

Paris-Londres-Moscou : une nouvelle « Europe à la française » ?

Par Jean-Sylvestre MONGRENIER



Chercheur associé à l'Institut Thomas More, Chercheur à l'Institut Français de Géopolitique (Université Paris VIII Vincennes-Saint-Denis). Auteur du *Dictionnaire géopolitique de la défense européenne* (ed. Unicom, 2005), de *La France, l'Europe, l'OTAN : une approche géopolitique de l'atlantisme français* (ed. Unicom, 2006), co-auteur de *La Russie, de Poutine à Medvedev* (Institut Thomas More/DAS, ed. Unicom, 2008).

Si l'on en croit la *doxa*, la présidence française de l'Union européenne s'achèverait par un succès sans précédent. Selon les hommes de l'Elysée, la France aurait ravi à l'Allemagne la direction des affaires européennes. Pour donner forme à sa vision et organiser la future architecture de l'Europe, Nicolas Sarkozy parierait sur l'entente avec le Royaume-Uni et l'excellence des relations avec la Russie. Les exégètes de la « pensée présidentielle » crient au génie diplomatique mais les faits portent au scepticisme. Le schéma de pensée « Paris-Londres-Moscou » n'ouvre pas de perspectives claires pour l'Union européenne et l'« Europe des Etats », officiellement prônée à Paris, peine à dépasser la somme des parties. En définitive, la ruse ne saurait pallier le manque de force.

If one believes in the *doxa*, the French presidency of the European Union would be finishing by an unprecedented success. According to the men of the Elysée, France would have robbed the leadership of the European affairs to Germany. In order to give a shape to his vision and to organize the future architecture of Europe, Nicolas Sarkozy would rely on a new entente with the United Kingdom and on excellent relations with Russia. The exegetes of the "presidential thought" talk about diplomatic genius but in the face of facts we are inclined to scepticism. The scheme of thought "Paris-London-Moscow" does not bring up a clear prospect for the European Union and with the "Europe of states", officially recommended by Paris, the whole would not be more than the sum of its parts. Finally, the ruse cannot compensate for the lack of power.

En 2002-2003, la crise irakienne avait vu émerger un « axe » Paris-Berlin-Moscou prétendument porté par le sens de l'Histoire, configuration transitoire présentée comme le préalable à un futur « *brave new world* » multipolaire et onusien. A l'épreuve des faits, il ne s'agissait là que d'une éphémère coalition diplomatique, formule bien vite battue en brèche par les solidarités transatlantiques d'une part, les connivences entre la Russie et Saddam Hussein de l'autre. Ainsi les « services » américains obtinrent-ils le concours de leurs homologues français et allemands tandis que Moscou renseignait Bagdad (1). Si tôt achevée la première phase des opérations, Français, Allemands et Britanniques s'employèrent à réduire la fracture ouverte au sein de l'Union européenne et de l'OTAN. Les dirigeants de ces trois pays enchaînèrent les sommets et le ministre italien des Affaires étrangères, Francisco Frattini, dénonça alors la prétention de ce « *triumvirat* » à diriger l'Union européenne. Depuis, le triangle Paris-Londres-Berlin n'a pu être constitué et, en lieu et place, les exégètes de la « pensée présidentielle » ont imaginé un axe Paris-Londres-Moscou qui marginaliserait l'Allemagne.

La vision angélique des relations franco-allemandes et les idéologies douces qui anesthésient les opinions publiques européennes ont partiellement occulté les divergences nationales. Ce sont ces rivalités de pouvoir qui, en dernière analyse, expliquent les « *paradoxes éléatiques* » (Pierre Hassner) de l'incertaine alliance instituée par le traité de l'Elysée (22 janvier 1963). La fin de la Guerre froide, les hésitations de François Mitterrand devant la perspective d'une Allemagne réunifiée et les désaccords sur l'élargissement de l'Union européenne à l'Est ont depuis levé une partie du voile sur les dessous de la relation franco-allemande. Plus récemment, le projet français d'Union méditerranéenne (2), initialement pensé comme contrepoids à l'influence de l'Allemagne en

Europe, a contribué à détériorer plus encore la relation Paris-Berlin. Enfin, le refus d'Angela Merkel de compromettre les équilibres budgétaires allemands et de se rallier à une forme perverse et échevelée de keynésianisme a mis à mal l'illusion d'une relance économique européenne concertée (3).

L'Europe de l'Atlantique à l'Oural et à l'Anatolie

En retour, les hommes de l'Elysée en sont à revendiquer, sans guère de précautions mais non sans arrogance, une victoire diplomatique française sur l'Allemagne. Avec le concours du Royaume-Uni et des pays d'Europe centrale, la *maestria* du « Président » aurait permis d'isoler Angela Merkel au sein de l'UE et de ravir à l'Allemagne son *leadership* européen. Et l'Elysée de décliner sa vision d'une future architecture économique et sécuritaire européenne, de l'Atlantique à l'Oural et à l'Anatolie : un grand espace organisé en cercles concentriques. Elargie au Royaume-Uni, la zone euro est présentée comme constituant le cercle intérieur et le cœur battant de cette construction intellectuelle. On croit comprendre que l'axe diplomatique et militaire Paris-Londres pourrait avoir suffisamment de puissance et de force d'entraînement pour animer cette Eurozone, noyau décisionnel de l'Union (4). Le second cercle serait formé par l'ensemble des pays membres de l'UE, les douze pays n'ayant pas encore adopté l'euro étant supposés se rallier aux décisions des quinze autres. Enfin, le troisième cercle inclurait la Russie, l'Ukraine et la Turquie dans un vaste « *espace économique et de sécurité* » élargi à l'*hinterland* eurasiatique de l'Europe. Quant au rôle des Etats-Unis dans les équilibres géopolitiques européens – voir l'OTAN, l'OSCE et de multiples accords bilatéraux –, il est purement et simplement ignoré. Peut-être s'agit-il de réduire la portée du retour dans les structures militaires intégrées de l'OTAN, une décision qui devrait pourtant être officialisée lors du prochain sommet atlantique (Strasbourg-Kehl, avril 2009).

Le phantasme d'une grande Europe tirée au cordeau relève d'abstractions déréalisantes qui laissent songeur. La raison géométrique et la diplomatie de la claque dans le dos suffiraient-elles donc à résorber les rivalités internes à l'UE et les conflits latents à ses confins ? Il faudrait se pencher sur les méfaits du constructivisme intellectuel dans l'action humaine mais il est plus urgent de revenir à l'analyse géopolitique des faits, des tendances et des contre-tendances à l'œuvre. Aujourd'hui portée au pinacle, la relation franco-britannique est effectivement essentielle sur le plan diplomatique et militaire. Au vrai, la chose n'est pas nouvelle. Dans l'après-1945, l'étroite coopération entre Paris et Londres permit d'organiser la défense de l'Europe occidentale – avec la signature des traités de Dunkerque (1947) et de Bruxelles (1948) –, puis de conclure avec les Nord-Américains l'Alliance atlantique (1949). Suite à la crise de Suez, en octobre 1956, les voies divergèrent ; Londres décida de renforcer son « *special relationship* » avec Washington quand Paris privilégia l'accès au nucléaire militaire, condition *sine qua non* d'une stratégie d'indépendance nationale. De part et d'autre, les relations bilatérales furent revues à la baisse pour se limiter, sur le plan militaire, au minimum requis par la solidarité interalliée.

La nouvelle « Entente cordiale »

A la fin de la Guerre froide, les positions évoluent et la précipitation des événements (dislocation de la Yougoslavie et guerre en Bosnie) mène les deux pays à renforcer leur coopération militaire. En 1994, ils célèbrent le centenaire de l'Entente cordiale (5), prélude au lancement d'un « partenariat global » l'année suivante. Porté au pouvoir en 1997, Tony Blair prône une « Europe gaullienne » au sein de laquelle Paris et Londres agiraient de concert et cette dynamique mène à la déclaration de

Saint-Malo (4 décembre 1998), voie de passage obligée vers la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense). L'« Europe de la défense » procède de cette initiative franco-britannique, européanisée dans les mois qui suivirent (Conseils européen de Cologne et d'Helsinki, juin-décembre 1999). Avec la crise irakienne, chacun des partenaires de cette nouvelle entente cordiale abat son jeu. Les faux-semblants tombent et la rhétorique française se rabat à nouveau sur le « couple franco-allemand ». A l'Europe-marché de Tony Blair, Jacques Chirac oppose une Europe-puissance fondée sur un axe Paris-Berlin. Avec l'échec du projet de Constitution européenne, les cartes sont à nouveau rebattues et l'expression d'Europe-puissance disparaît du vocabulaire politique français. L'heure est au « patriotisme économique » et à la défense de la PAC (Politique agricole commune) contre la volonté britannique d'accorder plus de fonds européens à de nouvelles politiques.

L'épuisement de la relation franco-allemande et l'arrivée de Nicolas Sarkozy à l'Elysée ont conjugué leurs effets pour rapprocher la France du Royaume-Uni. Le signe manifeste de cette embellie serait la plus grande participation britannique à l'« Europe de la défense » dont la relance était l'une des priorités de la présidence française. De fait, le Royaume-Uni a décidé de contribuer au renforcement des capacités militaires en Europe et de prendre le commandement d'une opération navale de l'UE contre la piraterie en mer d'Oman. On ne saurait pourtant y voir un ralliement aux conceptions françaises. Lorsque dix ans plus tôt Tony Blair avait signé la déclaration de Saint-Malo, c'était déjà dans l'idée de renforcer les capacités militaires des pays européens, capacités pouvant être mobilisées sur décision nationale aussi bien dans le cadre de l'OTAN que dans celui de l'UE. Il ne s'agissait pas de jeter les fondements d'une défense européenne, bras armé d'une Europe politiquement intégrée. En ce domaine comme en d'autres, ce sont les Français qui ont depuis fait mouvement vers les positions britanniques (6). La nouvelle attitude vis-à-vis de l'OTAN, empreinte de sens des réalités au demeurant, a facilité les choses et Paris a de fait renoncé à obtenir la mise sur pied d'un véritable état-major stratégique opérationnel européen (le « quartier général de Tervuren »), projet qui depuis plusieurs années opposait Londres à Paris.

Vers une Europe à l'anglaise

Au-delà des questions de défense, Nicolas Sarkozy a une conception d'ensemble de l'UE, dans ses modes d'organisation et de gouvernance, finalement assez proche des schémas britanniques : une « Europe à l'anglaise » fondée sur des coopérations ciblées entre Etats, selon le principe de la géométrie variable, dans le cadre d'un grand marché ouvert sur les périphéries méridionales et orientales de l'UE. Au milieu des années 1990, Douglas Hurd, en charge du *Foreign Office*, évoquait alors une « *Europe polygame* ». C'est peu ou prou cette Europe des Etats, avec des jeux d'alliances et de contre-alliances variables selon les thématiques et les contextes, que valorise le nouveau discours français. *Why not ?* Encore faudrait-il être conscient que la relégation de la Commission européenne dans un rôle subalterne (un simple secrétariat du Conseil) interdirait la consolidation d'un organe de pouvoir voué à la définition du « bien commun » européen, au-delà les intérêts étatiques. Ce n'est pas la simple coopération intergouvernementale qui permettra de définir des politiques communes à caractère stratégique (une politique énergétique commune par exemple) pour renforcer les liens de confiance entre les peuples et les nations de l'UE. En témoigne d'ores et déjà l'absence de véritable plan de relance économique européen. Simple organe administratif dépourvu d'un budget suffisant, la Commission n'a pu que procéder à un habillage de plans nationaux disparates, les Etats membres refusant par ailleurs d'accorder leurs politiques budgétaires au sein du Conseil. Réduite à l'intergouvernemental, l'UE serait moins que la somme des parties.

La volonté française de faire de la Russie un point d'appui essentiel, à l'extérieur de l'UE et contre les intérêts de sécurité de certains de ses Etats membres, entre aussi en contradiction avec la vision d'une union dont la cohésion géopolitique serait renforcée. L'offensive militaire russe en Géorgie, le remaniement par la force de sa marche sud-caucasienne et l'épuration ethnique des régions séparatistes (Abkhazie et Ossétie du Sud) ont suscité une onde de choc aussi bien dans l'UE que dans la CEI (Communauté des Etats indépendants) et dans l'OCS (Organisation de Coopération de Shanghai). Avec le recul et conformément aux analyses les plus pessimistes, le plan Medvedev-Sarkozy (12 août 2008) s'est révélé favorable à la partie russe qui a su en exploiter au mieux les silences et les imprécisions. L'activisme et la surestimation de son poids propre, aggravés par l'obsession du « *prime time* », se sont heurtés à la volonté politique russe et au savoir-faire diplomatique de ce pays.

La Russie comme problème de sécurité

Que l'on juge de la chose à partir des faits observables sur le terrain : la Russie a reconnu l'indépendance des régions séparatistes (une annexion *de facto*), plus que doublé sa présence militaire (construction de nouvelles bases) et elle interdit aux observateurs européens l'accès aux territoires conquis ; dès lors, peut-on sérieusement parler de retour au *statu quo ante* ? Des informations divulguées par l'Elysée laissent accroire que Vladimir Poutine était prêt à faire entrer les chars russes dans Tbilissi et à pendre le Mikheïl Saakachvili, seule la promptitude de Nicolas Sarkozy permettant de sauver le président géorgien et la souveraineté nationale. Mais que sait-on au juste ? La diplomatie secrète américaine n'avait-elle pas tracé des lignes rouges ? Les dirigeants russes n'étaient-ils pas conscients des limites à ne pas franchir ? Toujours est-il que Dmitri Medvedev a publiquement déclaré, le 14 novembre 2008, que son homologue français n'était pas à l'origine de l'arrêt des opérations en Géorgie. Arguant de son courage politique et de sa connaissance approfondie du tandem Poutine-Medvedev, le président français s'est ensuite posé en interlocuteur privilégié de la Russie en Europe, disputant ainsi à l'Allemagne son antériorité en termes d'*Ostpolitik*. Après avoir affirmé que l'accord de cessez-le-feu était respecté, Nicolas Sarkozy a repris à son compte le projet russe d'une conférence de sécurité paneuropéenne et remis en cause l'installation de systèmes anti-missiles en Europe centrale (sommet de Nice, 14 novembre 2008).

Cette complaisance à l'égard des positions russes a été perçue comme telle, à Londres comme dans les capitales centre-européennes que la diplomatie française se vante d'avoir gagnées à sa cause. Dans l'affaire géorgienne, la diplomatie britannique a fait le choix de la fermeté et le premier ministre, Gordon Brown, n'a donné son accord à une reprise des négociations russo-européennes (sur le partenariat UE-Russie) qu'après une déclaration réitérant la claire condamnation de la politique russe en Géorgie. L'affaire géorgienne ne manquera donc pas de retentir à nouveau sur le cours de négociations qui seront longues et difficiles, le partenariat UE-Russie ne s'inscrivant plus dans une vision d'ensemble en adéquation avec les réalités géopolitiques. Les Français auront beau répéter que la Russie ne constitue pas un ennemi potentiel, il n'en reste pas moins que de la Baltique à la mer Noire, elle est à nouveau perçue comme un problème de sécurité majeur, l'offensive d'août 2008 donnant corps aux menaces explicites qui ont été proférées contre des pays alliés et amis (jusqu'au sommet de l'Etat russe), menaces réitérées depuis cet été avec le possible déploiement de nouvelles armes pointées vers les pays européens dans l'enclave de Kaliningrad (missiles balistiques Iskander/SS-26). Comment donc prétendre organiser un ensemble de sécurité avec une Russie qui se pose d'elle-même en rivale et ennemie des pays occidentaux ? Le type de solution mis en avant par l'Elysée présuppose le problème résolu.

L'improbable « pacte de sécurité » paneuropéen

Les jours et les semaines qui ont suivi le sommet de Nice ont déjà mis à mal la nouvelle « Europe à la française ». Après avoir suscité l'ire des dirigeants polonais et tchèques en prétendant négocier avec la Russie, sans mandat européen, le sort des antimissiles, Nicolas Sarkozy a précisé, en marge du G-20 organisé à Washington (15 novembre 2008), qu'il s'agissait là d'une question souveraine. Rappelons de surcroît que la France avait précédemment apporté son soutien à l'initiative américaine, dans le cadre de l'OTAN, comme élément de réponse à la prolifération des armes de destruction massive au Moyen-Orient (7). La réponse du berger à la bergère n'a pas tardé : le lendemain, Dmitri Medvedev s'autorisait, devant un parterre de journalistes américains, une désobligeante imitation du président français. Par ailleurs, les Etats membres de l'OSCE (Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe) n'ont pas entériné la proposition russe d'un nouvel ordre de sécurité paneuropéen. Un projet de « traité de sécurité » avait été précédemment présenté par Medvedev le 5 juin 2008, à Berlin. Accueilli avec faveur par Nicolas Sarkozy à Nice, il avait été toutefois recadré, la partie française précisant que l'initiative russe devait être abordée dans le cadre de l'OSCE, en bonne intelligence avec les Nord-Américains (les Etats-Unis et le Canada sont membres de l'OSCE) et dans le respect des alliances (8). Le 4 décembre 2008, lors de la réunion ministérielle annuelle de l'OSCE, les responsables américains et européens ont décliné les propositions russes et demandé le respect des règles déjà édictées et officiellement agréées par tous les pays membres. Quant au ministre français des Affaires étrangères, il a péniblement expliqué que Nicolas Sarkozy n'avait pas véritablement soutenu l'idée d'un sommet de l'OSCE à la mi-2009. Le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, s'en est offusqué.

Le schéma de pensée « Paris-Londres-Moscou » n'est décidément pas en phase avec les lignes de force du paysage géopolitique et les processus à l'œuvre ; il ne saurait donc dépasser le stade des manœuvres tactiques et fonder une nouvelle configuration dans l'aire Vancouver-Vladivostok. A l'intérieur de l'UE, Londres campe sur ses positions avec constance et c'est la France qui fait mouvement vers le « *grand large* ». Gordon Brown et Nicolas Sarkozy conjuguent leurs faiblesses économiques et leurs déficits jumeaux (budgets publics et balances commerciales) pour faire pression sur l'Allemagne, et rehausser leur image respective sur la scène politique intérieure, sans grand succès en définitive : l'Europe économique est en ordre dispersé et les relations franco-allemandes se sont dégradées plus encore.

Quant aux pays d'Europe centrale et orientale, ils ont pu négocier au mieux leur participation au « paquet énergie-climat » mais la lune de miel entre la France et la Russie aura remis en cause la confiance primitivement suscitée par la nouvelle attitude française à l'égard de l'OTAN. Si l'on porte le regard vers la Russie, celle-ci continue de s'éloigner des normes occidentales, le pouvoir jouant des difficultés économiques pour renforcer son emprise sur l'appareil productif, la société civile et la vie politique ; le nouvel autoritarisme russe aura d'autres prolongements sur la scène internationale. En définitive, le bilan de la présidence française et les évolutions en cours illustrent le fait que la ruse ne saurait pallier les insuffisances de la force. Ce n'est pas en manipulant les procédures et en affaiblissant les institutions que l'on renforcera la solidité et la cohésion de l'UE. Le bonapartisme et l'occasionalisme ne sont pas des méthodes de gouvernance adaptées à un vaste ensemble multinational.

Jean-Sylvestre MONGRENIER

(1) Les services français auraient servi d'intermédiaires entre la CIA et Naji Sabri, ministre des Affaires étrangères de Saddam Hussein. En Irak même, des agents du BND (services allemands) auraient aussi apporté d'importants renseignements militaires aux Américains. En revanche, la Russie aurait fourni des renseignements militaires à Saddam Hussein.

- (2) L'Union méditerranéenne a laissé place à une Union pour la Méditerranée qui comprend l'ensemble des pays membres de l'UE. L'UPM recouvre des projets bien éloignés des visions surréalistes inspirées de Benoist-Méchin, projets qui auraient pu être menés dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen. Au final, « beaucoup de bruit pour rien » (ou bien peu).
- (3) Le bien-fondé de politiques contra-cycliques n'est pas ici en cause. Toutefois, on ne fera pas passer pour de l'audace et du courage politique plus de trois décennies de déficits budgétaires, sans discontinuer, et une nouvelle dérive de la dette publique.
- (4) L'Elysée parie sur le ralliement du Royaume-Uni à l'euro mais cette perspective est pour le moins incertaine. Le récent rapport d'un prestigieux institut britannique, le Royal Institute of International Affairs (Chatham House), semble avoir alimenté des anticipations excessivement optimistes quant à la plus grande participation du Royaume-Uni aux politiques publiques de l'Union européenne.
- (5) L'accord militaire désigné sous le nom d'Entente cordiale est signé le 8 avril 1904 et ne constitue pas une véritable alliance entre les deux pays. L'expression est antérieure. Elle a été forgée par François Guizot lors de la rencontre entre Louis-Philippe et la Reine Victoria au château d'Eu, en septembre 1843.
- (6) Ce mouvement devrait comprendre un engagement plus important des armées françaises en Afghanistan. Sur ce théâtre d'opérations, les Britanniques sont le deuxième contributeur de troupes (8 000 hommes) et ils pourraient transférer de 1 000 à 2 000 hommes depuis l'Irak vers l'Afghanistan. Leur contribution représente 16% du total des forces contre 5% pour celle de la France. Les Etats-Unis devraient accroître leur présence sur le terrain (31 000 hommes sur un total de 65 000 hommes) en envoyant 20 000 à 30 000 hommes supplémentaires d'ici l'été 2009 (Michael Mullen, chef d'état-major interarmées américain, le 20 décembre 2008).
- (7) De fait, on ne peut plaider auprès du prochain président américain une grande fermeté vis-à-vis du nucléaire iranien et tenir pour quantité négligeable des armes destinées à parer ce type de menace, dans le cadre d'une dissuasion globale, au prétexte qu'elles indisposent la Russie.
- (8) On éprouve ici les limites de la grande Europe de la sécurité, celle des communicants de l'Elysée, qui ne fait pas référence aux Etats-Unis et à l'OTAN. Un écran de fumée ?

Cet article est publié en partenariat avec le portail d'information **Fenêtre sur l'Europe** (<http://www.fenetreeurope.com>).

© Institut Thomas More ASBL