS, LA FRANCE ET L'ANGLETERRE FACE A LEUR RANG.**

La réouverture du "**dossier Europe**", devait examiner quelles seront, en son sein, la place et l'influence de l'Allemagne réunifiée.

Cet examen imposa de repartir d'une lecture du système international et d'une adaptation au deuxième "âge nucléaire", des rôles et des statuts politiques, hérités de la guerre froide.

France, Allemagne, Angleterre et Etats-Unis, s'interrogèrent alors sur leurs traditions diplomatiques et firent découler des constantes géopolitiques et culturelles, les attitudes et les codes de conduite qui influèrent sur les options et les objectifs de politique étrangère.

Partout dans l'analyse de la dimension internationale, si contraignante pour les équilibres internes, **refit surface la doctrine de l'intérêt national**.

C'est sous cet angle que des analystes influents soumièrent à critique les fondements de pensée des perspectives stratégiques des décennies à venir.

Aux Etats-Unis, les leçons de la "Realpolitik" européenne, érigée sur les présupposés d'un monde dans lequel les Etats, mus par des "intérêts propres", constituent les acteurs primordiaux de la scène internationale, ont fourni à H. Kissinger, les instruments analytiques essentiels pour redéfinir le Rôle de l'Amérique et celui de la tradition diplomatique américaine.

**Au sein du nouveau "Concert des Nations", cinq ou six puissances** (les Etats-Unis, la Russie, la Chine, le Japon, l'Europe et peut-être l'Inde), devraient maintenir entre elles un **équilibre subtil**, fait non plus de règles rigides, comme au temps de la bipolarité, mais "**d'intérêts nationaux**" **redécouverts**, à assurer en terme de sécurité, à préserver en matière d'influence, indépendamment des régimes internes et des idéologies dominantes.

Kissinger affirma que la démocratie ou les droits de l'homme, le moralisme ou les doctrines économiques et sociales, le libéralisme ou le socialisme, ne peuvent risquer l'enracinement permanent de la "Raison d'Etat".

Au sein d'une constellation diplomatique, dans laquelle ils nécessitent de nouveaux idéaux, toute forme d'activisme international, non soutenue par des convictions profondes et par la force d'une morale élevée, peut devenir dangereuse.

Henry Kissinger préconisa à l'époque un "rôle réaliste pour une Amérique idéaliste".

En **France**, le débat sur la politique étrangère se mêla à celui sur l'avenir de l'Europe.

Dans le "cher et vieux pays", dans lequel, "le passé refuse de passer", où la mémoire souterraine se superpose à la mémoire officielle, pour donner corps à la mémoire historique, la demande fondamentale était à l'époque celle-ci :

"Quelle est la place de la France dans le monde ?".

**"Quelle réponse l'Europe peut-elle apporter au rôle de la France et à son rang, en d'autres termes - comme le dit Alain Juppé - "à l'imagination, au sens du mouvement, à la détermination dans l'exécution, à la tradition d'indépendance, qui créent des responsabilités particulières ?".**

"De quelle Europe parle-t-on et quelle Europe veut-on construire ?".

L'idée d'Europe, qui avait divisée jusque là, la droite française, pouvait-elle encore autoriser la pratique d'une coûteuse "stratégie de la différence", faite d'initiative, d'audace et de capacité de décision et d'action autonomes ?

L'Europe pourra-t-elle être le prolongement et le soutien du rang de la France, ou plutôt un instrument de son déclin ?

Le Premier Ministre Balladur réaffirma encore, le 2 septembre 1994, à la réunion des Ambassadeurs de France à Paris, que "la France doit parler d'une seule voix, et, a-t-il ajouté, "il n'y a pas aujourd'hui d'alternatives à la construction européenne".

Toutefois la France avait besoin de réinventer une présence dans le monde et une politique étrangère qui ne se complaise pas dans la répétition de vieux schèmes.

Une telle présence ne pouvait venir, comme toujours, que de la conscience de sa propre identité de Nation.

Furent mis sous accusation, comme dérisoires, les succès solitaires de la France en Afrique, parce qu'ils ne serviraient à rien d'autre qu'à masquer le déclin de puissance et les difficultés de se doter de nouvelles alliances.

L'idée d'anticiper sur l'avenir et de projeter le pays dans un horizon international plus interdépendant qu'hier, puisque moins soumis à la division simplificatrice des blocs, poussa à proposer comme seule voie réaliste, celle d'une européanisation de sa politique étrangère.

L'affirmation d'une sorte d'universalisme renouvelé, semble ne pas pouvoir se réaliser pleinement que dans le cadre de la construction européenne et grâce à celle-ci.

Pour certains il s'agissait de l'espoir d'une Europe qui, loin de se limiter à une réglementation du libre-échange, restaure l'expérience démocratique et sociale, réponde à la globalisation des économies et de l'information, et reformule le tissu du dialogue euro-arabo méditerranéen.

Dans la perspective de la Présidence de l'Union Européenne que la France assumait le 1er semestre 1995, figuraient déjà 4 priorités :

- la croissance et l'emploi,
- la sécurité de l'Europe et l'affirmation de l'Union Européenne comme puissance mondiale,

- l'affirmation de sa dimension culturelle,
- la préparation de la réforme institutionnelle.

La France en somme n'entendit ne pas être marginalisée par un "Drang Nach Osten" sans contreparties, parce-que ceci lui ferait perdre son rôle traditionnel d'articulation entre le Nord et le Sud.

Face à une Union Européenne qui risquait de se borner à être l'une des modalités du libre-échange mondial, simple élaboratrice d'un corps législatif et réglementaire au nom d'une idéologie de la concurrence et du marché, la France, recherchait la garantie d'une vraie stabilité, à travers une grande entente continentale avec l'Allemagne.

En libérant cette dernière de sa contradiction géopolitique permanente, qui consiste, le moment où elle aborde le problème de l'élargissement à l'Est, à ne pas avoir de difficultés majeures à l'Ouest, la pleine réalisation du grand marché, à la dimension des espaces économiques concurrents d'Asie et d'Amérique, peut constituer un contrepoids à l'hégémonie mondiale anglo-saxonne, conduite par les Etats-Unis.

**La sauvegarde du rang de la France**, qui fut l'obsession de De Gaulle et la préoccupation constante de tous ses successeurs, s'inscrit dans la mémoire de la défaite militaire, politique et morale de 1940 et dans une vision de l'Etat-Nation, confortée par un rôle indépendant retrouvé.

Quelle réponse l'Europe peut-elle apporter à cette recherche d'une nouvelle identité, au sein de laquelle la pensée stratégique est provisoirement sans objet, tout en demeurant essentielle, pour des acteurs historiques qui veulent demeurer fidèles à eux mêmes ?

Cela serait une perte grave pour l'Europe, si la France se privait de sa capacité d'invention, de proposition et d'initiative, si nécessaire, dans le nouveau "Concert des Nations".

Dans ce cadre, l'Angleterre, maîtresse dans l'art d'exercer la garde continentale de la "Balance of Power", mérite-t-elle encore la condamnation du Secrétaire d'Etat, Dean Acheson, "d'avoir perdu son empire, mais de n'avoir pas su retrouver son rôle", sinon celui, suggéré par les Etats-Unis, d'adhérer à l'Europe et de l'orienter vers une conception "ouverte" économiquement et "néo-atlantiste" politiquement ?

Ne vivait-elle pas une crise sous-jacente de l'identité nationale, qui l'obligea à se résigner d'appartenir inéluctablement à l'Europe, malgré la mondialisation de sa langue, lorsqu'elle connut le destin aussi exceptionnel de l'Empire ?

Qu'en sera-t-il de la singularité britannique et de sa synthèse entre modernité et tradition, le moment où elle se verra menacée dans la continuité de ses institutions et dans le choix de sa philosophie du libre-échange, qui est le pilier de sa politique d'ouverture et de modernisation ?

Après avoir perdu les moyens de faire l'Histoire et de réfléchir au monde comme à une totalité, la Grande-Bretagne pourra-t-elle penser d'être encore, par son esprit et par sa tolérance, l'ultime rempart de la civilisation ?

Sa méfiance à l'égard des exigences institutionnelles de la construction européenne s'est manifestée à nouveau, en mars 1994, à l'occasion des négociations sur l'élargissement de l'Union

Européenne à l'Autriche, la Suède, la Finlande et la Norvège.

Ces élargissements mirent sur le tapis le problème de la minorité de blocage, au sein du Conseil des Ministres de l'Union, lorsqu'une décision est prise à la majorité qualifiée.

L'opiniâtreté de la Grande-Bretagne dans sa volonté de défendre toutes les possibilités de manoeuvre, jusqu'à suspecter des coalitions de blocage, dans le but de retarder ou de freiner les mesures d'intégration, conduisit finalement au compromis de Joannina.

La Grande-Bretagne s'est toujours opposée aux renforcements institutionnels de l'Union étendant les pouvoirs "centralistes" de Bruxelles.

C'est ainsi que le Traité de Maastricht avait prévu deux dérogations majeures en faveur du Royaume-Uni, une sur la question monétaire, l'autre sur la question sociale.

Ces approches à la construction européenne révélèrent que la Grande-Bretagne avait accepté l'Europe comme un avenir nécessaire mais sans enthousiasme, et que ce ralliement était la preuve encore une fois, de la difficulté pour le Royaume-Uni d'épouser d'autres idées que celles d'une coopération intergouvernementale pragmatique et progressive.

## **LE "NOYAU DUR" ET L'ARGUMENT ECONOMIQUE.**

Les sollicitations politiques ou culturelles ne doivent faire oublier l'argument économique.

Le 20 septembre 1994, le Président de la Banque d'affaires internationales "Morgan Stanley", Patrick de Saint-Aignan, recommandait d'investir en France.

L'intérêt de la proposition était constitué par la confirmation de l'appartenance de la France au "noyau dur" de l'Union Européenne.

Après avoir passé en revue les différents paramètres de l'analyse économique (produit intérieur brut, demande, emploi, investissements, tensions inflationnistes, taux d'intérêts à long terme, politique budgétaire et marchés financiers), Morgan Stanley, contrairement à bon nombre d'analyses anglo-saxons, prenait fermement position pour une stratégie d'ancrage européen et pour l'orthodoxie économique, adoptée jusqu'ici avec fermeté par le Gouvernement français.

Une telle ligne fut considérée comme apte à favoriser le raffermissement de la reprise cyclique de l'économie, dont les taux de croissance furent de l'ordre du 2% pour 1994 et de 3,5% pour 1995.

La justification du conseil, adressé aux marchés financiers internationaux, d'acquérir des actions en France était double.

Elle fut dictée :

- par le renforcement des liens entre les pays du "noyau restreint" de l'Union Européenne, qui constituent un attrait important pour les investisseurs.
- par la simultanéité de la reprise, dans la zone économique large du S.M.E.,

caractérisée par des changes stables ou quasi-fixes, ce qui contribuait à la croissance des autres pays et faisait bénéficier à toute la zone d'une forte demande étrangère.

A confirmation de, ce qui a été exposé ci-dessus, les Ministres de l'Economie et des Finances des Douze, réunis le 10 septembre 1994 à LINDAU (Bavière), après avoir salué la fin de la récession et le début de la reprise, considérèrent avec optimisme l'avenir de l'Union et le passage à la 3ème phase de l'U.E.M., celle de la monnaie unique.

Malgré les tensions sur les taux d'intérêts à long terme et la baisse du dollar, les prévisions de croissance moyenne pour l'Union Européenne, étaient du 2% pour 1994 et du 2,5% pour 1995.

Le conseil de l'ECOFIM estima, en outre, que les modalités pour parvenir à la réduction des taux d'intérêts à long terme, étaient de profiter de la reprise et des entrées supplémentaires que celle-ci engendre, pour réduire les déficits budgétaires et contenir simultanément revenus et salaires.

Le bon comportement de la monnaie du système monétaire européen (S.M.E.) et la stabilité des relations de changes qui caractérisent les rapports entre-elles, après la crise d'août 1992, ainsi que le passage à des marges autorisées de fluctuations élargies (du 2,5% au 15%), évitèrent des dévaluations compétitives et facilitèrent la convergence des économies.

La confirmation de la reprise donna une plausibilité supplémentaire au passage à la 3ème phase de l'U.E.M., prévue au plus tôt pour 1997 et au plus tard pour 1999.

Il fallait reconfirmer que pour un tel passage le Traité de Maastricht imposa un déficit du budget public inférieur au 3% et un cumul de la dette publique, qui n'excède pas le 60% du produit intérieur brut (PIB).

Le problème plus controversé dans l'évaluation des cinq critères définis par le Traité était celui de savoir s'ils seront interprétés de manière rigide (par exemple sur le déficit public), ou en "tendance", c'est-à-dire en tenant compte des progrès accomplis vers le respect des valeurs de référence.

La controverse sur le respect de tels critères resta ouverte, tandis que celle sur la crédibilité politique concernant la volonté de les poursuivre avec vigueur, demande aux Gouvernements des Etats Membres, d'accomplir des efforts résolus, en vue d'une appréciation positive des politiques d'assainissement.

## ***L'EUROPE ET LE SYSTEME INTERNATIONAL***

Le système international, issu du troisième après-guerre du siècle, était en éruption.

Quels seraient, en son sein, les déterminismes fondamentaux de demain, ceux des intérêts des acteurs étatiques, au sein du nouveau "Concert des Nations", avec leurs ajustements de puissance, ou bien la logique des facteurs, dictée par une géopolitique redécouverte, une géofinance conquérante et une géoéconomie<sup>1</sup> agressive ?

En d'autres termes, qu'est-ce qu'influera davantage l'avenir du monde, l'événement circonstanciel ou le long terme, l'échelle du temps de la vie humaine ou l'enracinement des traditions dans les siècles ?

Une **double tendance** façonna et en même temps encadra la **mondialisation** :

- l'ouverture des flux culturels, technologiques, commerciaux, financiers et humains, par leur nature horizontaux,
- des formes d'intégration politique partielles, à caractère régional.

L'Europe était à cheval de ce double mouvement et de ces deux tendances.

Union institutionnelle atypique et configuration géopolitique classique, sans équilibres définis, elle pouvait devenir le premier pôle continental du libre-échange mondial.

Elle se devait donc d'être suffisamment ouverte, pour vivre en symbiose avec les autres regroupements régionaux, et, dans le même temps, assez sûre d'elle-même pour parvenir à un degré suffisant d'intégration politique et décider de son avenir et de son rôle en pleine indépendance.

Son impératif fut d'établir des degrés d'ouverture compatibles avec la notion de réciprocité, car un protectionnisme généralisé la conduirait inévitablement au déclin.

Elle devait, parallèlement, contribuer à la définition des modalités de l'échange, au sein de la nouvelle organisation mondiale du commerce (OMC).

Dans ce cadre, l'Union Européenne pourrait préciser sa stratégie commune, en matière de politique commerciale extérieure, conformément à ses intérêts à long terme.

En revanche, l'Europe serait-elle prête à maintenir et développer les aspects coopératifs dans le monde, et limiter, contrôler et prévenir les tendances conflictuelles, d'où quelles viennent et où qu'elles se manifestent ?

L'univers historique ne peut se soustraire aux phénomènes de paix et de guerre, de prospérité et de misère, d'exclusion et de crise.

Pour pouvoir accomplir à cette ambivalence de missions, l'Union Européenne devrait être économiquement avancée, politiquement forte et diplomatiquement en mesure d'agir.

Dans un monde plus ouvert, la demande politique est plus grande, l'horizon et la prospective stratégiques plus présents, l'intuition historique plus nécessaire.

Sous l'aspect conceptuel, **la chute de l'ordre bipolaire** posa **deux types de problèmes**:

- le rapport de **l'économie à la politique internationale**, et donc aux fondements du cadre de coopération multilatérale, mis en place à l'issue du deuxième conflit mondial.
- la relation de **l'économie à la démocratie**, et donc à la transition de certains pays à l'économie de marché et à la stabilité politique.

Quant au **premier point** et suite aux accords du GATT, l'Europe et les USA pourront-ils résister à la concurrence inégale, voire même déloyale de certains pays d'Asie ?

Quant au **deuxième point**, et donc au rapport entre l'économie et la démocratie, l'expérience du siècle démontra que la croissance économique a appelé le développement vers la démocratie, mais l'appel à la démocratie n'a jamais favorisé l'évolution spontanée vers une économie développée.

La démocratie enfin, restait extrêmement fragile dans des économies sous-développées ou en voie de développement.

Un tour d'horizon rapide confirma en outre, que la croissance est partout fondée sur une vision libérale de l'économie et que des formes de libéralisme offensif combinent, comme dans l'Asie du Sud-Est, une concurrence des pays à bas salaires et une planification des vieux systèmes dirigistes.

**Dernier constat**, la libéralisation de l'échange et l'internationalisation des marchés imposèrent la concurrence des structures.

Face à un système-monde aux régimes aussi divers et à une très grande variété de rapports Etat-marché, l'Europe et, avec elle, les Etats-Unis, n'élaborèrent guère une stratégie cohérente, inscrite dans la durée.

L'Asie était en plein développement et la Chine, Empire, Etat-Nation et sub-continent, était en phase de croissance accélérée.

Son guide affiché y était la "Realpolitik", sa base de puissance une économie montante, son assise de pouvoir le parti unique, sa force idéologique l'ignorance de la communauté internationale et, pour terminer, l'assurance qu'une démocratisation venant de l'intérieur est prématurée et celle, en provenance de l'extérieur, est vouée à l'échec.

Dans ce contexte, la clé de voûte du système de sécurité régional était fondé sur l'auto-limitation des acteurs les plus importants, assortie d'une garantie des Etats-Unis et du consentement implicite de l'ensemble des Etats de la région.

L'Europe ne pourrait jouer un rôle significatif en Asie, quant aux équilibres de sécurité, qu'en accord avec les Etats-Unis, et comme partenaire de ces derniers.

**En Europe, l'Union Européenne devrait définir ses "responsabilités spéciales" et déclarer quelle est sa zone d'influence exclusive**, affirmant que cette zone est une pièce de son système de sécurité collective et qu'elle doit y agir seule si nécessaire, avec l'OTAN si cela est conforme à ses intérêts.

**Cette stratégie déclaratoire pensait-on devrait faire partie intégrante d'une stratégie globale d'action** et comporter, dès son énonciation :

- des responsabilités particulières,
- un sens de la retenue,
- une capacité de décision et d'intervention autonomes.

## **INTERETS NATIONAUX ET INTERETS EUROPEENS. VERS UNE "NORMALISATION" DE LA POLITIQUE ETRANGERE ALLEMANDE.**

Comment peut-on survivre à la désintégration d'un empire, qui fut une superpuissance et laissa un héritage, géopolitique et militaire, incontrôlés ?

Comment l'Ouest peut-il intégrer des Etats d'Europe Centrale et assumer le fardeau de l'ordre et de la sécurité dans le monde ?

A quelles conditions l'équilibre international est-il possible et quels sont, en son sein, les **intérêts globaux de l'Europe** ?

Un des mérites et peut-être le principal du document de la CDU eut été d'avoir affronté les problèmes institutionnels par leur bout, autrement dit par leur fin : l'ordre et la stabilité du continent et d'avoir proposé une politique étrangère comme géopolitique et la diversification du paradigme de l'équilibre, comme partenariats distincts avec la Russie, la Turquie et les USA.

Pour terminer, d'avoir tenté d'esquisser les relations Est-Ouest et celles euro-méditerranéennes dans le cadre de la globalité, de l'interdépendance et de la coopération.

La **méthode** proposée pour y parvenir : "une modification profonde du modèle étatique"

Le **danger** "énoncée" : le retour au système instable d'avant guerre.

Les **risques** :

- le revival des politiques et des solidarités de rechange,
- la renationalisation du jeu de puissance,
- la tentation d'aventures solitaires,
- la recherche anxieuse d'alliances, par leur nature contingentes.

Le **remède** indiqué :

- **politiquement**, la démocratisation de l'Union et l'établissement d'autres équilibres entre les institutions.
- **économiquement** : le souci d'empêcher un "développement divergent entre un groupe Sud-Ouest, plus enclin au protectionnisme et dirigé en quelque sorte par la France et un groupe Nord-Est, favorable au libre-échange mondial et dirigé en quelques sorte par l'Allemagne".

Les **analyses** ne sont, peut-être pas, les mêmes en deçà et au delà du Rhin, ou encore moins de la Manche, mais le document allemand eu le mérite d'avoir posé le problème.

25

Il aurait fallu y répondre et chacun a sa manière, selon ses intérêts et ses visions de l'avenir, à



partir de son identité et de son caractère, de son expérience de l'histoire et de sa mémoire du passé.

Au moment où s'est développé en Allemagne un débat serré sur la "**normalisation de la politique étrangère**", portant sur la levée progressive des restrictions qui ont pesé sur le rôle international du pays, s'est fait jour l'**hypothèse**, associée à une évidente préoccupation, d'un **échec de la ligne multilatéraliste** suivie jusqu'ici.

Une ligne, fondée sur la conciliation du processus d'intégration occidentale et de l'ouverture vers les nouvelles démocraties de l'Europe de l'Est.

Si l'espoir d'une intégration des "voisins" dans le système d'après guerre (ouest) européen, ne devait pas évoluer dans le sens souhaité, rappelle le document : "l'Allemagne pourrait, **sous l'effet des impératifs de sécurité**, être amenée à **établir seule et par les moyens traditionnels, la stabilité en Europe de l'Est**, ce qui dépasserait largement ses forces et entraînerait une érosion de la cohésion au sein de l'Union Européenne."

Vivre en paix avec ses voisins est un souci légitime, parfaitement conciliable d'ailleurs avec l'accroissement du rôle et des responsabilités internationales de l'Allemagne.

Celle-ci sera mieux à même d'affirmer et de garantir ses "intérêts nationaux particuliers" et par conséquent, sa propre stabilité démocratique, si la formulation et l'expression "d'intérêts nationaux propres" n'apparaissaient dissociables, à termes, de sa contribution à la définition d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Les "intérêts nationaux" de l'Allemagne et les politiques qu'elle mènera pour les défendre ont été transformées par la disparition de la menace soviétique.

Comme le montre le document de la CDU/CSU, les voies d'une politique étrangère et européenne plus "normale" pour l'Allemagne, passent par une responsabilité et un rôle plus actifs de celle-ci.

### **L'esquisse d'une politique de rechange** appartiendrait à un **scénario-catastrophe**.

C'est pourquoi le débat sur la politique étrangère, l'avenir de l'Europe et la réforme de ses institutions était et demeure si crucial pour l'ensemble des pays européens.

Les dirigeants allemands veulent aller plus loin dans l'intégration européenne, vers une Union Politique de l'Europe plus affirmée, avec le but, comme l'a affirmé Helmut Kohl : "de sauver l'Allemagne d'elle même".

L'Histoire allemande continue de peser sur le continent, sur les choix de la constellation diplomatique continentale et sur le futur de la construction mise en oeuvre jusqu'ici.

Pendant de longues années, la "**politique de responsabilité**", élaborée par Hans-Dietrich Genscher, exprima par un mélange de "Macht-Vergessenheit", bref de puissance civile et de politique introvertie, privilégiant l'approche multilatérale et le contexte institutionnel européen.

Le souci de ne pas faire cavalier seul, de donner preuve de retenue et de poser l'accent sur la dimension morale de la politique étrangère, est allé jusqu'à élaborer l'esquisse d'une nouvelle "Weltinnen-Politik" idéaliste (une sorte de politique intérieure mondiale, défendant partout les

droits de l'homme et la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes).

Les partisans d'une "normalisation" de la politique étrangère allemande se trouvèrent principalement dans la coalition d'Union Chrétienne Démocrate (CDU), de l'Union Chrétienne Sociale (CSU) et dans certains secteurs du Parti Libéral (FDP) et prônèrent pour un accroissement du rôle de l'Allemagne dans le monde.

Les représentants les plus éminents de ce courant ont été les deux jeunes Ministres des Affaires Etrangères, Klaus Kinkel (FDP) et Volker Rühle (CDU).

Ce ne fut donc pas un hasard si le document CDU/CSU dû tenir compte de leur influence dans la réflexion sur la politique européenne et sur la réforme des institutions.

La position des conservateurs allemands était hostile au projet d'une Europe plus intégrée.

Ceux-ci exprimèrent des critiques sévères vis à vis de leurs classes dirigeantes, dont ils condamnèrent l'incapacité à formuler et dénoncer clairement, comme n'importe quel autre pays, les réalités des "intérêts nationaux", celles de la géopolitique et le poids de la puissance retrouvée dans les relations internationales.

Ces groupes demandèrent un ralentissement du processus d'intégration, arguant que l'ensemble des Etats-Membres de l'Union Européenne avait trop longtemps profité du multilatéralisme allemand.

Il a existé bel et bien un **lien intellectuel implicite en Europe**, entre les partisans de la souveraineté nationale en France (J.P. Chevènement, Ph. De Villiers, J.M. Le Pen et "alii varii"), le courant conservateur de l'Historikerstreit, qui prôna depuis 1985 une "Macht-Politik" responsable, et le courant des Tories britanniques, qui allait de l'Ancien Chancelier de l'Echiquier, Norman Lamont, en passant par l'ancien Président du Parti, Lord Tebitt, jusqu'à Jimmy Goldsmith et au député Bill Cash.

Leur point commun était la **critique de l'Europe**, le **rejet du destin européen de leur pays**, au nom d'une différence et d'une vocation solitaire dans le monde.

### ***INTERETS COMMUNS ET DIPLOMATIE PREVENTIVE SUR LA "RAISON D'ETAT EUROPEENNE"***

La réflexion sur l'Europe de la CDU/CSU a été l'expression de la volonté d'ancrer solidement l'Allemagne unifiée à une Europe intégrée, avec le but de convertir la puissance nationale de l'Allemagne, en puissance politique de l'Union Européenne.

Celle-ci ne sera cependant solide et digne de ce nom, que si une vision géopolitique commune, et un rapport plus étroit entre la diplomatie et la stratégie, ne soient clairement établis.

Pour que l'équilibre des pouvoirs et la stabilité du continent deviennent les principes conducteurs de l'Union européenne, à valoir en toute circonstance et dans un contexte global, il est nécessaire :

- que les intérêts communs de l'Union Européenne, intègrent à l'élaboration d'une diplomatie préventive et comme élément constitutif essentiel de celle-ci, une série

d'options militaires adéquates, autrement dit, une **association permanente de la force militaire**.

- que les options militaires soient soumises au concept de leur limite, dont la définition est d'ordre politique.

- que toute spiralisation de la violence, soit tranchée par un calcul stratégique au sens du but de guerre clausewitzien (Zweck), et comporte une distinction rigoureuse entre une action décisive ou une action précoce.

- que "l'intelligence personnifiée" de ces intérêts connivents évalue, dans un contexte géopolitique global **toute "force" et sa propre force, "in being"**, en intégrant dans le calcul les forces culturelles profondes, comme composantes permanentes de la politique mondiale.

En effet, il ne peut y avoir de diplomatie sans capacités militaires, ni de gestion de crises par la seule rhétorique des négociations.

Or, **le dialogue de la diplomatie et de la force doit devenir permanent**, puisqu'il n'existera jamais de politique policée, pas plus qu'une société civile globale.

Toute dissociation des capacités militaires et de la volonté politique, annihile la notion même de diplomatie.

La présence des premières doit être constante, l'existence de la seconde primordiale.

## **UNE "BALANCE OF POWER" AU SEIN DE L'UNION ?**

Par quelle "main invisible" la logique des intérêts nationaux s'harmoniserait-elle, sans toutefois disparaître, au sein de l'Union Européenne ?

Les moteurs de toute politique de l'équilibre ont été, par le passé, le réalisme et l'Etat-Nation et l'Angleterre a réussi, plus encore que la France, à appliquer et à théoriser la "Balance of Power".

L'équilibre de puissance n'exigeait guère, à l'âge de Richelieu, l'unité idéologique du Congrès de Vienne ou la soumission de la politique étrangère des Etats à des principes moraux supérieurs.

L'équilibre nucléaire a simplifié et stabilisé à l'extrême, à l'époque de la bipolarité, l'équilibre des puissances et la **diplomatie multipolaire**, qui a été à la charnière entre le système de l'après-guerre et le nôtre, a fait ses véritables preuves au service de la recherche d'une sécurité collective en Europe et en Asie.

Or la garantie de tous, donnée à chacun, contre toute agression, est ce qui caractérise, pour l'essentiel, la **sécurité collective**.

C'est ce que demandaient les pays de l'Est, qui ne croient guère à l'unité idéologique d'un consensus universel pour la préservation de la stabilité ou de la paix en Europe centrale.

Un **pacte de stabilité**, dont les mécanismes diplomatiques ne soient pas en accords avec la posture et les capacités militaires des pays qui en seraient les garants, ne peut-être uni par la seule cohérence des intentions ou par des généralités brillantes.

Puisque la sécurité, ainsi que la stabilité, sont rarement indivisibles, le besoin d'être garanti se fait sentir à l'intérieur des institutions d'appartenance.

Ainsi, les articulations du système institutionnel, traduisent à leur manière, par des jeux de compromis croisés, la recherche d'harmonie des intérêts nationaux et leur composition.

**L'équilibre, au sein de l'Union, est une démarche partagée et acceptée.**

Le "**noyau restreint**" y devrait jouer le rôle d'unité et de synthèse, entre communauté d'action et communauté de valeurs.

On a voulu voir dans ce noyau, une surdétermination par l'économique.

On fait semblant de croire, restrictivement, que l'appartenance au "noyau dur" se fasse sur des bases et avec des critères de référence économiques.

**Le "noyau dur" a été et demeure un concept politique et pas le substitut de ce concept.**

A l'égard des politiques de stabilité en Europe, l'harmonisation des intérêts nationaux se fait au sein de l'Union européenne par les deux obligations, de convergence (économique) et de cohérence (politique).

La réapparition d'un conflit Est-Ouest n'étant pas, dans l'immédiat, à l'ordre du jour, les problèmes de sécurité se posent en termes collectifs.

L'OTAN demeure la seule alliance militaire multilatérale et c'est en son sein qu'a pris forme, dans un premier moment, une identité européenne de défense et donc l'avenir de l'Europe et celui de l'UEO, comme bras armé de l'Union Européenne.

Ainsi, l'institutionnalisation de la PESC et la persistance de politiques étatiques en matière de relations extérieures, peuvent favoriser la passage à une phase, où l'obligation de cohérence, permet de passer des intérêts communs à des actions communes.

**Au niveau de la politique étrangère**, le message géopolitique de la C.D.U./C.S.U. a été interprété comme une mise en garde, face au **risque de désarticulation du système institutionnel acquis jusqu'ici**.

Risque qui s'aggraverait, le cas où l'élargissement non accompagné par un renforcement adéquat des institutions, ne parvenait pas à assurer la stabilité en Europe Centrale.

A l'égard de l'Est, la condition de tout partenariat efficace entre une Union Européenne renforcée et une Russie rassurée, devrait prendre la forme d'une démarcation claire des **limites tolérables** dans les revendications d'influence de celle-ci.

Afin d'éviter que le partenariat proposé à la Russie ne comporte pas d'unilatéralisme exorbitant, qui consisterait à lui reconnaître un droit de regard et d'influence sur "l'étranger proche",

une **délimitation des "intérêts vitaux européens" dans l'Europe de l'Est**, apparaît comme la condition de réciprocité que l'Occident (Union Européenne et Etats-Unis) exige, pour l'aide à consentir à la Russie.

Le canal institutionnel de cette aide aurait pu être l'OCDE, en cas d'adhésion à celle-ci de la part de la Fédération de Russie.

Si un cessez-le feu définitif entre les démocraties est une hypothèse plausible, le dilemme le plus inquiétant, dans une optique prospective, était et demeure de s'interroger sur la stabilisation de la démocratie en Russie et dans l'Est européen, là où les Etats étaient organisés en vue de rivalités belliqueuses.

Dans quelle mesure, d'autre part, au Sud de la Méditerranée, l'Islam s'adaptera aux exigences de la sécularisation, du développement et de la modernité ?

Revenant en arrière, à l'équilibre institutionnalisé des pouvoirs au sein de l'Union Européenne, cet équilibre tient conceptuellement d'une **alliance étroite**, que l'on peut appeler de noms différents, **l'axe ou le couple** et d'une **démarche, la géométrie variable**.

Cette démarche se caractérisait par une politique de compromis constants, et donc par des compensations et des négociations.

Stabilisé par la bipolarité, aucune remise en cause majeure n'était pensable avant 1989.

L'ère de la Balance et de la stabilité globales, assurées par l'existence de l'équilibre nucléaire des deux Super Grands, cet équilibre s'effondra avec la ruine intérieure d'un des acteurs majeurs du système et l'effondrement d'un acteur principal entraîna dans sa chute le système tout entier.

Disparue la dialectique de la guerre froide et avec elle le jeu de "containement" et "roll-back", tombée l'idéologie de la sécurité collective, comme ciment de la sécurité atlantique, la réunification de l'Allemagne a conduit tout droit au volet politique de Maastricht.

La rupture de l'équilibre extérieur eu un effet de domino sur les équilibres intérieurs de la Communauté, puis de l'Union Européenne.

Malgré l'effort américain de globaliser l'équilibre de puissance, pendant toute la guerre froide et d'établir des passerelles et des liens entre le système central et les interdépendances régionales par la politique du "Linkage", le paradigme de l'équilibre global, surdéterminé par la rivalité nucléaire et par un système d'alliances rigides (CEE - COMECOM / OTAN - Pacte de Varsovie), fit reprendre lentement ses droits à une diplomatie et une architecture institutionnelle multipolaires.

Cette architecture devait-être à la fois plus souple et plus différenciée.

Le nucléaire, de facteur surdéterminant des relations d'alliance et d'équilibre, céda la place à des schèmes internationaux d'organisation économique, politique et de sécurité, de type polycentrique et à un cortège d'illusions et de concepts, sans cohésion politique et sans capacités militaires.

Un nouveau **"Concert des Nations"** était né, d'où **une nouvelle démarche de l'équilibre**,

**redevenu tendanciellement multipolaire**, qui perdait de sa rationalité globale, pour devenir la résultante de situations plus fluides et plus aléatoires.

Ainsi le seul équilibre viable, au sein d'une réorganisation multipolaire du monde, ne pouvait être désormais qu'une nouvelle triangulation et donc un nouveau "linkage" entre un système d'influence économique, permanent (relayé par des institutions internationales), une projection de puissance "in being" (les différentes forces nationales d'action rapide) et des coalitions régionales contingentes et variables.

L'Union Européenne fut prise par surprise dans cette tempête de l'Histoire.

Elle devait s'y adapter et y faire face. Le moment de la réflexion est venu et ce moment a marqué pour l'Union un retour à la "Realpolitik" et à la saisie des relations internationales comme un tout, dans leurs dynamiques et dans leur globalité.

## ***HISTOIRE ET CONJONCTURE***

La carte de l'Europe et de son environnement au XXI ème siècle se précisa lentement.

A un moment où prit forme une nouvelle distribution des jeux et des statuts politiques à l'échelle de la planète, dans un monde en pleine ouverture, l'Europe ne put s'isoler ni à l'Est, ni au Sud.

Elle se devait au contraire renforcer son identité, sa compétitivité et son esprit du grand large.

La montée de l'Asie, conjuguée à la renaissance de l'Amérique et à l'émergence des pays à bas salaire, poussa simultanément à l'internationalisation des marchés et aux disparités des structures.

La **mondialisation** eut été moins l'effet des idées et des courants de pensées, qu'une conséquence irréversible des techniques, dans les trois domaines croisés, de la communication, de l'information et des transports.

Dans ce contexte, la tâche primordiale de l'Europe, au plan de sa politique commerciale, fut de contribuer à une réglementation des échanges mondiaux, ce qui était la mission du GATT et de faire en sorte que cette tâche demeure demain celle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Il fallait éviter à tout prix qu'au désordre des Nations s'ajoute le chaos d'une généralisation incontrôlée de négoce illicites.

L'Union Européenne eut une place primordiale, dans la recherche d'un cadre d'accords respectés, pour gérer collectivement cette ouverture grandissante, y inscrire sa politique commerciale, conformément à une stratégie de "réciprocités de concession" et à une vision de ses intérêts globaux à long terme. .

Au plan d'une réflexion plus générale, l'Europe, qui s'est faite par le passé, au gré des circonstances et par le poids de l'Histoire, répond-elle aujourd'hui à un projet, ou à un destin propres ?

Entre les trois Europes, qui se découpent, an plan culturel, civilisationnel et identitaire, sur une géopolitique redécouverte, l'Europe anglo-saxonne, l'Europe germano-latine et l'Europe slave, y avait-il un lien qui sert de référence et d'unité au "pouvoir constituant" Européen, prêt à dessiner les contours géographiques et les équilibres des intérêts et des pouvoirs, dans la préparation du débat sur la rédaction du nouveau traité de l'Union ?

Le **retour du politique**, dont on clamait la nécessité, se fera-t-il à l'avenir par une relance du processus d'intégration ou par voie intergouvernementale ?

Et quels scénarios ou alternatives en cas d'échec ?

Quels autres choix pour la France, pour le "Land der Mitte" et pour les autres pays qui appartiennent à la zone de turbulence de l'Est Européen?

Les repères, dont on dispose, pour juger de la conjoncture européenne étaient tous incertains.

Elections politiques en Allemagne (octobre 1994), élections présidentielles en France, crises et instabilités politiques à l'Est (Pologne, Russie) comme à l'Ouest (Italie, Grande-Bretagne et Espagne).

A ses marches, la Fédération Russe entama la fondation de la CEI sur une logique néo-impériale et grande Russe.

**Deux modèles d'intégration** coexistaient entre-temps en Europe de l'Ouest, inspirés par **deux visions**, non substituables, **britannique et continentale**, au milieu d'un environnement international, signalé par la constitution de zones d'intégration concurrentes.

La révision du Traité a-t-elle sonné l'éveil d'une prise de conscience des enjeux de demain, devenus désormais mondiaux ?

## ***LA CONSCIENCE DES ENJEUX ET LE RETOUR DU POLITIQUE***

Faire prévaloir la **primauté du politique** cela a-t-elle signifié pour l'Union Européenne :

- la relance des chemins de l'intégration.
- l'élargissement de la légitimité des institutions, auprès des opinions publiques.
- affirmation de l'importance de la voie intergouvernementale, dotant l'Union d'un "pouvoir constituant".
- la conception de la politique comme force, de l'équilibre comme Balance et du champs d'action comme stratégie.

Ceci n'allait pas parallèlement, sans "politiser la méthode communautaire" et donc sans le fonctionnement des institutions, en faisant ainsi le contrepois à la perte de liberté des autorités nationales dans l'élaboration des choix publiques.

Il fallait ajouter à ces aspects de politique intérieure, un impératif concernant le rôle que

l'Union devait jouer dans l'identification des intérêts européens, en matière de politique extérieure et de sécurité.

Cet impératif imposa **l'exigence d'une vision géopolitique et géo-économique de la scène mondiale**, demandant un nouvel essor de prospective et de la stratégie.

L'Union Européenne, née d'une idée et d'un objectif politiques se développa dans le cadre d'une stratégie dite de substitution.

**Elle doit revenir à sa dimension originelle.**

Après un long repli sur l'économique, au sens de la pleine réalisation du marché intérieur, elle devait faire prévaloir à nouveau son projet initial par un "nouveau contrat fondateur" (Alain Lamassoure).

L'Union Européenne est elle un acteur autonome et distinct du jeu international ?

Douée de la pleine personnalité juridique, disposa t-elle de toutes les prérogatives et les potentialités des vieilles personnes nationales, ou ne demeura t-elle pas, tout simplement, l'héritière d'une "influence collective diffuse" (Stanley Hoffman) ?

Au sens propre, les capacités de décision et d'action qui font d'une entité institutionnelle un acteur politique souverain sur la scène internationale découlaient et découlent encore, pour l'Europe, des seules capacités de coopération intergouvernementales.

## ***ELARGISSEMENTS ET MONDIALISME.***

Le réseau d'accords stipulés par l'Union Européenne dans le monde, est le résultat d'un processus d'intégration qui a été parcouru en commun vers la mondialisation de la politique commerciale, grâce aux deux vagues d'élargissement de 1973 et de 1986.

Celles-ci ont permis de développer des accords de coopération vers l'aire francophone dans un premier temps, puis d'y associer ceux de la zone anglophone d'Afrique, lors de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté et ensuite l'espace Hispano-Lusophone de l'Amérique Latine, avec l'élargissement à l'Espagne et au Portugal.

La dualité de politique commerciale et de coopération politique, qui a constitué le socle de toute politique étrangère, a été complétée dans le Traité de Maastricht, par l'inclusion de la dimension sécurité-défense, assurée par la PESC.

En d'autres termes, le rôle des élargissements successifs a été décisif dans l'orientation mondialiste des relations extérieurs de la Communauté, la seule appropriée à un ensemble de nations marchandes.

L'interprétation extensive de l'art. 255 du Traité de Rome, qui a servi de fondement à la genèse, puis au développement des différents accords de commerce et de coopération, a permis de jouer à l'analogie de traitement et donc au parallélisme juridique, entre actes et compétences internes et actes et compétences extérieures de la Communauté.



La constitution d'un immense réseau de relations d'association et de coopération dans le monde, a été rendu possible grâce à l'extension politique de la famille européenne, qui a étendu à son tour, la portée extra-communautaire de la dynamique d'intégration

Ainsi, des relations de proximité, d'interdépendance et de solidarité avec l'Afrique, ont pris une ampleur inégalée dans l'Histoire et constituent le modèle de référence pour l'ensemble des relations Nord-Sud.

Le but de se faire entendre et de peser sur les grandes affaires du monde a donné parallèlement naissance en 1970 à la Coopération Politique Européenne (CPE).

Née en dehors du cadre communautaire et sur la base d'une logique intergouvernementale et non intégrationniste, cette ébauche d'une diplomatie "sui generis", a fonctionné comme un multiplicateur d'influence, dont la Communauté avait besoin.

Elle a été, le relais d'ambitions nationales pour certains Etats, dépourvus de la taille suffisante leur permettant de jouer à la "Macht-Welt Politik", par l'extension de la scène planétaire.

## **LES ELARGISSEMENTS ET LEURS REPERCUSSIONS EN MATIERE DE DEFENSE. DE LA CPE A LA PESC.**

La séparation du "high politics" et du "low politics" ne pouvait durer indéfiniment.

Cette dualité, de coopération politique et de relations économiques extérieures, fut mise à l'épreuve en matière de sanctions et dans l'utilisation de l'arme commerciale en situation de conflit (Malouines et Afrique du Sud).

Secondant l'évolution en cours, le Conseil Européen de Milan, lors de la rédaction de l'Acte Unique, codifia en matière de politique étrangère:

- l'engagement de cohérence et l'obligation de la part des Douze, d'éviter toute prise de position nuisible à cet engagement,
- l'inclusion de la dimension "sécurité" dans le champs de la CPE, limitée dans un premier temps aux "aspects politiques et économiques".

Cette nouvelle dimension ne pouvait se borner à l'affirmation d'une stratégie déclaratoire, si souvent critiquée.

C'est en réponse à l'unification allemande et à l'effondrement du bloc de l'Est que l'impératif d'un positionnement de l'Union Européenne sur la scène internationale, rendit possible une percée dans le domaine tabou de la dimension "défense".

Cependant, le nouveau "pilier sécurité et défense", au lieu d'être intégré dans une structure unique, capable de conduire à une politique extérieure communautarisée, rassemblant relations économiques extérieures et politique étrangère de sécurité et de défense, resta bridé aux procédures de coopérations intergouvernementales et soumis à la règle décisionnelle de l'unanimité au sein du

Conseil.

Le repli sur l'économie, n'étant plus justifié, dans cette nouvelle phase de réouverture du jeu pan-européen, l'éclatement de la politique étrangère entre les trois piliers, a conduit au renforcement de la seule institution, en mesure d'assurer la cohérence et la continuité des actions entreprises, le Conseil Européen, véritable clé de voûte du Traité.

Le Parlement, relégué, en la matière, à un rôle consultatif, la Commission, s'est vue confier un droit d'initiative, qui lui assure une fonction de jonction dans le dualisme persistant, entre la politique commerciale extérieure et la politique de sécurité et de défense commune (PESC).

Mais la mise en oeuvre "d'actions communes", dans les domaines où les Etats-Membres ont des intérêts essentiels communs, exige en effet, comme par le passé, une décision à l'unanimité.

Du point de vue institutionnel, la **subordination de l'UEO** (Union de l'Europe Occidentale, issue de la transformation du Traité de Bruxelles de 1948), à **l'Union Européenne**, et sa reconnaissance comme "bras armé" de l'Union, a été assortie, dans l'annexe au Traité, d'un lien particulier avec l'OTAN.

L'Alliance Atlantique, au Sommet de janvier 1994, a apporté son plein appui au développement d'une identité européenne de sécurité et de défense (déclaration du 11 janvier 1994).

Dans le cadre des élargissements aux pays AELE, cette évidente avancée de l'Union apportera une différenciation ultérieure à la "géométrie variable", malgré l'engagement de certains pays neutres (Autriche, Suède et Finlande) à respecter la totalité des obligations qui découlent du Traité.

Ils s'agissait d'engagements qui restaient pour le moment théoriques, car si l'UEO, comme "pilier" européen de l'Alliance Atlantique deviendra effectivement "le bras armé" dont on parlait, tous les Etats-Membres de l'Union Européenne, auraient eu vocation à être membres de l'UEO.

C'est ce qui avait été promis aux pays d'Europe Centrale et Orientale, devenus entre temps "partenaires associés" de l'UEO.

Ce partenariat devait leur permettre de bénéficier, le moment de leur adhésion, du même degré de sécurité que les autres pays membres.

Cette garantie de sécurité, étant elle-même liée, à la réassurance de l'OTAN, l'adhésion à l'UEO ne pourrait pas être durablement dissociée de celle de l'OTAN.

Ainsi une cascade d'engagements en chaîne, suscita des réticences aux Etats-Unis qui demeuraient les garants de la stabilité du continent.

Il semble difficile en fait qu'ils n'aient pas eu leur mot à dire, même indirectement, sur des élargissements, susceptibles de rompre des traditions établies et de légitimer ainsi leur droit de regard et, a fortiori, de veto, sur l'élargissement de l'Union Européenne.

L'Union, ne put leur consentir ce droit, et fut confrontée, par la logique de sa mutation permanente, à des tensions ou à des malentendus avec les Etats-Unis d'Amérique.

## **VERS UN NOUVEAU TRAITE ?**

L'idée d'un nouveau traité fut lancé par Gunter Rinche (CDU), co-rédacteur des "Réflexions sur la politique européenne" de son parti, en plein débat sur "l'Europe à plusieurs vitesses", au sein du Parlement Européen.

Le scénario d'un acte de refondation, qui "crée un traité à côté du traité, quitte à faire de la structure existante une coquille vide ...", s'est déjà produit, au début des années 50, lorsque les britanniques, qui n'avaient pas accepté de faire évoluer le Conseil de l'Europe vers une union plus étroite, poussèrent les Six à créer d'abord la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier), puis la Communauté Economique Européenne (CEE).

L'évocation de cette hypothèse eu le mérite d'ouvrir un débat constitutionnel, où il fut question pour l'Europe d'entrer dans une nouvelle étape politique.

Après la contribution allemande de la C.D.U./C.S.U., il devint patent que l'Europe prend conscience de ne plus être une entreprise définie par son propre processus d'élaboration intérieur, par l'économie ou par le droit, mais qu'elle doit s'inscrire dans une finalité clairement formulée et dans des perspectives institutionnelles portant sur son identité, sur sa dimension et sur sa structure politiques.

Les vieux problèmes, longtemps éludés, de la **différence** interne et de **l'altérité** extérieure, devaient être finalement affrontés et il fallait apporter à chacun d'eux, une solution appropriée.

Dans ce débat, certaines idées revenaient de loin, tels l'avenir et le contenu de la souveraineté, ou l'impossible rationalisation ou européanisation des Nations, d'autres apparurent avec force, les intérêts européens communs, exigeant qu'un nouveau "Linkage" soumette le "contrôle de l'Allemagne unie par ses partenaires, au contrôle de ceux-ci par l'Allemagne" (H. Kohl).

Un "contrat de partenariat" renouvelé s'offre aujourd'hui aux Européens, après la liquidation de l'empire soviétique et face au flottement d'une Allemagne réunifiée au sein d'une Europe incertaine.

La pression des deux vagues d'élargissements en chantier, eut pour effet de rendre le processus d'intégration, "politiquement moins essentiel pour l'Allemagne et constitutionnellement plus coûteux pour la souveraineté française" (J.L.Bourlanges).

## **LES INCIDENCES DES ELARGISSEMENTS ET LE DEDOUBLEMENT DE LA DIFFERENCIATION. COMMUNAUTE D'ACTION ET COMMUNAUTE DE VALEURS.**

Le Traité de Maastricht constitutionnalisa le **système dual** de la construction européenne, qui consiste à associer la méthode de l'intégration à celle de la coopération intergouvernementale, amplifiant cependant cette dernière.

---

Le cadre institutionnel unique du Traité signifia que les institutions de l'Union Européenne sont communes aux trois piliers<sup>4</sup> et que la clé de voûte y demeure le Conseil Européen.

Les élargissements antérieurs ont conduit la Communauté à se doter d'une orientation mondialiste.

Il s'agissait à l'époque d'articuler le cadre européen des adhésions à l'horizon géopolitique de la solidarité et de l'aide au développement.

L'ensemble des nations de la Communauté avaient des traditions marchandes, linguistiques et culturelles tournées vers l'extérieur (l'Afrique, ou Amérique Latine).

Elles ont toujours prétendu les conserver et en assumer les responsabilités conséquentes.

L'élargissement vers les pays du Nord (AELE) s'annonça comme une opération périlleuse pour la cohésion de l'Union, non seulement à cause du passé de neutralité de ces pays, aujourd'hui périmé, et qui, à lui seul, devrait accentuer une "différenciation" dans la cohésion politique de l'Union, mais en raison de leur philosophie, moins intégrationniste et plus libre-échangiste du continent.

La double vocation de la construction européenne, à l'élargissement et à l'approfondissement, qui était dans la meilleure tradition communautaire, fut-elle définitivement rompue, dès lors que son unité était assurée de l'extérieur par l'existence d'un ennemi commun?

L'Union Européenne qui prétend devenir un acteur unitaire de la scène internationale, devait se doter d'une stratégie anticipatrice et globale, fondée sur une communauté d'action, que seul l'approfondissement devrait lui permettre.

**Communauté d'action et communauté de valeurs** apparaissaient les deux vecteurs conceptuels et les deux clivages de la querelle, qui a identifié les deux modèles d'intégration, l'approfondissement et l'élargissement.

Qu'en est-il de cette unité, qui s'était mutuellement renforcée jusque là ?

**La communauté d'action** visait explicitement l'organisation d'un "**leadership**" européen et elle était fondée, pour l'essentiel, sur l'exercice des "souverainetés partagées".

Elle s'appuyait sur les pays qui avaient acceptés d'en payer le prix dans un ensemble de domaines, qui relevaient des prérogatives exclusives des Etats, et cela soit de façon systématique, soit de manière plus pragmatique.

Le principe de **subsidiarité**<sup>1</sup> (qui dans son interprétation la plus conséquente, n'est rien d'autre, que l'autre nom du mot fédéralisme), ne s'appliquerait, dans ce dernier cas de figure, que, lorsque certains pays "veulent, mais ne peuvent pas" atteindre tous seuls, par leur propres politiques, les objectifs susvisés.

La **communauté de valeurs** peut s'accommoder d'un socle de relations fondées sur le jeu des interdépendances économiques, modérant ainsi les intérêts nationaux.

---

<sup>1</sup> voir sur ce point J. Charpentier "Quelle subsidiarité" in "l'Europe, de la Communauté à l'Union". p.55, La subsidiarité est en effet ce qui assure l'équilibre entre les solidarités qui unissent et les particularismes qui distinguent.

---

Un ensemble de valeurs de paix et de libertés politiques, viendrait couronner cette communauté de valeurs.

Cependant, cet ensemble n'exigerait point le partage de deux objectifs essentiels, celui d'un "ideal type" européen de société, et celui d'une présence de l'Europe dans le monde.

Ces deux modèles n'étaient pas interchangeables et, en effet, ils mettaient en oeuvre des formes d'intégration dissemblables.

S'ils avaient coexisté jusque là, c'est à cause de la division du monde et en raison d'une pression extérieure, forçant l'identité de l'Europe à se définir, moins par elle-même et par la force de ses institutions politiques, que par les termes imbriqués, d'Occident et de marché.

Le premier, faisant référence à un camp qui incluait nécessairement l'Amérique, le deuxième renvoyant à un espace transnational, ouvert sur le grand large, mais sans identité définie.

La coexistence de cette dichotomie et de ces deux communautés vécue et la construction européenne dû faire aujourd'hui la différence et le choix entre les deux.

Le dédoublement fonctionnel est avant tout un dédoublement politique et, par conséquent institutionnel.

En effet, la communauté d'action avait vocation à se rétrécir et la communauté de valeurs à s'élargir géographiquement et à s'étendre fonctionnellement.

La communauté de valeurs apparaissait comme essentielle à l'époque de la guerre froide.

Elle était le reflet d'une opposition de philosophies, de modèles de société et de grandes conceptions du monde.

Ainsi, la communauté de valeurs pouvait se suffire à elle-même et constituer le critère d'inspiration pour une famille de Nations, que les guerres civiles européennes avaient déchirées dans le passé et que l'appel aux sources originelles pouvait réconcilier à l'avenir.

Concrètement, ce fut par l'action et donc par un effort d'intégration réalisé dans des domaines d'intérêts essentiels (le charbon et l'acier d'abord), que la Communauté définit à l'époque son modèle d'identité.

Rien de tel plus tard quand la communauté de valeurs triompha bien au-delà des frontières de l'après-guerre et où le modèle d'intégration, par la voie des élargissements successifs, est devenu un impératif incontournable, tant à l'Est qu'au Sud.

Avec la fin de la guerre froide, l'unité de communauté d'action et de communauté de valeurs qui avaient permis la complémentarité de l'approfondissement et de l'élargissement, ne suffit plus à générer, d'elle-même, ni un modèle d'identité, ni un modèle décisionnel, indispensables à des institutions unitaires.

Rien de surprenant qu'un **"nouveau contrat fondateur"** fut mis à l'ordre du jour des travaux, visant à identifier "qui", dans un contexte de changement du décor international "veut et

peut" organiser le "leadership", capable d'orienter le cadre institutionnel unique, et "qui peut et veut" favoriser l'essor du "pouvoir constituant" du Parlement, et assurer à la Commission la place d'exécution dans le délicat équilibre des pouvoirs au sein des institutions.

Il appartient aux présidences, allemande et française, puis espagnole et italienne, de trancher dans le vif ces débats et d'opérer ce dédoublement d'objectifs, les traduisant dans les travaux préparatoires de la conférence intergouvernementale pour la révision du Traité, prévue pour 1996.

Le problème essentiel de l'Union Européenne était et reste la coexistence en son sein, de ces deux modalités d'intégration, reconnues par le Traité de Maastricht, mais dont la dialectique unitaire est devenue aujourd'hui inféconde.

Passant de Douze à Seize, puis de Seize à Vingt-Quatre, la nature de l'Union peut-elle demeurer la même ?

## ***DIFFERENCIATION ET "GEOMETRIE VARIABLE"***

En réalité, plus l'Union s'élargit à de nouveaux membres, plus la possibilité que l'ensemble des Etats partage la totalité des objectifs, ou suive simultanément toutes les politiques (monnaie, défense, politique extérieure, marché intérieur), relève de l'utopie.

La "**géométrie variable**" s'impose "eo ipso", comme seule résultante de raison, justifiant ainsi l'utilisation d'une expression abusée, celle d'Europe à la carte".

La "**différenciation**" dans les domaines du choix ou dans les délais de la participation ferait en conséquence la distinction entre "ceux qui veulent", et ceux qui "ne peuvent pas" dans l'immédiat, à cause d'une série de contraintes politiques ou techniques.

Ce degré variable de participation ne peut constituer enfin un argument, pour faire du plus petit dénominateur, le critère de marche de l'ensemble.

Sur le terrain de la volonté politique, la "**théorie de la géométrie variable**", est destinée à respecter tout à la fois, les exigences des Etats techniquement inaptés ou politiquement récalcitrants, qui ne pourraient adhérer à la règle de l'unanimité, et la volonté des Etats, désireux de prendre les devants dans une série de domaines décisifs (politiques, militaires et monétaires), permettant ainsi à l'ensemble de réaliser pleinement les potentialités globales de l'Union.

En ce sens, la communauté d'action, rétrécie et ouverte à tous les pays qui veulent la rejoindre, pourrait organiser le leadership nécessaire au renforcement des institutions, au sein d'une vaste communauté de valeurs, s'identifiant à son groupe de tête.

Ce dernier, jouerait un rôle politique moteur au plan institutionnel. Dans la politique extérieure il pourrait fonctionner comme stabilisateur en matière d'apaisement des conflits et de gestion de crise.

La stratégie d'élargissement passa par un aménagement institutionnel périlleux pour la cohésion de l'Union et comporta, de ce fait, un "dialogue structuré" avec les six pays, liés à l'Union par des Accords d'association, à savoir la Pologne et la Hongrie, la République Tchèque, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie.

Ce dialogue implique un rapprochement des législations sur les grands piliers du marché intérieur et une inclusion des dossiers transeuropéens d'avenir, tels l'énergie, l'environnement, les transports et la recherche.

A l'époque, la profession de foi intégrationniste et le caractère positif du document allemand C.D.U./C.S.U. eut le mérite de rappeler que le ralliement de l'Allemagne à une grande Europe à l'anglaise, n'est fait ni dans l'intérêt, ni dans les objectifs de ce pays et que la France pourrait trouver son compte dans une sorte d'intégrationnisme politique, reposant sur une répartition plus claire des compétences, communautaires, nationales et régionales.

## **NOUVELLES IDENTIFICATIONS ET CHOC DES CIVILISATIONS. L'OCCIDENT CONTRE LE RESTE DU MONDE**

Alors que le vieux cadre des relations internationales apparut comme dissous, le monde et l'Europe traversent en 1994, un temps d'identification.

Le statut politico-militaire de l'Union Européenne restait à imaginer et à construire et celle-ci devait passer d'une politique réactive à une politique prospective.

La question qui se posait, le moment où on donnerait suite aux formes d'intégration des pays d'Europe Centrale, est de savoir **comment traiter de la Russie et avec la Russie.**

Celle-ci, après une période d'affaiblissement transitoire, retrouvera un rôle dominant en Eurasie.

Que restera-t-il alors de la décolonisation brutale de l'empire Soviétique ?

Le **retour du politique**, dans la révision du Traité de l'Union, était bien plus qu'un processus de révision constitutionnelle.

Ce retour était dictée par l'impératif de penser le monde et les équilibres géopolitiques globaux.

C'était en même temps une aide offerte à la Russie, pour un réexamen de son rôle et des limites de son action dans et avec l'Europe.

C'était une aide offerte à la communauté mondiale, afin qu'elle tienne compte de l'émergence d'un acteur politique central et de ses intérêts stratégiques à long terme.

C'était un apport à l'importance de la coopération internationale avec le Japon, les Etats-Unis, la Chine et l'Inde.

En effet, trois grandes réalités se superposaient sur la scène mondiale, l'interaction croissante des stratégies diplomatiques et militaires, l'interdépendance des intérêts et des forces économiques, et les interférences de société à société, au sein desquelles prévalent la communication et l'échange culturel.

---

Le dialogue entre universalité et traditions, identités et mondialisme s'en est trouvé évoqué comme le fondement de la complexité de notre conjoncture.

Dans le fil de ces préoccupations, pouvait-on passer sous silence le débat intellectuel qui a connu un grand retentissement aux Etats-Unis, suite à l'article du politologue de Harvard, Samuel P. Huntington, publié sur la revue "Foreign Affairs" n°4 (été 1993) ?

Suivant un courant de pensée qui va de Spengler à Toynbee et de Quincy Wright à Ortega y Gasset, Samuel P. Huntington propose un nouveau "paradigme", pour expliquer "la révolte contre la modernité", l'avenir des relations internationales et les types de conflit auxquels l'Occident devra se préparer.

Il s'agit du "**choc des civilisations**".

Son hypothèse était que :

"Dans le monde nouveau, les conflits n'auront pas pour origine l'idéologie ou l'économie. Les grandes causes de division de l'humanité et les principales sources de conflit seront - ajoute-t-il - culturelles. Les Etats-Nations continueront à jouer le premier rôle dans les affaires internationales, mais les principaux conflits politiques mondiaux mettront aux prises des nations et des groupes, appartenant à des civilisations différentes. **Les chocs des civilisations seront les lignes de front de l'avenir**".

Après avoir rappelé que "la communauté de culture est une pré-condition de l'intégration économique", il rappelle que "**l'axe central de la politique mondiale sera probablement, dans l'avenir, le conflit entre l'Occident et le reste du monde**".

**Qu'est-ce-que cela implique pour l'Occident** (Europe et Etats-Unis) ?

"Tout d'abord, que les identités forgées par l'appartenance à une civilisation, remplaceront toutes les autres appartenances, que les Etats-Nations disparaîtrons, que chaque civilisation deviendra une identité politique autonome".

Ainsi, préconise S.P.Huntington : "**à court terme**, l'Occident a intérêt à développer la coopération et l'unité, à l'intérieur de la civilisation qu'il représente, plus particulièrement entre ses composantes européennes et nord-américaine; à incorporer à l'Occident les sociétés de l'Europe de l'Est et de l'Amérique Latine, dont les cultures sont proches. A étendre des relations de coopération avec la Russie et le Japon, à empêcher que des conflits locaux entre pays appartenant à des civilisations différentes, ne dégénèrent en guerres majeures pour l'avenir du système ...".

Il a été observé, au sein du débat suscité en Europe par l'article de Samuel P. Huntington, que la tendance du monde contemporain vers la globalisation n'a guère pour base un substrat civilisationnel.

La fragmentation du monde qui en résulte se conjugue avec la réalité d'une indépendance multiforme, peu propice au maintien de la stabilité et qui n'a pas de ressemblance avec la constitution de blocs homogènes décrite par S. Huntington

Le processus de régionalisation en cours mit l'accent sur la diversification des intérêts plutôt



que sur l'affirmation des identités.

En effet la création de blocs régionaux ressemble à des conglomérats, composés de sociétés différenciées et guère à des ensembles, constitués à partir de bases culturelles homogènes.

En Europe, comme dans le continent nord-américain, ce processus a eu sa raison d'être dans la dynamique des interdépendances et dans la logique des avantages comparés.

Ainsi, la complémentarité des intérêts joue un rôle essentiel dans les deux sens, de l'ouverture et de l'intégration et ces deux mouvements sont beaucoup plus favorables au compromis qu'à l'affrontement.

Les facteurs de diversification introduits par cette double tendance ne se soldent pas nécessairement par le rejet de l'autre et la reconstitution de la logique de l'ennemi.

La régionalisation du système mondial ne rassemble guère à des formes de morcellement politique, dont les lignes de fracture seraient définies et aggravées par les religions et par des conflits civilisationnels.

En effet, tout système d'intégration où les critères de diversification se réaliseraient par des chocs identitaires et où les conflits locaux seraient susceptibles de dégénérer en guerres majeures, aurait failli à sa tâche.

L'Union Européenne a tenu jusque-là sa promesse, celle de réaliser une zone de paix, de prospérité et de liberté.

Cette zone s'identifie à une aire de civilisation, qui a connu par le passé des "guerres civiles" fratricides.

Une pareille entreprise dans l'espace ouvert par l'implosion du système soviétique est encore à l'heure d'ajustements incertains.

L'Union Européenne pensée par les Européens comme un modèle institutionnel achevé, par leur besoin irrépressible à problématiser le devenir (E. Morin), n'en finit pas de naître comme acteur international sur la scène du monde.

Dans le nouveau jeu des nations, débridé par la disparition de la stabilité nucléaire, la sécurité collective demeurera encore longtemps le grand défi de cette fin de siècle et dans la recherche de celle-ci, l'Union Européenne pourra y jouer le rôle de pôle de stabilité, de démocratie et de droit. A condition qu'elle acquière une dimension politique et une capacité militaire efficace.

Paris, 1994  
I. Seminatore

Pour des compléments d'informations contactez-nous par e-mail :  
[info@ieri.be](mailto:info@ieri.be)

