HAL
open science

Les relations franco-britanniques dans l'Europe de l'après-guerre froide

W.A.H. Wallace, Françoise de La Serre

To cite this version:

W.A.H. Wallace, Françoise de La Serre. Les relations franco-britanniques dans l'Europe de l'après-guerre froide. Les Études du CERI, 1995, 1, pp.2-26. hal-03471471

HAL Id: hal-03471471

https://sciencespo.hal.science/hal-03471471

Submitted on 8 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Les Études du CERI
N° 1 - avril 1995

Les relations franco-britanniques
dans l'Europe de l'après-guerre froide

Françoise de la Serre
Helen Wallace

Rapport présenté pour la réunion du Conseil franco-britannique,
Paris, 18 janvier 1995

Centre d'études et de recherches internationales
Fondation nationale des sciences politiques

Les relations franco-britanniques dans l'Europe de l'après-guerre froide

Françoise de la Serre
Directeur de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques (CERI)

Helen Wallace
Directeur du Sussex European Institute

«In our interests, in our assets, in our view of Europe, in our hopes and fears for the outside world there are no two substantial countries as similar as France and Britain».

(Douglas Hurd, Discours devant le Conseil franco-britannique, 24 octobre 1994)

Pour qui est familier de toute la saga des malentendus européens qui ont émaillé les relations franco-britanniques depuis 1945, ce constat a de quoi surprendre. En dépit de l'exaltation de la coopération franco-britannique à laquelle ont donné lieu le 90e anniversaire de l'Entente Cordiale, la commémoration du débarquement allié en Normandie et l'ouverture du tunnel sous la Manche, l'inventaire des relations entre Paris et Londres pour les cinq années écoulées produit en effet une image contrastée. S'il y a large identité de situation géopolitique, réaffirmation de valeurs communes et volonté partagée de préserver leur rang de puissances moyennes, moins «égales» que les autres dans le système international et européen, aucun véritable projet commun n'est proposé par la France et la Grande-Bretagne pour l'Europe de l'après-guerre froide. La qualité et le développement des relations bilatérales ne semble pas avoir pour prolongement une vision commune des finalités et des méthodes de la construction communautaire. Les inéluctables mutations auxquelles est confrontée l'Union européenne, dans la double perspective d'un élargissement vers l'Est et d'une présence américaine réduite en Europe, militeraient pourtant en faveur d'un minimum de stratégie commune. D'autant plus que les déclarations effectuées lors du récent sommet franco-britannique de Chartres (novembre 1994) ont présenté la relation entre Paris et Londres comme un des paramètres majeurs de chacune des politiques étrangères nationales.

Le but de cette étude est de prendre une mesure aussi exacte et objective que possible de la relation franco-britannique dans l'Europe de l'après-guerre froide. Il

est aussi de s'interroger sur l'évolution respective des politiques européennes de la France et de la Grande-Bretagne, d'apprécier les points de convergence et de divergence, d'évaluer les champs possibles de coopération entre les deux pays.

D'où un certain nombre de questions :

. Les deux pays ont-ils une vision identique de leur position dans le système international - et le sous-système européen - de l'après-guerre froide ?

. A partir d'un statut analogue, de valeurs partagées et de moyens similaires, s'accordent-ils sur un minimum de priorités ?

. La relation franco-britannique peut-elle se développer substantiellement, sur une base bilatérale, en dehors du cadre de l'Union européenne et en l'absence d'un projet européen commun ?

. Dans le cadre de l'Union européenne, les perspectives sont-elles plutôt celles d'une convergence des positions ou de divergences difficilement surmontables ?

. Assiste-t-on à un tournant dans les relations franco-britanniques ou l'embellie actuelle n'est-elle qu'un nouvel épisode dans une série déjà longue de malentendus et de rapprochements ?

Similarités structurelles...

Avant d'aborder l'impact sur les relations franco-britanniques des changements intervenus depuis 1989, il n'est pas inutile de souligner à quel point la situation structurelle et les intérêts objectifs des deux pays sont proches. Estimant avoir, dans le système international, des intérêts globaux, la France et la Grande-Bretagne s'attachent en effet à préserver leur statut de puissances moyennes particulières et à cultiver leur différence par rapport aux autres pays européens. Celle-ci découle pour une large part de ce que la France et la Grande-Bretagne se sont progressivement constituées en Etats-nations qui ont, au cours des siècles, assuré leur indépendance et orgueilleusement développé de fortes traditions nationales. Dans les deux cas, la classe politique comme les citoyens sont d'ailleurs convaincus que leur pays dispose d'une importante capacité d'autonomie et qu'en même temps il a les moyens d'exercer une influence déterminante sur l'organisation du continent européen. Sur le plan économique, France et Grande-Bretagne représentent un poids analogue, fondé sur d'importantes ressources industrielles et financières qui leur assurent un rôle équivalent au sein des organisations chargées de réguler le système économique mondial (G7 notamment). En outre, les deux pays apparaissent comme naturellement «extravertis» du fait de leur histoire, de leur passé colonial et des réseaux d'influence qu'ils ont maintenus dans le monde. Ceci demeure d'ailleurs, tant vis-à-vis de leur opinion publique que des autres pays européens ou des organisations internationales, un élément de leur statut.

Puissances nucléaires, France et Grande-Bretagne disposent par ailleurs de forces conventionnelles significatives et ont prouvé qu'elles étaient à la fois capables et susceptibles d'intervenir militairement sur le terrain européen et extra-européen. Un

statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies est la reconnaissance et la justification de cette situation. La volonté partagée de Londres et Paris de conserver ce siège de membre permanent, leur commune résistance à son éventuelle européanisation, démontrent la conception très voisine que les deux pays ont de leur rapport au monde et de leur rang international.

Cependant les deux pays doivent également reconnaître les limites qui affectent leur statut et leur marge de manœuvre. Les conséquences de la Seconde Guerre mondiale, comme les progrès de l'internationalisation, ont considérablement réduit leur capacité à contrôler leur environnement, phénomène dont ni la classe politique ni l'électorat - dans leur majorité - n'ont vraiment, dans aucun des deux pays, pris la juste mesure.

L'un comme l'autre ont dû effectuer des choix difficiles pour répondre à une compétition économique accrue et en particulier à la domination, en Europe, de l'économie et de la monnaie allemandes. L'un comme l'autre ont cherché à sauvegarder leurs capacités militaires en éprouvant des difficultés de plus en plus grandes à en assurer le financement. L'un comme l'autre ont des sociétés ethniquement hétérogènes qui sont la conséquence de leur héritage colonial et de la persistance de leurs responsabilités mondiales. Confrontés aux mêmes problèmes socio-économiques, les deux pays s'efforcent de concilier tensions sur le marché de l'emploi et maintien d'un certain niveau de protection sociale.

Sans doute n'est-il pas surprenant que la conscience commune de leurs atouts, et l'expérience partagée de leurs vulnérabilités, aient conduit la France et la Grande-Bretagne à avoir d'elles-mêmes (et l'une de l'autre) des perceptions assez proches. Celles-ci se fondent, à l'évidence, sur un attachement partagé aux valeurs de démocratie et de liberté et se traduisent dans leur conception des relations internationales. Même si cette communauté d'approches n'exclut ni rivalité ni émulation - par exemple dans le domaine de la langue et de la culture -, cette compétition même révèle un objectif similaire : projeter et exporter ce que le patrimoine culturel de chacun offre de meilleur.

Tous ces éléments expliquent que les deux pays ont en commun une certaine approche de la coopération européenne et internationale, et en même temps que leur relation fait apparaître une réelle compétition en termes de pouvoir et d'influence. Aussi n'est-il pas étonnant que la relation entre Londres et Paris ait connu à la fois de persistantes difficultés et des phases d'amélioration.

... et divergences récurrentes

Il est en effet important de souligner à quel point la relation bilatérale, en dépit des similitudes de positions, intérêts et perceptions déjà évoqués, a du mal à se transformer en coopération substantielle. L'impression qui prévaut en général est en effet plutôt celle de malentendus, déceptions et désaccords. L'atmosphère dans laquelle évolue la relation franco-britannique est caractérisée, d'une part, par la célébration de l'Entente Cordiale (tenue pour acquise parce que fondée sur des idéaux partagés), et l'évocation complaisante des différends qui opposent Londres et Paris. La prolifération des stéréotypes et des préjugés que France et Grande-Bretagne développent à l'encontre l'une de l'autre témoigne certes des liens particuliers qui existent - géo-

graphie et histoire obligent - entre les deux plus anciennes nations d'Europe. Mais, transmis d'une génération à l'autre et confortés du fait même de leur répétition, ces préjugés ne constituent pas, à l'évidence, le fondement idéal d'une coopération substantielle.

Plus concrètement, il ne semble pas que la relation franco-britannique soit soutenue par une grande intensité de liens politiques, économiques et sociaux, alors qu'il est intéressant de remarquer que chacun des deux pays a un réseau de liens beaucoup plus denses avec l'Allemagne. Peu de relations existent par exemple entre les partis politiques. Quant aux relations entre milieux d'affaires et financiers, qui se sont pourtant considérablement développées au cours des dernières années, elles demeurent trop informelles et souvent trop mal connues pour avoir un impact politique. La coopération dans le domaine des grands projets, comme par exemple le tunnel sous la Manche, ne paraît pas encore avoir eu de retombées significatives au niveau des élites économiques, qui ne semblent pas avoir tiré toutes les conclusions de ce nouveau lien. De façon plus générale, les canaux de communication que constituent la presse et le discours politique occultent ou dénaturent fréquemment l'essentiel du message qu'il serait nécessaire de transmettre. Il est inutile d'insister sur la façon dont les médias des deux pays ont souvent, par polémiques et caricatures interposées, intensifié les différends franco-britanniques ; en particulier dans le domaine de la construction européenne, où les divergences entre Paris et Londres ont été amplifiées par la persistance de vieux antagonismes et l'absence de canaux de communication adéquats. Chaque pays a fréquemment désigné l'autre comme le bouc émissaire ou le fauteur de troubles au sein de la Communauté. Ainsi les Britanniques ont-ils souvent été présentés par les Français comme des Européens récalcitrants et comme le cheval de Troie des Etats-Unis. Les Français ont été dénoncés à Londres pour leur habileté à habiller hypocritement de termes européens leurs intérêts nationaux et pour leur obstination à défendre des politiques «déraisonnables» comme la politique agricole commune.

Il est en tout cas évident que c'est la construction européenne qui a fourni, dans la relation franco-britannique, l'occasion des conflits les plus récurrents. Une étude que nous avons réalisée en 1989[1] a d'ailleurs mis en lumière l'hypothèque qu'a fait peser sur les relations franco-britanniques une approche fondamentalement différente de la coopération européenne. La France a paru avoir, depuis l'après-guerre, un projet pour l'Europe correspondant à un impératif clairement identifié : redonner son rang à la France en affirmant sa vocation à assurer le leadership en Europe. L'unification européenne est ainsi devenue le relais adéquat des ambitions françaises en même temps que le support et la garantie d'une nécessaire modernisation économique. Certes, le large consensus observé en France sur ces objectifs ne signifiait pas accord sur les voies et moyens de l'unification européenne. Un débat a opposé, à plusieurs reprises, les tenants d'un système institutionnel et d'une méthode communautaire teintés de supranationalité aux avocats d'une Europe fondée sur la coopération intergouvernementale. Mais, si les initiatives françaises visant à concrétiser l'Union européenne ont appartenu tour à tour à ces deux logiques, elles ont été multiples et souvent décisives. Un élément clé de cette politique européenne de la Fran-

---

[1] LA SERRE (F. de), WALLACE (H.), "La dimension européenne. Conflits et convergences", in LA SERRE (F. de), LERUEZ (J.), WALLACE (H.), dir., *Les politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945,* Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990, pp. 127-165.

ce a été, à l'évidence, le développement et le constant renforcement du couple franco-allemand, conçu à la fois comme une nécessité et comme un instrument au service des objectifs français.

A l'opposé, l'approche du Royaume-Uni a semblé se caractériser par une absence de vision globale expliquant la politique fragmentée, ponctuelle et souvent défensive suivie, depuis l'adhésion, par les gouvernements successifs.

Au moins jusqu'à la présentation, en juin 1984, du document «Europe the future»[2] Londres a manqué d'un cadre conceptuel global au sein duquel situer sa stratégie et a plutôt poursuivi à l'égard de la Communauté une politique frileuse et réactive. A aucun moment les dirigeants britanniques (sauf peut-être sous le gouvernement Heath) n'ont paru envisager que la Communauté puisse être le cadre de ce «nouveau rôle» que Dean Acheson les avait engagés à trouver. La Grande-Bretagne a en effet davantage fondé sa politique sur la spécificité d'une relation avec les Etats-Unis, souhaitant être en quelque sorte, selon l'expression de Harold Macmillan, «l'Athènes de la nouvelle Rome». De cette différence d'approche globale ont naturellement résulté des attitudes contrastées sur la possible définition d'une identité européenne (problème de la relation avec les Etats-Unis), la pertinence de sa traduction en termes institutionnels (opportunité d'un nouveau traité), la fonction économique de la Communauté (quelles politiques communes avec quel financement ?) et ses prolongements monétaires.

La même étude avait cependant mis en évidence, à partir du milieu des années quatre-vingt, des approches plus convergentes, notamment après l'accord de Fontainebleau (juin 1984) qui a donné au Royaume-Uni le sentiment de devenir un membre «normal» de la Communauté et fait de la France un contributeur net au budget communautaire. Le relâchement des tensions s'est accompagné d'une convergence des intérêts français et britanniques sur un grand nombre de dossiers (marché unique, nouveau système financier) ou, à défaut, d'un effort de compréhension mutuelle permettant le traitement des divergences dans un cadre et une atmosphère considérablement améliorés. Les changements intervenus au sein du système communautaire, la mise en cause de vieilles orthodoxies ont facilité cette amélioration du climat. L'évolution du contexte international y a également contribué. Stimulé par l'évolution des relations Ouest-Ouest et Est-Ouest et par la perception d'une non-identité permanente d'intérêts avec les Etats-Unis, l'émergence d'un débat sur la défense de l'Europe a par exemple clairement contribué à faire de la Grande-Bretagne un membre plus que jamais nécessaire de la famille européenne, de son propre point de vue et du point de vue de ses partenaires, français notamment. A la mi-89, compte tenu de l'impulsion donnée par l'Acte unique à la mise en place du grand marché et au développement de la Coopération politique, des chances raisonnables existaient donc de voir les relations franco-britanniques au sein de la Communauté se développer sur un mode plus coopératif que conflictuel[3]. Les divergences per-

---

2 Présenté par Margaret Thatcher aux chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de Fontainebleau.

3 Pour un bilan annuel des politiques européennes de la France et de la Grande-Bretagne, voir les contributions de H. WALLACE pour la Grande-Bretagne et de F. de LA SERRE et C. LEQUESNE pour la France in WEIDENFELD (W.), WESSELS (W.) eds., *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Bonn, Europa Verlag.

sistantes sur un certain nombre de dossiers (politique agricole commune et GATT essentiellement) ne paraissaient pas devoir compromettre le bon climat des relations bilatérales à condition d'être gérées avec précaution. Il semblait même envisageable d'améliorer cette relation en y consacrant un minimum d'énergie en vue d'en faire un complément utile à la relation de chacun des intéressés avec l'Allemagne fédérale.

Mais en même temps cette étude (achevée à l'automne 1989, avant la chute du mur de Berlin), indiquait qu'il ne fallait surestimer ni l'importance des convergences, ni la fiabilité de la relation entre Londres et Paris. Elle soulignait notamment qu'il existait dans les deux capitales des réticences à inclure «le franco-britannique» dans le discours sur la politique étrangère et européenne, notamment en raison de l'omniprésence dans la relation franco-britannique du paramètre allemand.

De façon quelque peu prémonitoire, la conclusion indiquait : «La différence essentielle qui persiste entre les politiques française et britannique au sein de la Communauté vient de ce que Paris continue d'avoir une approche stratégique qui contraste avec les préférences de Londres pour une approche fragmentée et une tendance à traiter les problèmes au cas par cas selon leurs mérites propres. Il en résulte que les Britanniques s'exposent à un certain isolement à chaque fois que la Communauté, au lieu de s'attacher à une progression graduelle, envisage un grand pas en avant»[4].

Les événements de 1989 : défi analogue, réponses différentes

La chute du mur de Berlin, l'unification allemande, les bouleversements intervenus en Europe de l'Est et plus généralement la situation de l'après-guerre froide ont récusé le scénario d'intégration graduelle que laissait présager l'Acte unique et imposé une remise à plat de la construction européenne. France et Grande-Bretagne ont donc été confrontées non plus aux aléas des développements communautaires, mais à une série de questions fondamentales : l'Europe de l'après-guerre froide a-t-elle besoin de stabilisateur et si oui lequel ? La Communauté peut-elle constituer ce stabilisateur ou l'expérience d'intégration réalisée depuis 1945 a-t-elle perdu toute pertinence ? Si l'on retient l'hypothèse d'un rôle pour la Communauté, y a-t-il nécessité d'une refonte du modèle existant ou de simples ajustements ? Quelles sont alors les perspectives d'entente franco-britannique ?

Dans une certaine mesure, le nouveau paysage européen n'est pas sans rappeler la situation qui prévalait après 1945. Dans les deux pays, les élites politiques, tirant les leçons de la guerre, étaient tout à fait convaincues de la nécessité d'imaginer des stabilisateurs pour l'Europe. Elles s'étaient cependant arrêtées sur des choix différents, les Français privilégiant plutôt l'intégration européenne et les Britanniques l'Alliance atlantique et la relation spéciale avec les Etats-Unis. En 1989, des bouleversements, qui se situent plus à l'Est et intéressent au premier chef l'Allemagne, confrontent néanmoins la France et la Grande-Bretagne à la nécessité d'ajustements importants.

La France a subi de plein fouet, et probablement plus que d'autres pays européens,

---

4 LA SERRE (F. de), WALLACE (H.), op. cit., p. 164.

l'effondrement des structures de la guerre froide. Elle avait jusqu'alors développé sa politique étrangère à l'ombre d'un monde bipolaire, utilisant toutes les marges de manœuvre d'une singularité fondée sur le principe d'indépendance nationale. Celui-ci s'était notamment traduit par une politique autonome de défense et un statut particulier au sein de l'Alliance atlantique. Dans le cadre européen, la France avait obtenu un encadrement de la RFA par le processus d'intégration, mais en s'appliquant à limiter les contraintes - notamment institutionnelles - qui auraient pu menacer la souveraineté nationale. Au sein de la Communauté il y avait reconnaissance tacite d'une prépondérance politique française compensant la puissance économique allemande, et du rôle moteur joué par Paris dans le couple franco-allemand. La fin de la division de l'Europe, l'effondrement de l'Union soviétique, le retour de l'Allemagne à la normalité ont donc sapé l'exceptionnalisme français en dévalorisant les atouts sur lesquels il était fondé.

Pour la Grande-Bretagne, le problème créé par la fin de la guerre froide a été moins celui des conséquences de l'unification allemande sur la Communauté que celui du devenir de l'Alliance atlantique et de la relation spéciale avec Washington. L'unification allemande a été perçue comme aggravant l'affaiblissement du lien anglo-américain et compromettant la position de Londres comme intermédiaire privilégié entre Américains et Européens dans le cadre de l'Alliance. Et ce, au moment où la fin de la guerre froide signifie à la fois une moindre présence américaine en Europe et le début de guerres réelles dans lesquelles les Etats-Unis ne souhaitent pas être impliqués.

Confrontées à ces bouleversements les affectant de façon comparable et ébranlant les fondements de leur politique étrangère, la France et la Grande-Bretagne ne sont parvenues ni à une analyse ni à une stratégie communes. La réponse initiale des Britanniques a été plutôt agnostique sur l'opportunité de doter l'Europe de structures de stabilisation, et tout à fait réservée envers un exercice visant à changer les rôles et fonctions des institutions existantes. Londres s'est accroché à l'idée que le maintien de l'engagement américain en Europe pouvait être et serait maintenu, et avec lui l'OTAN sous réserve de quelques ajustements. Un renforcement de la Communauté n'a pas paru souhaitable. D'une part, parce que les objectifs du gouvernement conservateur sont largement atteints dans le cadre des politiques existantes, notamment du marché intérieur dont sont attendues une amélioration de la compétitivité européenne et une contribution à la libéralisation mondiale. D'autre part, parce que la probabilité croissante d'un élargissement en direction de l'AELE, puis de l'Est, garantit contre toute perspective d'un renforcement de l'intégration. Pour ce qui concerne l'Allemagne (et bien que Mme Thatcher ait fait de son mieux pour ralentir le processus d'unification), la situation nouvelle n'a pas été perçue comme requérant une redéfinition, et *a fortiori* un renforcement, des institutions communautaires. D'où l'acceptation, à contrecœur et après bien des réticences, par le gouvernement britannique, des conférences intergouvernementales relatives à l'UEM et à l'Union politique.

Le nouveau contexte européen, et particulièrement l'unification allemande, a suscité en France des préoccupations et des réactions différentes. Tous les gouvernements français avaient certes proclamé leur objectif d'une unification allemande fondée sur le droit à l'autodétermination. Mais à la vision des années cinquante d'une Europe unie accueillant une Allemagne unifiée s'est substituée, après 1989, la perspective d'une Allemagne unie s'insérant dans une Europe inachevée. Cette situa-

tion inversée a suscité, du côté français, la conjonction de deux craintes contradictoires : celle de voir l'Allemagne prendre ses distances vis-à-vis de la Communauté et s'affirmer en Mitteleuropa; celle de voir l'Allemagne dominer cette même Communauté. Après une période de flottement, où le gouvernement s'est appliqué à croire à la coexistence de deux Etats allemands, la perspective d'une réunification accélérée, allant de pair avec l'affirmation par l'Allemagne de son ancrage à l'Ouest, ont amené la France à formuler ses priorités : d'une part un renforcement de l'intégration communautaire pour y fixer l'Allemagne réunifiée ; d'autre part la poursuite des efforts entrepris (notamment au niveau franco-allemand) pour mettre sur pied les éléments d'une défense européenne et façonner un nouveau système de sécurité. Suivirent les propositions franco-allemandes d'accompagner la conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire d'une autre conférence sur l'Union politique.

La négociation du traité sur l'Union européenne

Bien que le nouveau contexte européen et la fin de quelques certitudes aient eu un impact comparable sur la France et la Grande-Bretagne, les perceptions et les réflexes ont donc été différents. Si le traité de Maastricht est considéré comme la première tentative de l'après-guerre froide pour restructurer l'espace européen, il est clair qu'à cette occasion, non seulement la coopération bilatérale n'a pas fonctionné, mais que Paris et Londres ont été, la plupart du temps, en assez forte opposition. Sur l'UEM tout d'abord, en dépit du fait que le sort de la livre sterling comme celui du franc dépendent très largement des performances du mark et de l'économie allemande. A la volonté française d'un partage du pouvoir monétaire par la création d'une monnaie unique, gérée par une Banque centrale indépendante, a répondu un fort scepticisme britannique quant à la possibilité d'atteindre de tels objectifs. Aussi le gouvernement britannique a-t-il exigé de pouvoir surseoir au passage à la troisième phase de l'UEM tant que bon lui semblerait.

De façon plus générale, face à une France soucieuse d'élargir l'éventail des politiques communautaires (sans pour autant doter l'Union de compétences exclusives), la Grande-Bretagne a opposé réticences (par exemple en matière de politique industrielle ou d'extension de la Convention de Schengen) ou refus catégorique (cas de la politique sociale).

A première vue il en a été de même en ce qui concerne les initiatives franco-allemandes en vue de créer une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) n'excluant pas à l'avenir une défense commune et considérant l'UEO, à terme, comme le bras armé de l'Union. La Grande-Bretagne a contesté la possibilité même d'aller, dans le domaine de la politique étrangère, au-delà de la Coopération politique. En ce qui concerne le volet «sécurité», Paris et Londres sont apparus comme les champions de thèses opposées. Pour le Royaume-Uni, dans la mesure où la responsabilité en matière de défense appartient à l'OTAN, l'UEO ne pouvait être dotée que de responsabilités limitées la conduisant, par exemple, à des interventions hors zone OTAN. Dans ce schéma, l'UEO ayant pour vocation principale d'être le pilier européen de l'Alliance, n'avait aucune raison d'être liée «organiquement» à l'Union

européenne. Pour la France, la crédibilité de l'Union exigeait qu'elle assume, en priorité, la responsabilité de sa propre défense avant d'avoir vocation à gérer des conflits hors zone. Un lien privilégié devait donc être créé entre l'Union européenne et l'UEO, la seconde étant placée sous l'autorité de la première et lui assurant des moyens militaires adéquats. En principe le compromis consacré par le traité a assuré la victoire des thèses franco-allemandes dans la mesure où il y a claire subordination de l'UEO à l'Union[5]. Mais beaucoup d'ambiguïtés subsistent sur le problème de la défense européenne dans la mesure où la déclaration sur l'UEO annexée au traité privilégie plutôt le lien UEO/OTAN par rapport au lien UEO/Union européenne[6].

L'opportunité d'inclure dans le traité la mention de la «vocation fédérale» de l'Union a constitué un autre révélateur des oppositions entre les deux pays. Les Britanniques ont refusé, avec succès, qu'une quelconque référence au fédéralisme figure dans le texte, mettant au contraire l'accent sur les progrès de la coopération intergouvernementale. En fait, dans cette négociation, la Grande-Bretagne n'a paru avoir d'autre objectif que celui d'empêcher un renforcement de la supranationalité et quelques politiques jugées indésirables. La France, à l'inverse, a eu une démarche positive : en ne s'opposant, formellement, ni à l'inclusion du mot «fédéral», ni au renforcement institutionnel demandé par l'Allemagne, elle a assuré la satisfaction de ses objectifs essentiels : l'engagement irréversible de l'Allemagne dans le processus de l'UEM, la levée d'un tabou en ce qui concerne la défense européenne.

Pourtant, il est possible d'avoir aussi une autre lecture du traité de Maastricht faisant apparaître, en termes de préoccupations et d'intérêts, des convergences réelles - sinon explicites - entre Paris et Londres. Par exemple, en ce qui concerne la réforme des institutions. Si la France a paru accepter sans problème majeur le discours fédéral, elle a été, en même temps, extrêmement prudente en ce qui concerne sa traduction dans les faits et son extension éventuelle aux nouveaux domaines de coopération : politique étrangère et de sécurité, justice et affaires intérieures. L'architecture du traité autour du concept des trois piliers a été proposée par Paris, a trouvé un écho favorable à Londres, et a fourni une alternative, appréciée des deux côtés de la Manche, au développement de l'Union selon la méthode communautaire orthodoxe. En outre, la France et la Grande-Bretagne ont eu manifestement en commun l'objectif de renforcer le rôle du Conseil européen, pour permettre aux chefs d'Etat et de gouvernement d'imprimer leur marque aux dossiers européens et assurer la cohérence entre les trois piliers du traité. Surtout, les deux pays se sont trouvés en total accord pour préserver la règle de l'unanimité dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. Parfaitement conscients de la façon dont cette politique pourrait affecter leurs position et intérêts, les deux pays n'étaient nullement disposés à être mis en minorité sur des questions revêtant pour eux une importance cruciale. Pas plus qu'ils n'étaient prêts, comme on l'a déjà souligné, à

---

[5] LA SERRE (F.de), "Le Traité d'Union européenne", in "Spécial Maastricht", *Regards sur l'actualité*, n° 180, avril 1992, pp. 3-22.

[6] Conformément aux propositions anglo-italiennes de novembre 1991.

abandonner à l'Union leur siège permanent au Conseil de Sécurité[7].

Vers un rapprochement des positions ?

Produire une réponse commune aux défis de l'après-guerre froide, lors de la négociation du traité de Maastricht, aurait exigé un minimum de vues communes sur la construction européenne et un meilleur fonctionnement de la relation bilatérale. Les choses ont-elles changé ? Y a-t-il à l'horizon de la Conférence intergouvernementale de 1996 de meilleures perspectives pour la coopération franco-britannique ? Si l'on prend en compte les évolutions récentes, les signaux sont contradictoires et les impressions contrastées, dans la mesure où apparaissent à la fois des points de tension et des rapprochements significatifs. Du côté britannique, on se plaît à souligner surtout les derniers, le discours officiel faisant état d'une convergence accrue des positions dans le sens souhaité par le gouvernement de John Major.

L'Europe, enjeu de politique intérieure

Cette impression de convergence est fondée notamment sur le fait que la question européenne est devenue dans les deux pays un enjeu majeur de politique intérieure et se situe désormais au cœur du débat politique.

En Grande-Bretagne, le gouvernement conservateur se maintient au pouvoir sans véritable majorité, du fait de la fronde des eurosceptiques, qui peut provoquer à tout moment une élection parlementaire anticipée. Les deux dernières années ont été marquées par le traumatisme de la ratification du traité de Maastricht qui a ensuite contaminé tous les débats relatifs à l'Europe. L'émergence du groupe des eurosceptiques, la puissance de leurs arguments (renforcés notamment par les circonstances dans lesquelles la Grande-Bretagne a dû quitter le mécanisme de change du SME à l'été 1993), le rôle décisif qu'ils jouent dans les votes cruciaux ont fragilisé le gouvernement et l'ont souvent contraint, en matière européenne, à revoir ses positions. Les ministres britanniques se trouvent à la fois enfermés dans une position défensive et contraints de combattre les arguments des eurosceptiques en empruntant le même langage. Dans le discours gouvernemental, la coopération européenne n'est pas défendue pour ses mérites propres ou sa valeur symbolique. Elle est plutôt présentée comme le moyen d'atteindre, de temps à autre, des objectifs spécifiques. Dans ce contexte, les institutions de l'Union européenne, et plus particulièrement la Commission, sont devenues la cible d'attaques continuelles, y compris de la part des membres du gouvernement.

Il est cependant important de souligner que la politique européenne actuelle du Royaume-Uni est le produit d'une approche partisane et non multipartisane. Il en dé-

[7] Voir sur ce point les déclarations du ministre britannique des Affaires étrangères, Douglas Hurd, dans le cadre du programme diffusé par la BBC (Radio 4) sur l'Entente Cordiale, septembre 1994.

coule que certaines positions concernant des politiques particulières - la politique sociale est l'exemple le plus frappant mais il pourrait en être de même de l'UEM - expriment la doctrine d'un seul parti[8]. Elles ne préjugent pas de ce que serait la politique d'un nouveau gouvernement sur nombre de questions européennes.

Pour la France, le problème ne se pose pas exactement dans les mêmes termes, dans la mesure où la politique européenne fait l'objet d'une approche multipartisane et où les divergences qui peuvent exister, au sein de l'actuelle majorité, ne dégénèrent pas en conflit ouvert, menaçant le gouvernement Balladur. Néanmoins, l'étroitesse du «oui» lors du vote sur la ratification du traité de Maastricht a démontré, quelle que soit l'affiliation partisane, une baisse sensible du soutien à la construction européenne telle qu'elle est actuellement perçue. Un sondage effectué un an après le référendum a même indiqué que seulement 44 % des Français interrogés voteraient oui à Maastricht, 59 % continuant cependant à se déclarer favorables à l'UEM qui est pourtant la pièce maîtresse du traité...[9]

A cette apparente désaffection, on peut donner un certain nombre d'explications. Dans la conjoncture négative que forment la récession économique et les pressions de la mondialisation, beaucoup de citoyens et de catégories professionnelles ont été tentés d'imputer au traité de Maastricht une situation dont il n'est pas responsable. Mais surtout il semble que la construction communautaire souffre de son opacité et du manque de légitimité attaché à une approche trop technocratique. L'absence de perspectives claires quant aux finalités de l'entreprise, la crainte d'un fédéralisme dont on n'imagine pas qu'il puisse être autre chose que la projection, au niveau européen, d'un modèle d'Etat jacobin, ne facilitent pas l'adhésion de l'électorat. A cela s'ajoute la montée du nationalisme, phénomène dû en partie à la crise que connaît l'Etat-nation de plus en plus dessaisi de ses pouvoirs au niveau supranational comme au niveau régional. Dans cette situation, les Français, dans leur ensemble, ont du mal à situer leurs allégeances entre un Etat-nation à certains égards dépassé et une Union européenne souvent omniprésente dans la vie quotidienne, mais en même temps dramatiquement absente en Yougoslavie.

La campagne pour les élections européennes a révélé le renforcement, dans le paysage politique français, du courant hostile à toute évolution supranationale de l'Union. A côté du Parti communiste et du Front national traditionnellement hostiles à la construction européenne, c'est au sein de la majorité que s'est essentiellement manifestée, avec la liste conduite par Philippe de Villiers, l'existence d'une opposition de droite à l'Europe façonnée par le traité de Maastricht.

A quelques semaines d'une élection présidentielle où la majorité parlementaire présentera plusieurs candidats, la construction européenne devient donc un enjeu politique majeur. Cette situation explique à la fois la prolifération des réflexions sur l'Europe[10] et la prudence du discours gouvernemental, qui comporte autant d'in-

---

8 Voir sur ce point WALLACE (H.), "Britain out on a limb", *Political Quarterly* 66, 1, 1995.

9 Sondage BVA pour RTL/*Le Monde*, septembre 1993. Pour une analyse voir JARREAU (P.), "Les Français sont mécontents de l'Europe", Témoin n% 1, 1993, pp. 61-69.

10 Voir notamment E. BALLADUR, "Pour un nouveau Traité de l'Elysée", *Le Monde,* 30 nov. 1994 ; J. CHIRAC, "Une volonté pour l'Europe", *Le Monde*, 16 déc. 1994 ; A. JUPPÉ, "Repenser l'Europe", *Le Monde*, 18 nov. 1994.

terrogations que de prises de position. Celui-ci n'est d'ailleurs pas exempt de contradictions dans la mesure où, s'il y a rejet du fédéralisme - sans véritable débat sur les formes qu'il pourrait emprunter - il y a aussi acceptation du traité de Maastricht et de ce qu'il comporte déjà de fédéral.

La conjoncture politique se prête donc mal à la formulation précise par le gouvernement d'une politique européenne. Elle explique en revanche fort bien la tentation de canaliser les mécontentements et les frustrations des Français en leur désignant un bouc émissaire commode - la Commission - et en plaidant pour un renforcement du pouvoir des gouvernements et des parlements nationaux.

Convergences institutionnelles et avenir de l'Union

Est-il possible dès lors d'identifier de véritables convergences entre la France et la Grande-Bretagne sur la réforme du système institutionnel à laquelle, dans la perspective d'élargissements ultérieurs, la conférence intergouvernementale doit procéder ?

Les Britanniques ont prétendu avec insistance, au cours des derniers mois, que l'idée d'une Union européenne centralisée était désormais caduque et que le modèle d'intégration supranationale ne constituait plus un objectif réalisable. Les responsables britanniques ont par ailleurs affirmé que désormais «le vent soufflait dans leur sens» (*the tide is turning our way*), faisant allusion à certaines prises de position de responsables français. J. Major est même allé jusqu'à dire qu'il aurait pu écrire l'article sur l'Europe publié par E. Balladur dans *Le Monde*[11].

Il y a en effet une certaine communauté de vues entre la France et la Grande-Bretagne en ce qui concerne les grandes lignes du système institutionnel. Les deux pays les plus centralisés d'Europe récusent la transposition de leur propre système politique au cadre européen tout en bloquant l'alternative fédéraliste qui pourrait permettre la coexistence, au sein de ce cadre, de modèles politiques différents. Tous deux s'accordent pour penser que la Commission doit être soumise au contrôle politique du Conseil. Tous deux se sont engagés à renforcer le contrôle des Parlements nationaux sur la législation communautaire bien que les deux gouvernements aient, jusqu'à présent, plutôt freiné tout activisme parlementaire dans le domaine de la politique extérieure. Tous deux attachent une égale importance au principe de subsidiarité dont la mise en œuvre a d'ailleurs suscité la création d'un groupe de travail franco-britannique. L'un comme l'autre feront donc preuve de beaucoup de circonspection sur le dossier du développement institutionnel de l'Union, en particulier en ce qui concerne le maintien des piliers régis par la coopération intergouvernementale.

Mais sans doute ne faut-il pas surestimer les convergences existantes. Français et Britanniques ont par exemple été en désaccord, dans la perspective de l'élargissement aux pays de l'AELE, sur l'opportunité de relever le seuil de la majorité qualifiée, et risquent de le demeurer quand il faudra revoir le compromis de Ioanina. De même n'ont-ils pas forcément la même opinion concernant le droit d'initiative de la Commission.

Mais le véritable test du degré de convergence entre Paris et Londres risque d'être la compatibilité de leurs approches en ce qui concerne la nature et le degré de la

11 "Pour un nouveau Traité de l'Elysée", *Le Monde*, art. cité.

«différenciation» rendue inévitable, au sein de l'Union, par les élargissements futurs. *A priori* certaines similitudes existent entre le discours britannique sur l'Europe «flexible» et l'»Europe des cercles concentriques» envisagée par le gouvernement français.

Dans un discours prononcé à Leyde le 7 septembre 1994, le Premier ministre britannique a fait l'éloge d'une Europe «flexible» comportant l'acceptation d'un minimum de politiques communes (politique commerciale, marché unique et environnement), et autorisant dans les autres domaines, qu'ils soient communautaires ou intergouvernementaux, une approche «différenciée». Celle-ci débouchait sur une Europe à la carte généralisant la possibilité des «*opting out*» acceptés par le traité de Maastricht en faveur du Royaume-Uni et du Danemark.

Les propositions françaises d'organiser l'Europe en cercles concentriques visent également à permettre à l'Europe d'absorber un élargissement qui signifie une hétérogénéité croissante sans condamner à l'immobilisme ceux qui veulent et peuvent aller plus loin dans la voie de l'intégration. D'où la suggestion de constituer - au sein du premier cercle rassemblant les membres de l'Union - des noyaux durs variables dans leur composition selon les domaines envisagés, et ayant pour vocation d'organiser des «solidarités renforcées». A Paris on considère par exemple que des pays ne participant pas à la troisième phase de l'UEM - comme la Grande-Bretagne ou l'Italie, voire ultérieurement certains pays de l'Est - pourraient parfaitement jouer un rôle important dans le domaine de la défense ou de la coopération en matière de justice et de police.

Si les discours français et britannique sur la façon d'envisager l'Europe différenciée présentent à première vue certaines similitudes, il n'est cependant pas sûr que l'analogie puisse être poussée très loin.

La formulation britannique plaide en faveur d'une construction permettant au Royaume-Uni de ne pas être engagé dans toutes les coopérations et d'adopter une politique de «semi-détachement» préférable aux contraintes de politiques jugées indésirables. Qu'il puisse en résulter une certaine limitation de l'influence britannique au sein de l'Union paraît être accepté par une partie significative du gouvernement Major.

L'approche française tient en revanche pour acquise la participation de la France à toutes les solidarités renforcées qui pourraient donner lieu à des noyaux durs à l'intérieur du premier cercle. A cet égard, l'insistance mise par le ministre des Affaires européennes, Alain Lamassoure, à évoquer le club des membres fondateurs est d'ailleurs révélatrice[12]. En définitive une importante différence sépare Londres de Paris : si le Royaume-Uni donne l'impression qu'être au cœur de l'Europe peut être pour lui une option facultative, la seule politique envisageable pour la France est, à l'inverse, d'être au centre d'une Europe qui s'articule autour de l'Union européenne.

Défense et sécurité

Dans cet inventaire des rapprochements qui se dessinent entre la Grande-Bretagne et la France, le dossier de la défense se présente de façon particulièrement positive. C'est indiscutablement un domaine où la France et la Grande-Bretagne sont

[12] Le Figaro, 29 novembre 1994.

des acteurs décisifs parce qu'ils ont une politique, mais également la volonté et la capacité de la mettre en œuvre. Sans doute est-ce dû en partie au fait qu'elles sont l'une et l'autre des puissances nucléaires, mais cela vient aussi de la disposition de forces conventionnelles importantes que les deux pays sont prêts à utiliser dans une grande variété de contextes. Pour partielle et peu satisfaisante qu'ait été la réponse à la guerre en Yougoslavie, il n'y aurait pas eu d'engagement militaire significatif de l'Europe sans l'intervention des forces françaises et britanniques.

Au cours des vingt dernières années, la France et la Grande-Bretagne se sont livrées, dans le domaine de la coopération en matière de défense, à de multiples tentatives de mutuelle séduction. Le champ ouvert à la coopération nucléaire entre les deux pays a été évoqué de façon récurrente, notamment au début des années soixante-dix, par Edward Heath, et dans les années quatre-vingt du fait de la remise en cause par les Etats-Unis de la traditionnelle dissuasion nucléaire. Les initiatives possibles dans le domaine conventionnel l'ont été de façon plus épisodique. Le lien anglo-américain et la culture otanienne d'une part, l'ambivalence des positions françaises à l'égard de l'OTAN de l'autre représentaient d'évidents obstacles auxquels se sont ajoutés, dans chaque pays, les réticences de certains milieux politiques et militaires. Cette situation a fait place, depuis deux ans, au développement d'une véritable coopération.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette évolution. En premier lieu, le nouveau contexte européen marqué par une moindre importance de la dissuasion nucléaire, un relatif désengagement américain et l'émergence de crises à la périphérie de l'Union ont contribué à la prise de conscience d'une communauté d'intérêts stratégiques. Celle-ci s'est notamment manifestée dans la volonté partagée de maintenir un effort de défense significatif dont témoignent par exemple les deux Livres Blancs publiés en 1994. Elle s'est traduite aussi par une participation militaire commune à la gestion des crises de l'après-guerre froide : guerre du Golfe mais surtout Yougoslavie. C'est sans doute le traitement de la crise yougoslave qui a provoqué un véritable saut qualitatif dans la coopération entre les deux pays. Une concertation permanente s'est en effet instaurée pour la gestion de cette crise au niveau bilatéral comme au sein des instances multilatérales (ONU, groupe de contact sur la Bosnie). D'autre part, l'expérience partagée sur le terrain en Yougoslavie et la codirection des opérations de la FORPRONU ont donné lieu au développement de relations dont Français et Britanniques n'ont cessé de louer la qualité.

En second lieu, la France comme la Grande-Bretagne sont parvenues à prendre leurs distances par rapport à l'approche en quelque sorte théologique qui avait provoqué leur affrontement lors de la négociation du traité de Maastricht. Les Britanniques y ont été encouragés par l'administration Clinton et par le feu vert donné, en janvier 1994, par le sommet de l'Alliance atlantique au développement de l'identité européenne de défense. L'inclusion pour la première fois, dans le dernier Livre Blanc britannique, d'un long développement sur la défense européenne est un bon indicateur du changement intervenu. Les Français ont, de leur côté, démontré davantage de flexibilité dans leur relation avec l'OTAN, qu'il s'agisse de l'accord intervenu sur la possible intervention de l'Eurocorps dans le cadre de l'OTAN comme dans celui de l'UEO, ou de l'accord français pour que le contrôle de l'espace aérien bosniaque soit confié à l'OTAN.

Enfin les coûts budgétaires résultant de la volonté de maintenir un effort de dé-

fense significatif ont indiscutablement renforcé la coopération bilatérale déjà bien engagée en matière de production d'armements et son extension au niveau européen (projet Horizon par exemple).

C'est dans le domaine nucléaire que la France et le Royaume-Uni ont décidé de renforcer d'abord leur dialogue, ce qui a donné lieu, fin 1992, à la création d'une «commission mixte sur les questions de politique et de doctrine nucléaires». Ces travaux ont permis de constater une identité de vues sur la doctrine et ouvert le débat sur l'éventualité d'une européanisation de la dissuasion. Lancée par le président Mitterrand en janvier 1993 et poursuivie par le gouvernement Balladur, la discussion de ce dernier point a trouvé récemment un écho auprès des responsables britanniques de la défense : une réflexion commune est amorcée sur la mission future des forces nucléaires nationales[13].

D'autres preuves de cette montée en puissance de la coopération bilatérale ont été données, en 1994, par le protocole de jumelage entre l'UK Field Army et la Force d'action rapide. Mais c'est surtout le sommet de Chartres, en novembre 1994, qui a ouvert des perspectives jugées très prometteuses de part et d'autre de la Manche. Il s'agit, pour l'essentiel, de la création d'un groupe aérien européen franco-britannique. Selon les ministres de la Défense, il est «destiné à accroître, de façon significative, la capacité de nos forces aériennes à mener ensemble des opérations de nature très diverse. Notre but est que les forces aériennes soient entraînées et préparées à travailler ensemble pour la réalisation de nos intérêts communs dans une large gamme d'opérations internationales... telles que celles qui sont identifiées dans la déclaration de l'UEO à Peteresberg» (Déclaration à la presse des ministres de la Défense, 18 novembre 1994). La volonté d'une coopération bilatérale plus étroite en matière de défense est donc évidente.

Mais signifie-t-elle aussi un véritable accord dépassant le stade déclaratoire sur l'articulation de cette coopération bilatérale avec le projet d'une défense européenne ? De ce point de vue, quelques nuances sont sensibles dans les déclarations à la presse faites lors du sommet de Chartres. Si l'on a fortement, du côté français, souligné la vocation européenne du groupe aérien et sa possible ouverture à d'autres partenaires, du côté britannique on a semblé faire preuve de moins d'empressement. De façon plus générale, on peut s'interroger sur la communauté de vues existant entre Français et Britanniques sur la défense européenne et sur son articulation avec la politique étrangère de l'Union. Le souci, partagé par Londres et Paris, d'éviter les controverses théoriques et les débats institutionnels, la volonté de pragmatisme affichée de part et d'autre suffiront-ils à produire une position commune lors de la Conférence intergouvernementale de 1996 qui doit réexaminer les dispositions du traité de Maastricht ?

Un des principaux problèmes sera de décider du lien à établir entre politique étrangère et politique de défense. La défense commune sera-t-elle le prolongement de la PESC ou pourra-t-elle conserver une autonomie par rapport à celle-ci ? Les Britanniques plaident pour les liens les plus lâches possibles, se méfiant à la fois des interventions de la Commission et des possibilités de blocage dont disposent les Etats non membres de l'UEO au niveau du Conseil européen. Les Français partagent dans une certaine mesure ces préoccupations. Mais, fidèles à leur position antérieure, ils considèrent que la défense est le prolongement naturel de la PESC et paraissent toujours privilégier un lien organique entre Union et UEO. Ils sont cependant tout à

---

[13] Voir TERTRAIS (B.), *L'arme nucléaire après la guerre froide*, Paris, Economica, 1994, pp. 213-233.

fait conscients que les procédures de décision à l'unanimité, au niveau du Conseil européen, posent problème ; cela explique en partie les réflexions françaises visant à un réaménagement du processus de décision.

L'autre problème qui sera un test des convergences franco-britanniques concerne la garantie de sécurité à accorder aux démocraties d'Europe centrale et orientale. Il y a certes, de part et d'autre de la Manche, analyse concordante du caractère inéluctable de l'élargissement de l'Alliance et des risques qu'il comporte pour sa fonction de défense collective, si l'article 5 doit perdre de sa substance en réponse aux pressions de la Russie. Dans ce contexte, Paris semble favoriser une harmonisation des processus d'élargissement de l'Union et de l'OTAN[14]. En encourageant une large autonomie de l'UEO par rapport à l'Union, les Britanniques ne cherchent-ils pas, à l'inverse, à dissocier élargissement de l'Union et élargissement de l'UEO, et par voie de conséquence de l'OTAN ?

Plus largement, en matière de défense européenne, la France a affiché une priorité - le développement par étapes de l'identité européenne de défense - et une méthode pour y parvenir - le renforcement des capacités opérationnelles de l'UEO. Celui-ci implique à la fois une politique active de l'armement et de l'espace et la création de forces multinationales européennes. L'Eurocorps est ainsi considéré à Paris comme le premier jalon d'une armée européenne alors que la Grande-Bretagne n'envisage toujours pas d'y participer.

Avec la présentation, le 1er mars 1995, par le Premier ministre J. Major, d'un «Memorandum sur les questions de défense européenne» en vue de la Conférence intergouvernementale, les positions britanniques sont devenues plus claires, notamment en ce qui concerne les liens entre PESC et politique de défense. Si le gouvernement britannique considère que l'UEO «agira en renforçant son *partnership* avec l'Union européenne», il rejette explicitement d'inclure la politique de défense dans la PESC et la perspective d'une fusion UEO/Union européenne. D'où la proposition d'établir, pour la politique de défense, une sorte de quatrième pilier de l'Union et de doter l'UEO d'un Conseil composé, au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, des pays membres, associés et observateurs. Les décisions en matière de défense seraient du ressort de ce Conseil et non du Conseil européen. Elles seraient régies par des procédures exclusivement intergouvernementales sans intervention de la Commission ou du Parlement européen. Ce Conseil pourrait siéger «dans la foulée» du Conseil européen dans le but d'améliorer les relations entre les deux institutions. «Il fournirait la nécessaire armature de la politique étrangère et de sécurité de l'Union tout en préservant et même en renforçant le lien transatlantique». Par ailleurs, le gouvernement britannique envisage d'apporter une «contribution significative» au développement des capacités opérationnelles de l'UEO à condition que celles-ci soient complémentaires et non concurrentes de l'OTAN[15].

---

[14] Voir l'article du ministre de la Défense, François Léotard, dans *Le Figaro*, 3 janvier 1995 et le discours du ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, à la "Wehrkunde", Munich, 4 février 1995 (*Bulletin quotidien du ministère des Affaires étrangères)*.

[15] *Memorandum on the United Kingdom Government's approach to the treatment of European Defence issues at the 1996 inter-governmental Conference*, 1er mars 1995. Voir *Financial Times*, 2 mars 1995.

Quelles que soient les réactions françaises aux aspects proprement institutionnels de ce Memorandum, on peut s'interroger sur le degré d'accord entre Français et Britanniques au sujet des conditions d'une relative autonomie européenne en matière de défense au sein de l'Alliance. Les discussions concernant la mise en œuvre des Groupes de forces interarmées multinationales (CJTF) fourniront un début de réponse. Mais, de façon plus générale, le ton très otanien du memorandum britannique est-il en harmonie avec la volonté française de faire de l'UEO «l'instrument privilégié de la mutation de l'Alliance»[16] ? Augure-t-il d'une approche commune du nouveau contrat transatlantique, formellement souhaité par Londres et Paris, et qui apparaît comme l'incontournable préalable à toute politique européenne de défense ?[17].

Sur toutes ces questions, de trop grandes divergences ne pourraient être sans incidences sur la coopération franco-britannique en matière de production d'armements. Outre-Manche, les milieux concernés s'inquiètent de voir la France et l'Allemagne progresser sur le volet militaro-industriel notamment par la création d'une Agence pour la production en commun d'armement, pendant que le Royaume-Uni continue à se faire l'avocat d'une simple coordination[18].

Un rapprochement jusqu'où ?

Jusqu'à présent, le rapprochement entre Paris et Londres s'est essentiellement concentré sur la coopération en matière de défense et sur le système institutionnel de l'Union européenne. Ces deux points sont importants et, aux yeux de certains, pourraient même représenter les bases d'une nouvelle «entente cordiale». Mais les convergences en matière de défense demandent à être approfondies pour pouvoir représenter une contribution franco-britannique significative à la mise en place d'une défense européenne. Quant à l'accord amorcé sur les institutions, il concerne plus la forme et les procédures de la coopération européenne que le fond, le vrai problème étant de savoir quelles politiques communes peuvent recevoir le soutien concerté de la France et de la Grande-Bretagne.

Il ne faut pas en effet oublier que le rapprochement observé s'est situé dans un contexte également marqué par de persistantes frictions : querelle de l'Uruguay Round à propos notamment du volet agricole de Blair House, désaccord sur l'aménagement des procédures de vote au Conseil après l'élargissement aux pays de l'AELE, conflit à propos de la succession de Jacques Delors. En l'état actuel des choses, il n'est pas acquis que la relation bilatérale puisse produire des positions concertées sur les grands dossiers à l'ordre du jour, ni même filtrer ou désamorcer les désaccords.

L'agenda européen pour les mois à venir est en effet extrêmement chargé. L'élargissement aux pays de l'AELE doit être concrètement absorbé et l'ouverture à l'Est préparée avec tous les ajustements que cela suppose, de la part de l'Union comme des candidats. D'importantes décisions concernant l'opportunité et le rythme du passage à la troisième phase de l'UEM devront être prises. Le système Schengen et le troisième pilier de l'Union relatif à la coopération en matière de justice et d'af-

16 *A. JUPPE*, ibid.

17 Voir GNESOTTO (Nicole), "1996 et la défense commune : encore une occasion manquée ?", *Politique étrangère*, 1/1995.

18 Voir sur ce point "The Defence of Europe", *The Economist*, 25 fév.-3 mars 1995, pp. 23-25.

faires intérieures sont appelés à connaître de nouveaux développements. Enfin, la Conférence intergouvernementale de 1996 devra, dans la perspective des élargissements à venir, se pencher sur l'adaptation des institutions et les questions de politique étrangère et de défense.

Tous ces problèmes seront les tests réels du rapprochement franco-britannique.

Les questions économiques et monétaires

Le degré d'intégration économique atteint au sein des Douze rend la France et la Grande-Bretagne également dépendantes de la capacité de l'Union à définir des politiques leur permettant de s'adapter aux pressions de la concurrence internationale et de la mondialisation. De ce point de vue, la marge de manœuvre des deux pays est limitée, comme est exclue la possibilité que l'un d'entre eux pratique une politique de cavalier seul. Un consensus franco-britannique existe sur un acquis communautaire allant au-delà d'une zone de libre-échange et comprenant une politique commerciale commune et un marché intérieur accompagné de certaines politiques redistributives. Si l'on exclut de cette énumération la politique agricole commune, jamais mentionnée par les Britanniques comme faisant partie de l'acquis et qui continue à être une pomme de discorde entre Paris et Londres, les perspectives de coopération font à peu près jeu égal avec les probabilités de conflit.

Pour ce qui concerne la mise en œuvre du Marché unique, la France et la Grande-Bretagne sont assez proches, depuis que la France s'est convertie, au milieu des années quatre-vingt, à la libéralisation. Certes des tensions surgissent de temps à autre sur des problèmes de concurrence, mais il s'agit plus souvent de différends avec la Commission. Les deux gouvernements partagent la même aversion pour la propension bruxelloise à trop «réglementer la déréglementation» du marché. Paris et Londres se sont mis d'accord, par exemple, en 1993,sur une liste de mesures qu'ils souhaitaient faire échapper à la sollicitude de l'administration communautaire. S'il a reflété, et sans doute renforcé, la méfiance à l'égard d'un possible activisme de la Commission, cet exercice n'a cependant pas eu un grand impact, les points retenus étant d'importance secondaire.

Plus important est sans doute le fait que la France ait assoupli ses positions en matière de politique commerciale extérieure. La création de la nouvelle Organisation mondiale du commerce, en remplacement du GATT, devrait permettre à la France et à la Grande-Bretagne de définir ce qu'elles attendent du développement des nouvelles règles sur le commerce international. Certes, Londres insiste surtout sur la libéralisation des échanges et Paris sur la création d'un cadre juridique et d'un mécanisme contraignant d'un règlement des différends. Mais une concertation plus étroite entre les deux pays pourrait permettre quelques avancées, par exemple la mise au point d'une politique commune envers les économies performantes des pays d'Asie du Sud-Est.

Le débat amorcé par le Livre Blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, en dépit de son importance pour l'Europe dans son ensemble et pour les deux pays en particulier, ne paraît pas non plus de nature à les opposer sérieusement. Bien que ce dossier figure parmi les priorités de la présidence française, le récent sommet d'Essen n'a pas permis d'entrevoir, dans ce domaine, le lancement de politiques communes ambitieuses. A défaut de se mettre d'accord sur des politiques, il ne devrait donc pas être impossible de s'entendre sur un discours.

En revanche, les divergences existant à propos de la politique sociale ne devraient pas s'atténuer du fait des positions dogmatiques du gouvernement conservateur. Celui-ci continue à pratiquer à la fois une politique d'obstruction au niveau de l'Union et à tenter d'élargir, à son profit, le champ de l'»*opting-out*» consenti au Royaume-Uni par le traité de Maastricht. Il est toutefois improbable qu'un gouvernement français de centre-droit fasse de ce dossier un élément majeur de controverse. En tout état de cause, les deux pays auront à relever un défi analogue : adapter leurs politiques économiques, sociales et industrielles aux exigences de la compétition internationale tout en faisant face aux tensions internes qui en résulteront.

Conçue par la France comme un complément obligé au marché unique et comme la pierre angulaire de sa politique européenne, l'Union économique et monétaire (UEM) a en revanche toutes les chances de demeurer, dans l'immédiat, un point de désaccord fondamental entre Londres et Paris. La politique monétaire suivie par le gouvernement Balladur, à l'instar de son prédécesseur, illustre l'attachement de la France à l'UEM. Même si cette politique est critiquée par une partie de l'actuelle majorité, en raison des contraintes qu'elle impose en termes de taux d'intérêt et d'emploi, le cap est maintenu. En témoignent la loi de 1993 attribuant à la Banque de France un statut d'indépendance et les propos tenus, très récemment, tant par le Président de la République que par le Premier ministre, sur un éventuel passage à la monnaie unique dès 1997[19]. L'essentiel, pour le gouvernement français, est d'œuvrer à la réalisation des conditions requises pour ce passage, ce qui signifie, en priorité, une forte réduction des déficits publics. Ceux-ci devront dans les deux ans être ramenés au-dessous de la barre des 3 % du PIB alors qu'ils atteignent actuellement 5,5 %.

En Grande-Bretagne, la crise de 1992 et les conditions ayant entouré la sortie de la livre du mécanisme de change avaient eu pour effet de confirmer les réserves officielles à l'égard d'un processus jugé de toute façon irréaliste. Mais en même temps, c'est une politique d'attentisme qui paraissait prévaloir à Londres. Si le retour de la livre au sein du mécanisme de change n'était pas d'actualité, l'hypothèse de ce retour comme celle d'une participation à l'UEM ne paraissaient pas totalement écartées par le Chancelier de l'Echiquier Kenneth Clarke.

Elles l'étaient d'autant moins que les milieux financiers et industriels britanniques sont en majorité favorables à l'UEM et que celle-ci a gagné des partisans au sein de l'Union avec l'entrée des pays de l'AELE. Certes, le Royaume-Uni ne satisfaisait pas (notamment en ce qui concerne le déficit public) aux critères établis par le traité de Maastricht mais sa politique économique s'orientait explicitement vers la recherche d'une convergence accrue avec ses partenaires de l'Union visant à satisfaire aux critères de Maastricht en 1996. Les options demeuraient ouvertes[20].

Le sont-elles toujours après la dernière offensive des eurosceptiques pour obtenir du gouvernement la garantie d'une non-participation à la troisième phase de

---

19 *Le Monde*, 14 février 1995.

20 Voir JOHNSON (C.), "La politique économique", in LERUEZ (J.), *La Grande-Bretagne à la fin du XXe siècle*, Paris, La Documentation française, 1994, pp. 89-100.

l'UEM ? En envisageant l'éventualité d'un référendum sur cette question - ce qu'il avait jusqu'alors refusé - M. Major a donné des gages aux anti-européens de son camp et pris ses distances à l'égard des positions plus ouvertes du Chancelier de l'Echiquier. Au même moment - et pour la première fois - le Parti travailliste s'est déclaré en faveur d'une participation à la monnaie unique si une réelle convergence des économies était assurée[21].

Le dossier de l'immigration

Aggravant les difficultés du marché de l'emploi, les pressions migratoires accentuent encore les difficultés auxquelles France et Grande-Bretagne sont confrontées dans leurs politiques d'ajustement économique et social. Après la décision de mettre en œuvre la Convention de Schengen (quelles que soient les incertitudes qui subsistent) et la coopération découlant du pilier «Justice et Affaires intérieures» du traité de Maastricht, le problème de l'immigration est devenu, pour l'Union européenne, un sujet majeur d'intérêt commun. A l'origine, le débat sur l'immigration a été lancé par les inquiétudes allemandes face au risque d'importants mouvements migratoires en provenance de l'ex-Empire soviétique. Bien que cette éventualité subsiste et affecte les relations entre l'Union européenne et ses voisins de l'Est, les problèmes les plus sérieux concernent désormais l'immigration en provenance d'autres parties du monde et notamment du Maghreb. La détérioration de la situation politique en Algérie a encore aggravé des problèmes qui étaient déjà particulièrement délicats pour la France.

La création du groupe de Schengen (auquel la Grande-Bretagne ne participe pas) et les discussions qui ont entouré la négociation du troisième pilier du traité de Maastricht ont créé l'impression que les vues françaises et britanniques étaient plus en opposition qu'en harmonie sur les problèmes d'immigration. La réalité est différente. Ce qui frappe, en effet, c'est la similitude de situation dans laquelle se trouvent la France et la Grande-Bretagne. Dans les deux pays, les courants d'immigration, par leur volume et leur origine, sont la conséquence de l'héritage colonial. Tous les deux comptent désormais dans leur population non européenne un nombre important de citoyens à part entière et continuent, par ailleurs, à devoir faire face à une immigration clandestine non négligeable.

Dans les deux pays, la conjonction des facteurs ethniques et religieux représente un défi aux politiques d'intégration sociale, alimente le ressentiment de certains électeurs, favorise le succès du Front national en France, et explique le maintien du National Front en Grande-Bretagne. Les deux pays ont donc, *a priori*, beaucoup à gagner d'un certain degré de coordination européenne et de l'échange d'expériences sur la façon de gérer une société multiculturelle dans une période d'inévitables ajustements économiques et sociaux. De ce point de vue, il semble d'ailleurs qu'on assiste à un mouvement de double convergence. La France paraît emprunter à l'expérience britannique, en tentant de développer une politique multiculturaliste, par la recherche d'interlocuteurs au sein des communautés. La Grande-Bretagne paraît, de son côté, plus intéressée que par le passé par la tradition française d'intégration

[21] Voir le débat sur la politique européenne du gouvernement à la Chambre des Communes, *Financial Times*, 2 mars 1995, et le discours prononcé antérieurement par le Chancelier de l'Echiquier, K. Clarke, *Financial Times*, 10 février 1995.

individuelle. Maintenant que sont dissipées les difficultés, notamment de politique intérieure, liées au processus de ratification de Maastricht, il paraît possible d'envisager davantage de concertation et la mise en œuvre de mesures révélant, sur le plan pratique, plus de convergences entre la France et la Grande-Bretagne qu'entre chacune d'entre elles et Bonn (par exemple sur les contrôles aux frontières). L'impression prévaut que les engagements pris au niveau politique impliqueront un discours plus européen de la France, mais que l'attitude des deux pays concernant les modalités pratiques de coopération sera inspirée de la même prudence.

Le défi de l'élargissement

Le problème qui mettra le plus à l'épreuve l'étendue des convergences franco-britanniques est probablement celui de l'élargissement à l'Est, dans la mesure où il constitue un implacable révélateur des intentions et des stratégies de chacun.

Dans le passé les élargissements de la Communauté ont été l'occasion de conflits entre Paris et Londres. Considérés avec constance, en Grande-Bretagne, comme un moyen de freiner l'intégration, ils représentaient, en France, une menace pour l'acquis communautaire, en particulier pour les politiques conformes aux intérêts français.

L'élargissement aux pays de l'AELE, d'emblée soutenu par les Britanniques, a suscité, au départ, une position réservée de la France. Dans un contexte alors imprégné du «dilemme élargissement/approfondissement», la France souhaitait en effet donner la priorité au renforcement de l'intégration et à la ratification du traité de Maastricht. Paris se préoccupait également des incertitudes que faisaient peser sur la future PESC le statut ou la politique de neutralité de plusieurs candidats. Ultérieurement la France n'a cependant pas eu trop de difficultés à accepter des pays de taille moyenne, appelés à devenir pour la plupart des contributeurs nets au budget communautaire et en mesure de reprendre, grâce à l'Espace économique européen, les règles du marché unique. Pour ce qui concerne les ajustements institutionnels, Paris s'est laissé convaincre par Bonn de les renvoyer à la Conférence intergouvernementale de 1996. Ironie du sort, les Britanniques, partisans enthousiastes de cet élargissement à l'AELE, ont eu à faire face aux difficultés créées par la reprise de la politique de la pêche et par l'ajustement des procédures de vote au sein du Conseil. En outre, dans les coalitions mouvantes qui vont se former au sein du Conseil,les nouveaux arrivants - compte tenu de leurs intérêts spécifiques en matière de politique sociale, d'agriculture ou d'Union monétaire - risquent de se trouver parfois dans un camp opposé à celui du Royaume-Uni.

Mais ce qui a paru tolérable - sinon réaliste - pour un élargissement à trois nouveaux pays ne peut être envisagé pour une ouverture à l'Est sans amener l'Union au bord de la rupture. Dans une perspective d'élargissements en cascade pouvant aller jusqu'à une Union de 25 membres un modèle conçu dans les années cinquante pour six Etats ne peut être étendu à un groupe beaucoup plus vaste et beaucoup plus hétérogène de pays. Mener à bien un tel élargissement suppose de ne pas compromettre les réalisations essentielles de la construction européenne sans pour autant en considérer tous les aspects comme sacro-saints. L'élargissement vers l'Est impose aux candidats d'énormes efforts pour la reprise de l'acquis communautaire, mais il impose parallèlement à l'Union de repenser les règles de fonction

nement et les politiques communes sur lesquelles elle a fondé son développement[22]. Reconnu par le Conseil européen de Copenhague, le principe d'une ouverture aux nouvelles démocraties du Centre et de l'Est a été confirmé par la stratégie de pré-adhésion proposée à ces pays par le Conseil européen d'Essen. L'Union est donc désormais engagée dans la voie de l'élargissement. Les Britanniques y sont favorables depuis le début des années quatre-vingt-dix. Les Français, en l'acceptant, ont davantage cédé aux pressions allemandes qu'à la persuasion britannique. Mais, en revanche, l'Union n'a pas encore engagé la réflexion, pourtant incontournable, sur les réformes et ajustements que requiert le modèle actuel d'intégration. Les problèmes les plus ardus concerneront l'agriculture, les secteurs industriels sensibles et le financement de la cohésion économique et sociale. Dans tous ces domaines, des changements radicaux paraissent aussi inévitables que difficiles à mettre en œuvre, toute réforme se heurtant à la défense d'intérêts anciens et de situations acquises. Démanteler les cadres existants, et ce que les Français - plus volontiers que les Britanniques - appellent les solidarités, risque de mettre en cause les acquis positifs de la construction européenne. Mais, à l'inverse, sacraliser l'ensemble des politiques actuelles ne peut que renvoyer l'élargissement à l'Est aux calendes grecques. Dans les deux cas, en termes d'image et de perception par les citoyens européens, l'Union a beaucoup à perdre. La voie est donc étroite. Elle passe probablement par la redéfinition d'un ensemble d'engagements et de politiques permettant aux membres de l'Union - actuels et futurs - de faire confiance à un nouveau régime de coopération multilatérale. Face à cette problématique, le gouvernement britannique est partisan d'apporter des changements importants aux politiques communes (essentiellement à la politique agricole) et de limiter les coûts budgétaires inhérents à l'élargissement. Le gouvernement français, tout en admettant que des ajustements sont nécessaires, cherche à sauvegarder un maximum d'acquis mais partage la même préoccupation concernant l'aggravation de sa position de contributeur net au budget. C'est dans ce contexte dominé, pour l'instant, de part et d'autre de la Manche, plus par le non-dit que par de réelles propositions, que se situent la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996 et les idées déjà évoquées de différenciation ou de géométrie variable.

Au-delà des différences d'approche constatées entre Paris et Londres, des divergences risquent d'apparaître sur l'ampleur de la tâche assignée à cette Conférence. Lors du Conseil franco-britannique de Chartres, J. Major a ainsi affirmé que celle-ci n'avait pas pour objectif «un grand bond en avant». A l'inverse, MM. Juppé et Lamassoure ont indiqué, à maintes reprises, qu'il s'agirait de mettre au point un «pacte refondateur» et non de procéder à un simple toilettage institutionnel. Il n'est même pas certain qu'une opération limitée à cette sorte de «meccano institutionnel» rencontrerait l'accord de la France et du Royaume-Uni. Les deux pays partagent le souci de conserver au Conseil européen son rôle prééminent et sont également préoccupés par les risques de sur-représentation des petits Etats, ce qui pourrait les conduire à favoriser l'introduction d'une double majorité (des Etats et des populations) pour les votes au Conseil. Mais les divergences franco-britanniques au moment du compromis de Ioanina ont également montré la difficulté de parvenir à une

---

[22] Voir LA SERRE (F. de), LEQUESNE (Ch.), RUPNIK (J.), *L'Union européenne : ouverture à l'Est* ?, Paris, PUF, 1994, pp. 121-137, et WALLACE (H.), SMITH (A.), "The European Union : towards a policy for Europe", *International Affairs*, vol. 70, n% 3, juillet 1994, pp. 429-445.

position commune sur la façon de préserver l'efficacité du processus décisionnel. En matière institutionnelle, le vrai clivage risque d'opposer, lors de la Conférence intergouvernementale, non pas les petits pays aux grands, mais les pays défenseurs du *statu quo* à ceux qui souhaitent un fonctionnement efficace de l'Union. Là encore, il n'est pas sûr que France et Grande-Bretagne se retrouvent dans le même camp.

En contrepoint à ce débat sur l'élargissement à l'Est s'inscrit la possibilité d'une divergence supplémentaire entre la France et la Grande-Bretagne à propos de l'opportunité et du contenu d'une politique méditerranéenne.

Pour la France, une politique active de l'Union en Méditerranée est à la fois le nécessaire contrepoids aux élargissements vers le Nord et l'Est et un indispensable facteur de stabilisation de cette région. Paris n'avait pas attendu les récents et dramatiques événements sur l'aéroport d'Alger pour plaider en faveur d'une politique méditerranéenne rénovée. La détérioration de la situation politique en Algérie et les risques de contamination qu'elle comporte pour les pays voisins ne peuvent que renforcer la détermination de la France d'en faire une priorité de sa présidence. Elle est d'ailleurs en cela soutenue par l'Espagne et l'Italie.

Le Conseil européen d'Essen a reconnu la Méditerranée comme «zone prioritaire d'importance stratégique» et retenu l'idée de tenir, en 1995, une Conférence euro-méditerranéenne portant sur les questions politiques, économiques et sociales. Il a aussi promis une aide financière substantielle sans toutefois retenir les propositions chiffrées de la Commission que certains partenaires, notamment les Britanniques, ont jugées excessives. L'insistance mise par la France sur la politique méditerranéenne, lors d'un sommet essentiellement consacré à l'élargissement à l'Est et où étaient conviés les dirigeants des pays européens associés, est significative. Il n'est pas sûr en revanche que Londres estime les intérêts de la Grande-Bretagne directement concernés par la situation qui se développe en Méditerranée. En termes d'échanges économiques, de flux migratoires, de sécurité, les enjeux sont pourtant d'une telle importance qu'ils appellent de l'Union une réflexion et une stratégie. Or Londres et Paris n'ont pas sur ces questions des positions très proches.

Illusions et réalités

Nous avons tenté de mettre en lumière aussi bien les signes annonciateurs d'un renouveau de la relation franco-britannique que les interrogations qui demeurent sur la profondeur du rapprochement entre les deux pays.

La première constatation que nous sommes amenées à faire est que, dans le contexte de l'après-guerre froide, la relation franco-britannique s'est améliorée et approfondie dans un certain nombre de secteurs mais que cultiver le bilatéralisme ne peut être une fin en soi. Ce qui reste de vraiment significatif, au niveau bilatéral, entre les deux pays, concerne en effet peu de domaines - dialogue sur le nucléaire et coopération en matière de défense, politique concertée aux Nations unies - et découle de la volonté, commune aux deux pays, de maintenir leur statut de puissances moyennes particulières. La coopération bilatérale est au service du «rang» respectif des deux pays et de leur refus de se cantonner à un rôle régional en s'appuyant

sur un message à portée universelle. Si cette coopération revêt une indiscutable valeur, elle comporte cependant le risque de conforter les deux pays dans une sublimation de leur singularité qui les incline à résister aux changements rendus nécessaires par les évolutions récentes. D'autant plus que la relation bilatérale ne semble pas avoir réussi à produire une politique concertée dans les cadres multilatéraux où se situent, désormais, les principaux enjeux.

Il semble en effet - et c'est notre deuxième constatation - que le développement de la coopération bilatérale trouvera rapidement ses limites si elle ne s'étend pas au cadre de l'Union européenne. Il est en effet douteux que la relation spéciale établie au sujet de la Bosnie, ou la coopération amorcée en matière de défense, puissent être longtemps compatibles avec une absence d'harmonie, ou *a fortiori* une relation conflictuelle, sur de nombreux dossiers européens. Le message de cette étude est que le développement d'une relation plus fructueuse et plus étroite entre Paris et Londres passe par la construction d'un partenariat débouchant sur de véritables convergences dans le cadre de l'Union. A partir de l'inventaire - incomplet - dressé dans les pages qui précèdent, certains domaines se prêtent à une coopération renforcée. A condition cependant que la lecture qui en est faite, de part et d'autre, ne cède pas trop au *wishful thinking* et que l'approche ponctuelle ne dispense pas - au nom du pragmatisme - de la mise au point d'un projet global. Celui-ci exigerait, après l'identification d'intérêts mutuels qui sont souvent comparables, un accord sur la définition des champs de coopération, le remodelage des institutions, le contenu des politiques communautaires. Une telle démarche supposerait qu'à Paris comme à Londres on insiste plus sur ce qu'il convient de proposer que sur ce qu'il importe d'empêcher ou de détruire. Sans doute faudrait-il aussi que les deux gouvernements se livrent, devant leurs opinions publiques, à une présentation véritablement positive des mérites de la construction européenne et de la valeur des institutions existantes.

La Conférence intergouvernementale de 1996 représentera le moment de vérité pour l'avenir de la relation franco-britannique. Ou bien elle révélera la volonté commune de redessiner un cadre de coopération européenne adapté aux besoins de l'après-guerre froide. Ou bien elle verra se rejouer le scénario des désaccords passés. Les contraintes qui pèsent sur la situation politique, dans les deux pays - du fait d'échéances électorales, programmées ou éventuelles - n'autorisent aujourd'hui que des hypothèses. L'impression dominante ne va pas cependant dans le sens d'une convergence franco-britannique accrue. Les récentes déclarations de J. Major[23] paraissent en effet indiquer que le Royaume-Uni refusera tout développement institutionnel ou politique, préférant, le cas échéant, s'auto-marginaliser au sein de l'Union sans pour autant s'en retirer. La France hésite entre approfondissement de l'intégration et préservation de la souveraineté nationale mais considère l'Union comme un stabilisateur nécessaire à l'Europe et comme un relais adéquat de l'influence et de la puissance françaises.

Le troisième point sur lequel nous aimerions insister concerne l'approche par la France et la Grande-Bretagne de leur rapport avec l'Allemagne. En effet, si le cadre européen est tellement important pour le développement de la relation franco-britannique, c'est aussi parce qu'il pose le problème de la relation des deux pays avec l'Allemagne unifiée. Face à l'Allemagne nouvelle, issue de l'unification et de la fin

---

23 *Financial Times*, 9 janvier 1995.

d'un monde bipolaire, la France et le Royaume-Uni ont-ils la même analyse et les mêmes attentes?

L'unification et les perspectives d'ouverture à l'Est ont transformé radicalement la position géopolitique de l'Allemagne et pèsent de façon importante sur la définition de sa stratégie économique. Acteur décisif de la construction européenne à l'ouest du continent elle redevient puissance principale en Europe centrale et orientale. Les ajustements qu'appelle ce nouveau positionnement «obligent les Allemands à repenser non seulement leur rôle mais aussi leurs intérêts, leurs objectifs, voire leur projet»[24]. C'est la complexité de cet *aggiornamento* que reflète le débat qui se développe actuellement outre-Rhin et qui fait apparaître tout à la fois changements et continuité.

Même si Helmut Kohl est sorti affaibli des dernières élections et doit tenir compte des contraintes imposées par un gouvernement de coalition, sa volonté de renforcer la coopération européenne ne peut être mise en doute. A charge pour lui, cependant, de faire partager ses convictions à une opinion publique que les sondages ont montrée ambiguë, voire réticente[25]. Cette priorité donnée à la construction européenne doit s'avérer compatible avec un objectif non moins essentiel : ouvrir la famille ouest-européenne aux démocraties d'Europe centrale et orientale, ce qui suppose aussi, à terme, l'élargissement de l'OTAN. Bien qu'ils soient élevés, les coûts économiques et sociaux de cette opération paraissent désormais maîtrisables, à la fois parce que l'intégration des *Länder* de l'Est est en passe de réussir, et parce que certaines évolutions allemandes anticipent les réformes nécessaires, notamment en matière agricole[26].

Mais pour désirable qu'il soit, l'élargissement à l'Est, en mettant l'Allemagne au contact direct d'une zone de turbulences et de crises, renvoie à la problématique d'un dispositif européen de sécurité et à la place que doit y prendre l'Allemagne. Si de fortes pressions existent pour une politique étrangère active et influente, celle-ci devra néanmoins triompher des réserves et inhibitions que, en dépit du récent Avis de la Cour Constitutionnelle, l'envoi de troupes allemandes à l'étranger continue de susciter.

Composante fondamentale de l'Union européenne, la création d'une monnaie unique divise les élites et paraît perçue de façon négative par l'opinion publique qui assimile la disparition du mark à une perte d'identité. Aussi la réalisation de l'UEM pourrait-elle fort bien s'avérer indissociable d'un projet politique européen cohérent impliquant une véritable architecture institutionnelle. Sous-estimer l'attachement de la classe politique allemande à la création d'institutions - dans le domaine international en général mais, *a fortiori*, dans le contexte européen - serait source de graves malentendus.

Dans une large mesure, les «réflexions européennes» publiées à Bonn en octobre 1994 par MM. Schäuble et Lamers reflètent ce nouveau positionnement de l'Allemagne entre affirmation de ses intérêts et refus du *Sonderweg*. Elles visent aussi à provoquer une clarification des positions de ses grands partenaires.

---

[24] LE GLOANNEC (Anne-Marie) dir., *L'Allemagne après la guerre froide. Le vainqueur entravé*, Bruxelles, Complexe, 1993, p. 127.

[25] Ibid., pp. 49-56 pour une analyse de l'opinion publique.

[26] Voir LEHMBRUCH (G.), *Sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands*, Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaft, Forschungsprojekt "Die Transformationsdynamik der Schnittstellen von Staat und Wirtschaft in Ostdeutschland", 1995.