

Centre International de Formation Européenne

Institut Européen des Hautes Etudes Internationales de Nice

Année académique 2003-2004



# **Les Relations Franco-allemandes Après le Traité de Nice**

Mai 2004

Thi My Kiêu Huynh

Mémoire réalisé sous la direction  
de Matthias Waechter,  
Lecteur du D.A.A.D,  
Directeur du D.H.E.E.I

A mes parents

## SOMMAIRE

Remerciements.....	6
Introduction.....	7
<b>I. Nice ou les tensions franco-allemandes au grand jour.....</b>	<b>11</b>
<b>A – <u>Le temps des incompréhensions</u>.....</b>	<b>11</b>
<b>1. Contextes de la CIG.....</b>	<b>12</b>
a) <i>Nice ou la question récurrente de la réforme institutionnelle.....</i>	<i>12</i>
b) <i>Appréhensions communes liées à l'élargissement.....</i>	<i>13</i>
c) <i>Appréhensions vis-à-vis du partenaire.....</i>	<i>15</i>
d) <i>Schröder ou les « intérêts allemands ».....</i>	<i>17</i>
<b>2. Le traité de Nice : succès relatif, relatif échec.....</b>	<b>18</b>
a) <i>Mauvais départ.....</i>	<i>18</i>
b) <i>La question du décrochage.....</i>	<i>20</i>
c) <i>La réponse aux « trois reliquats » d'Amsterdam.....</i>	<i>22</i>
d) <i>Des réformes limitées.....</i>	<i>25</i>
<b>B – <u>Le temps des rapprochements</u>.....</b>	<b>26</b>
<b>1. Mieux comprendre les racines du malentendu.....</b>	<b>27</b>
a) <i>Le défaitisme des spéculations géopolitiques.....</i>	<i>27</i>
b) <i>L'absence de concept d'Europe et d'engagement politique.....</i>	<i>28</i>
<b>2. ...Pour trouver les positions communes.....</b>	<b>31</b>
a) <i>Les premiers débats sur l'avenir de l'Europe.....</i>	<i>31</i>
- <i>Prise de conscience de la nécessité d'un projet européen.....</i>	<i>31</i>
- <i>Le noyau dur franco-allemand.....</i>	<i>32</i>
b) <i>Europe fédérale et fédération d'Etats-nations.....</i>	<i>33</i>
- <i>Fischer ou le débat sur la finalité de l'Europe.....</i>	<i>33</i>
- <i>Chirac et le concept de « groupe pionnier.....</i>	<i>35</i>
- <i>Schröder et la mise en cause du « triangle institutionnel européen ».....</i>	<i>35</i>
- <i>Jospin et le renforcement du triangle institutionnel.....</i>	<i>37</i>
<b>Conclusion.....</b>	<b>39</b>

<b>II.</b>	<b>Une Convention, une Constitution, un consensus franco-allemand ?</b>	<b>40</b>
<b>A</b>	<b><u>France-Allemagne, moteur des débats sur la réforme institutionnelle de l'Union européenne</u></b>	<b>41</b>
<b>1.</b>	<b>Nouvelle méthode, nouveau partenariat franco-allemand</b>	<b>41</b>
a)	<i>La Convention pour l'avenir de l'Europe, nouvelle méthode de négociation</i>	41
b)	<i>Un rôle d'impulsion et de moteur des initiatives franco-allemandes dans les débats et travaux de la Convention</i>	42
-	<i>Compétences de l'Union et principe de subsidiarité</i>	43
-	<i>Gouvernance économique : « Much ado about almost nothing »</i>	44
-	<i>Espace de liberté, de sécurité et de justice</i>	44
-	<i>Union européenne de sécurité et de défense</i>	45
<b>2.</b>	<b>La nouvelle architecture institutionnelles de l'UE : une 3<sup>ème</sup> voie franco-allemande ?</b>	<b>47</b>
a)	<i>Bicéphalisme à la tête de l'UE</i>	47
b)	<i>Les zones d'ombres d'un compromis par addition</i>	48
-	<i>Une concurrence institutionnalisé au sommet ?</i>	48
-	<i>Renforcement ou affaiblissement de la Commission européenne ?</i>	49
-	<i>Equilibre instable entre tendance intergouvernementale et vision fédérale</i>	50
-	<i>Une base aux débats et travaux des Conventionnels</i>	51
<b>B</b>	<b><u>Un consensus fédérateur ?</u></b>	<b>53</b>
<b>1.</b>	<b>La réaffirmation d'un leadership du couple franco-allemand au sein de l'Union</b>	<b>54</b>
a)	<i>Dans la réforme de la politique agricole commune</i>	54
-	<i>Du conflit</i>	54
-	<i>au soutien mutuel</i>	55
b)	<i>Dans la remise en cause du Pacte de stabilité et de croissance</i>	57
-	<i>France-Allemagne ou le douloureux respect du Pacte</i>	57
-	<i>Les conséquences de la suspension de la procédure des déficits excessifs</i>	59
c)	<i>Dans la crise irakienne</i>	62
-	<i>Le non allemand, la réserve française, rapprochement sur fond d'asymétrie politique</i>	62

-	<i>L'Europe divisée</i> .....	63
<b>2.</b>	<b>Une entente contestée</b> .....	64
a)	<i>La peur du directoire franco-allemand</i> .....	64
-	<i>Une « dictature » franco-allemande</i> .....	64
-	<i>Groupe pionnier</i> .....	66
b)	<i>La guerre des « grands » et des « petits » ?</i> .....	68
-	<i>L'Allemagne dans le camp des « grands »</i> .....	68
-	<i>L'entente contestée</i> .....	69
-	<i>Les alliances de contre-pouvoir</i> .....	70
	<b>Conclusion</b> .....	72

### III. La France, l'Allemagne : seul moteur de l' « Europe-puissance » ?.....73

A –	<b><u>Absence de volontés politiques en Europe, absence de politique étrangère européenne</u></b> .....	74
<b>1.</b>	<b>A la recherche d'une définition de l'Europe politique</b> .....	75
a)	<i>L'Europe politique en suspens ou l'impossible force militaire commune</i> .....	75
-	<i>Les lents progrès de la défense européenne</i> .....	75
-	<i>L'absence de concept stratégique de sécurité commun</i> .....	77
b)	<i>Insuffisance des budgets militaires européens et culture de la dépendance</i> .....	78
-	<i>L'insuffisance des budgets militaires européens</i> .....	79
-	<i>La culture de la dépendance</i> .....	79
-	<i>L'élargissement et la pluralité des politiques</i> .....	81
<b>2.</b>	<b>France, Allemagne et l'Europe politique</b> .....	83
a)	<i>La France et l'Europe puissance en suspens</i> .....	84
b)	<i>L'Allemagne, entre affirmation nationale et ancrage multilatéral</i> .....	85
B –	<b><u>France–Allemagne–Grande-Bretagne, groupe pionnier au service de l'Europe politique</u></b> .....	87
<b>1.</b>	<b>Les modèles envisageables de l'Europe politique</b> .....	88
a)	<i>Le noyau dur</i> .....	88

b)	<i>Les coopérations renforcées ou modèle de la « géométrie variable »</i> .....	89
c)	<i>Le « cœur agissant »</i> .....	91
<b>2.</b>	<b>France-Allemagne-Grande-Bretagne : moteur de l'Europe puissance</b> .....	94
a)	<i>De l'« avant-garde » à l'« union » franco-allemande ?</i> .....	94
b)	<i>Un bilatéralisme insuffisant</i> .....	97
-	<i>Une avant-garde dans l'architecture de la défense européenne</i> .....	97
-	<i>Le couple franco-allemand en perte de vitesse et de leadership</i> .....	98
c)	<i>Un trilatéralisme stratégique</i> .....	100
-	<i>Compenser la perte de dynamique de la relation franco-allemande par le rapprochement franco-britannique et germano-britannique</i> .....	100
-	<i>Lever l'obstacle britannique</i> .....	102
-	<i>Renouveler le partenariat transatlantique</i> .....	103
d)	<i>Un trilatéralisme encore à construire</i> .....	104
-	<i>Les divergences qui empêchent la formation du « triumvirat »</i> .....	104
-	<i>Les autres alliances conjoncturelles possibles</i> .....	106
	<b>Conclusion</b> .....	109
	<b>Conclusion générale</b> .....	111
	<b>Annexes</b> .....	114
	Chronologie des relations franco-allemandes .....	115
	La pondération des voix au Conseil et la représentation au Parlement européen dans une Union de 27 membres .....	117
	Populations et votes des « grands » et des « petits » .....	117
	Résumé du traité de Nice .....	118
	Le projet constitutionnel, version finale .....	123
	Bibliographie .....	126

## REMERCIEMENTS

Je voudrais exprimer ici ma reconnaissance aux personnes qui m'ont soutenue et conseillée aussi bien au cours de mon travail de recherche que pendant la rédaction du mémoire, même si cette dernière phase fut relativement solitaire pour ainsi dire. Je pense, en premier lieu, à M. Matthias Wächter, Directeur du Diplôme des hautes études européennes et internationales et de surcroît mon directeur de mémoire. Ses conseils ont permis d'orienter mes réflexions dans le bon sens tout en me laissant une très grande liberté de pensée et d'écriture.

Mes remerciements s'adressent également à toutes les personnalités politiques et diplomatiques que j'ai eu l'honneur de rencontrer au cours de la séquence d'études à Berlin – au Bundesrat, au Bundestag, à la Chancellerie et à l'Ambassade de France – et qui ont bien voulu me faire partager leurs points de vue, ô combien variés, sur les relations franco-allemandes. Par respect pour elles, et à leur demande, je ne citerai pas leurs noms. Je n'oublierai pas non plus les intervenants universitaires et professionnels qui, directement ou indirectement, ont abordé mon thème au cours des conférences données à Berlin. Je pense en particulier à M. Ragnar Leugnig qui a complété ma réflexion en y apportant son grain polonais, et à M. Matthias Jopp, Directeur de l'Institut für europäische Politik.

## INTRODUCTION

Moteur et force d'impulsion de la construction européenne, architectes des institutions communautaires, avant-garde et noyau dur de l'Union, partenaires privilégiés, j'en passe et des meilleurs : les qualificatifs ne semblent jamais suffisants pour décrire le « couple » franco-allemand dont la coopération est une des clefs de voûte de l'intégration européenne. Et quand on disserte sur les relations franco-allemandes, il est de bon ton de citer les grands « ancêtres », de de Gaulle et Adenauer, à Mitterrand et Kohl, en passant par Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing. On pense tout naturellement aussi au chemin parcouru sur la voie de la réconciliation entre la France et l'Allemagne depuis 1945 : depuis la déclaration de Schuman – qui annonce la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier en 1951 – jusqu'à la Déclaration commune en janvier 2003 à l'occasion du 40<sup>ème</sup> anniversaire du traité de l'Élysée, point d'achoppement de la réconciliation franco-allemande – en passant par toutes les étapes de la construction européenne aboutissant aujourd'hui à l'Union européenne. A mesure que l'intégration européenne progresse, et en dépit de quelques tentatives infructueuses – comme les projets d'union politique ou de confédération européenne – la relation franco-allemande se renforce également. La présence du chancelier fédéral au 60<sup>ème</sup> anniversaire du débarquement de Normandie le 6 juin prochain, sera pour ainsi dire, historique en ce sens où il marque la fin du malaise psychologique et politique lié à la période 1939-1945 entre la France et l'Allemagne.

Ainsi, bien qu'elle ait connu des hauts et des bas, l'utilité de la relation franco-allemande, n'a jamais été remise en cause. Souvent sollicitée par d'autres Etats-membres, elle est celle vers qui on se tourne spontanément lorsque l'Europe va mal, celle dont on attend des idées et des initiatives. Mais, depuis quelques années, il n'en va plus ainsi : les relations semblent s'essouffler, laissant des voix s'élever pour dire que le « franco-allemand » aurait fait son temps et ne serait plus en mesure de jouer un rôle de moteur dans l'Union européenne, certains prophétisent même la fin inéluctable du rôle traditionnel que jouent la France et l'Allemagne dans la construction européenne.

Confirmer ou infirmer ces d'hypothèses, c'est répondre à cette simple question : comment va le couple franco-allemand aujourd'hui ? La réponse est, bien sûr, moins claire à formuler. Pour autant, nous pouvons puiser dans l'environnement géopolitique actuel des éléments de réponse.

Notre étude se propose de donner un coup de projecteur global, en allant à l'essentiel, sur les quatre années qui vont du traité de Nice, ouvrant une période de relations difficiles entre la France et l'Allemagne, à la conférence intergouvernementale de Rome qui accueille de fait les pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union. Nous nous demanderons dans cette période, quelles sont les continuités et les discontinuités, les permanences et les changements, les malentendus, les convergences et les divergences entre les deux Etats qui occupent une place centrale en Europe. Le moteur franco-allemand existe-t-il encore et a-t-il sa légitimité dans l'Union élargie?

Le choix de commencer notre étude par le sommet de Nice vient du contexte inédit qui entoure celui-ci et de la portée historique de l'événement : les quinze Etats membres de l'Union européenne et leurs dix futurs partenaires s'y sont rassemblés pour préparer institutionnellement l'élargissement. Ce dernier n'est « pas comme les autres » puisqu'il est le plus important de tous ceux que l'Union a connus, et parce qu'il accueille des pays dont la plupart viennent tout juste de se libérer de l'occupation soviétique et des dictatures communistes. L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale est un donc facteur décisif dans l'évolution actuelle de l'Union, et ce, dans tous les domaines. Il représente pour l'évolution des relations franco-allemandes une donne tout aussi essentielle, car pour Paris comme Berlin, la coopération franco-allemande est étroitement liée à la construction de l'Europe.

Mais l'élargissement est-il considéré par la France et l'Allemagne comme un frein ou leur offre-t-il des perspectives nouvelles ? En fait, avec l'élargissement, les Européens ont la chance unique de faire du vieux continent un ensemble économique mais surtout politique. Car, au-delà du débat constitutionnel qu'il suscite, se profile l'espoir de concilier l'approfondissement politique et l'élargissement géographique. Un rêve que de

Gaule n'a pu «achever»<sup>1</sup>. L'Europe, la France et l'Allemagne sauront-elles saisir cette chance ? Quelles seraient alors les ambitions de cette Europe élargie et les chances d'une Europe politique ? Veut-elle et peut-elle demeurer la protégée privilégiée des Etats-Unis ? Doit-elle développer ses propres capacités militaires ? Doit-elle notamment avec l'élargissement, remettre à plat ses mécanismes institutionnels ? Pour la France comme l'Allemagne, penser l'Europe, c'est penser avant tout l'indépendance, l'autonomie et la puissance sur la scène internationale. L'Europe doit avoir l'ambition d'être un partenaire égal à sa voisine américaine.

Or, les ambitions des Européens sont divergentes et rendent particulièrement difficile, sinon impossible, la réalisation des objectifs de l'Europe vers une autonomie politique et stratégique. Il faut donc établir un nouveau cadre institutionnel et politique, sans doute sur la base d'une union franco-allemande solide, concrète et ouverte et qui posera les jalons de l'unité politique de l'ensemble du continent. Le couple franco-allemand a-t-il pour autant les moyens de cet objectif ? A-t-il la force suffisante de faire accepter ses finalités politiques aux anciens et nouveaux partenaires ? Doit-il englober l'ancienne puissance coloniale, la Grande-Bretagne dans son étroite collaboration ? Car l'Union élargie doit aussi tenir compte des intérêts et des ambitions politiques de tous ses membres. Le Royaume-Uni, représentant le lien transatlantique auquel la plupart des pays européens sont attachés, en plus d'être un partenaire stratégique fort, pourrait faire accepter le triangle franco-germano-britannique aux autres partenaires, notamment aux « petits » Etats, qui percevraient celui-ci non comme un club exclusif et hégémonique qu'il faut refuser mais comme une force d'entraînement qu'il faut suivre.

Au centre de notre réflexion donc, trois axes, qui, au regard des relations franco-allemandes, sont des défis qu'elles devront relever ensemble : l'élargissement et la question de la réforme institutionnelle, le débat constitutionnel qui lui est lié, et la place de l'Europe dans le monde, autrement dit la question de l'Europe politique. Ainsi, notre étude des « relations franco-allemandes après le traité de Nice » nous conduit, dans un premier temps, à analyser les tensions apparues à la conférence intergouvernementale de décembre 2000. Nous y verrons les raisons lointaines et récentes d'une incompréhension pour arriver à sentir un rapprochement entre la France et l'Allemagne.

---

<sup>1</sup> *De Gaulle et l'Allemagne, le rêve inachevé*, Jacques Binoche, Paris, Plon, 1990.

Dans un second temps, il s'agit d'interpréter le rôle et l'influence de la coopération franco-allemande dans le débat constitutionnel et de comprendre les méfiances des pays partenaires face à la réaffirmation d'un leadership qui fait peur. Enfin, notre dernière partie sera consacrée à la recherche d'un modèle acceptable et réaliste de l'Europe politique parmi ceux envisagés par les théoriciens politiques ou pratiqués actuellement, notre préférence allant pour l'étude de l'Europe de la défense qui résume bien les enjeux de l'Europe politique. Dans ce perspective, c'est le triangle franco-germano-britannique qui nous paraît le mieux à même de répondre aux défis que pose la formation de l'unité politique de l'Europe. Bref, nous étudierons les relations franco-allemandes au travers du prisme des grands chantiers de l'Europe, à moins que ce ne soit les grands chantiers de l'Europe étudiés au travers du prisme des relations franco-allemandes...

## I. Nice ou les tensions franco-allemandes au grand jour

L'amitié franco-allemande se caractérise par son activité, sa stabilité et sa force. Mais comme dans toutes les amitiés il peut y voir des opinions différentes, des malentendus, des crises puis des réconciliations. La conférence intergouvernementale (CIG) de Nice de décembre 2000 en est un très bon exemple. Pour expliquer les tensions apparues entre la France et l'Allemagne à la CIG, tensions surmédiatisées par la presse non seulement dans les deux pays, mais également dans les pays partenaires, il est nécessaire de revenir dans un premier temps, sur l' « Avant-Nice » ou la préparation des deux côtés du Rhin du sommet de Nice, préparation marquée par l'incompréhension mutuelle entre Paris et Berlin, pour arriver, dans un deuxième temps, à la période de rapprochement caractérisée par la tentative de compréhension des raisons de la mésentente et par le renouveau du débat entre la France et l'Allemagne sur l'avenir de l'Europe.

### A – Le temps des incompréhensions

L'élargissement réalisé le 1<sup>er</sup> mai 2004 est le plus important de tous les élargissements de la construction européenne. Pour les relations franco-allemandes, c'est un contexte inédit. Mais les peurs latentes liées à l'événement, la méfiance d'une résurgence nationale allemande et l'incompréhension entre les nouveaux dirigeants des deux côtés du Rhin ont abouti à une période de tensions et de méfiance mutuelle et ont rendu frileuses les relations franco-allemandes. Au sommet de Nice, chaque Etat s'est crispé sur ses positions nationales : d'un côté, la France, à la tête de la Présidence de l'Union, transformée en négociatrice laborieuse, tente de dégager, tout en défendant sa part du gâteau, un accord entre les Etats sur la réforme institutionnelle tant attendue, de l'autre, l'Allemagne, menée par son pragmatique et opportuniste chancelier, réclame la reconnaissance de son poids réel dans l'Union. Le long sommet de Nice entre dans l'histoire moins comme un succès relatif qu'un relatif échec : certes, il répond aux reliquats d'Amsterdam, mais de manière minimale, et ses décisions laissent insatisfaits nombre de pays, parmi lesquels la France, qui reproche le « décrochage »

démographique accordé à l'Allemagne. Finalement, le mérite de la CIG est de lancer l'« Après-Nice », qui permet de revenir aux racines du malentendu, pour que les dirigeants français et allemands puissent à nouveau débattre sur l'avenir de l'Europe et trouver ensemble des points de convergences pendant cette phase de rapprochement.

## **1. Contextes de la CIG**

### *a) Nice ou la question récurrente de la réforme institutionnelle*

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, onze ans après le 1<sup>er</sup> sommet de Copenhague en 1993, l'Union européenne (UE) a accueilli l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovénie, la Slovaquie, Chypre et Malte. Un élargissement sans précédent par le nombre de pays concernés mais aussi par son symbolisme : il concrétise la chute définitive du bloc de l'Est et du joug communiste, et met fin à la cassure pluriséculaire entre les deux Europes.

Alors que les différents élargissements de la Communauté économique européenne ont entraîné un approfondissement important de la construction communautaire, les institutions, elles, sont restées les mêmes, c'est-à-dire conçues pour fonctionner à six. Ni Maastricht ni Amsterdam n'ont apporté de réponse aux difficultés de fonctionnement de l'Union. En 1997, l'impossible réforme institutionnelle fut renvoyée à plus tard : le Protocole 11 «sur les institutions dans la perspective de l'élargissement » annexé au traité d'Amsterdam prévoyait la convocation d'une conférence intergouvernementale « pour procéder à un examen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions ». Cette CIG devait être convoquée « un an au moins » avant que l'UE ne compte plus de 25 Etats membres. D'où la quatrième CIG en moins de dix ans, ouverte le 14 février 2000 et s'achevant au Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000. Son objet principal était de régler les « reliquats » d'Amsterdam, c'est-à-dire essentiellement les questions de la composition de la Commission européenne, de la pondération des voix au Conseil européen et de l'extension des questions soumises à la majorité relative.

### *b) Appréhensions communes liées à l'élargissement*

L'accomplissement de la grande unité européenne est apparu à tous comme un devoir naturel et moral après que les pays d'Europe de l'Est eurent été libérés de l'occupation soviétique et des dictatures communistes, dans les années 1989-1990. Mais cette unité se réalise dans la crainte et sans réelle ambition. Au moment de sauter le pas, «petits » et « grands » pays se jaugent , plus inquiets de ce qu'ils auront à payer que conscients de l'extraordinaire enjeu historique. La France et l'Allemagne se boudent. Comme la plupart des Quinze de l'Union européenne, elles redoutent les conséquences négatives de l'élargissement : peur des vagues de délocalisations d'entreprises et des flux migratoires incontrôlés, peur que le coût financier de l'élargissement ne se transforme pour les Quinze en « tonneau des Danaïdes ».

Concernant les conséquences économiques possibles de l'élargissement pour les Quinze « anciens » membres, ces dernières seront en réalité limitées puisque les économies des actuels et nouveaux pays membres de l'Union sont déjà très imbriquées. En effet, 68% des exportations des nouveaux pays sont par exemple déjà dirigées vers l'Union. Par ailleurs, l'euro ne sera pas immédiatement la monnaie des nouveaux pays européens, qui devront d'abord passer au moins deux ans dans le sas du mécanisme de change européen (MCE II). Les économies des nouveaux membres devront aussi se conformer aux critères de convergences prévus par le traité d'Amsterdam et contribuer ainsi à la bonne santé économique de la zone euro. Au total, les Quinze devraient bénéficier, grâce à l'élargissement, d'un gain de 0,7% de croissance par an de 2000 à 2010. Et c'est l'Allemagne qui en sera la première bénéficiaire.

Concernant les craintes liées aux éventuelles délocalisations, le phénomène reste également limité. Depuis longtemps déjà, les entreprises de l'Ouest ont commencé à se délocaliser dans des pays dont le revenu par habitant représente seulement 40% de la moyenne de l'Union. Les trois quart de ces délocalisations sont là pour répondre à la demande intérieure<sup>2</sup>. La délocalisation répond à deux impératifs : les coûts les plus bas et une dérégulation totale. Or l'Europe centrale devient relativement chère – les cotisations sociales et salaires sont en hausse – et l'environnement y est de plus en plus

---

<sup>2</sup> le cas de Peugeot-Toyota en République tchèque.

régulé du fait de l'intégration de l'acquis communautaire. La grande majorité des investissements européens à l'Est sont des acquisitions, d'accroissement de capacités ou de substitution d'importations, donc des investissements qui ne détruisent pas d'emplois dans les pays des Quinze. L'élargissement serait bien au contraire une aubaine pour les entreprises européennes à qui s'ouvre un nouveau marché de 75 millions d'habitants. Concernant le fantasme de l'immigration massive, l'exemple de l'Espagne et du Portugal a montré que la libre circulation des personnes n'a pas donné lieu à de telles vagues migratoires. Selon la Commission, le nombre de résidents étrangers venant de l'Est augmentera d'environ 335 000 par an<sup>3</sup>. D'ici à dix ans, ce chiffre devrait retomber au-dessous des 150 000 par an. Pour l'Allemagne, principal récipiendaire – avec l'Autriche – de ces flux migratoires : deux millions sur vingt millions prévus au départ<sup>4</sup>. Les Allemands ont d'ailleurs obtenu que soit appliquée à la Pologne et aux autres pays de l'Est une période transitoire de sept ans avant la mise en place de la libre circulation des personnes.

En matière d'agriculture enfin, il existe deux craintes que redoutent les agriculteurs français, mais également allemands, espagnols, portugais et irlandais : la concurrence des produits de régions à main-d'œuvre mal payée et la perte d'une partie des subventions communautaires – dont nul ne profite autant que les agriculteurs français. Or l'élargissement à dix nouveaux membres – sans la Roumanie et la Bulgarie – pays à forte densité agricole, avec le système actuel des fonds structurels et de fonds de cohésion, rendrait inéligibles 15 régions, dont la quasi-totalité de l'ancienne RDA. L'Allemagne, principal contribuable au budget européen craint, à juste titre, une augmentation de ce dernier, la France redoute, pour sa part, que l'Allemagne n'utilise l'élargissement pour miner la politique agricole commune (PAC) et ses subventions<sup>5</sup>. Je ne voudrais pas me perdre ni perdre le lecteur dans les chiffres et les pourcentages des conséquences budgétaires et financières de l'élargissement. Deux remarques me semblent toutefois pertinentes à rappeler. Primo, l'augmentation du nombre des membres de l'UE oblige un accroissement du budget communautaire, ne serait-ce que pour assurer l'intégration des nouveaux pays dans le fonctionnement institutionnel de

---

<sup>3</sup> *A qui profitera l'élargissement ?* Françoise PONS, Politique internationale, n°98 hiver 2002-2003.

<sup>4</sup> Selon le *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*.

<sup>5</sup> *L'Allemagne de Berlin, différente et semblable*, Alfred Grosser, Ed. Alvik, 2002.

l'Union. Deusio, la solidarité est un des principes fondamentaux de la construction européenne : les nouveaux membres le savent et réclament leur « part », les anciens Quinze le savent aussi et doivent assumer les conséquences économiques – logiques – de l'élargissement aux dix nouveaux pays. Et si le coût économique de l'élargissement aux dix – et bientôt douze – pays de l'Europe centrale et orientale paraît excessif aux yeux de certains pays, ses coûts politique et économique seraient bien plus redoutables.

### *c) Appréhensions vis-à-vis du partenaire*

Le président français, Jacques Chirac, a été un des premiers dirigeants européens à souhaiter l'élargissement et surtout, à le voir ample. La France, par la suite, a été l'un des premiers Etats à accompagner la procédure de pré-adhésion de 1998 : « nous le voulons, nous ne le subissons pas »<sup>6</sup>. Néanmoins, on ressent une France sur la défensive face à la construction européenne. Jusqu'à ces perspectives d'élargissement, la France restait géographiquement et politiquement – en particulier grâce à sa relation privilégiée avec l'Allemagne – au centre de la Communauté puis de l'Union. Celle-ci avait une taille à peu près raisonnable, ce qui lui laissait une influence dominante aux trois grands, et d'abord au couple franco-allemand. Mais en passant de 15 à 25, l'Union sera difficilement gouvernable. Car bien avant l'Allemagne, la France a mesuré à quel point l'intégration européenne transforme les nations et entame la souveraineté nationale. « Comment faire l'Europe sans défaire la France ?<sup>7</sup> », telle est la question qui accompagne chaque étape de la construction européenne. En restant attachée à une Europe intergouvernementale et en acceptant une discrète prééminence des « grands », la France se trouve aujourd'hui confrontée à la vision inquiétante d'un conglomérat de près de trente Etats qui sera la proie d'interminables marchandages et risque de n'accoucher que de compromis en demi-teinte, seuls susceptibles de rallier un large consensus.

Par ailleurs, les mieux pensants s'inquiètent que la balance européenne ne penche trop vers l'Allemagne en cas de l'élargissement aux Scandinaves et aux Slaves, et souhaitent

---

<sup>6</sup> J. Chirac, 6 mars 2002, Strasbourg.

<sup>7</sup> *La France et l'Europe : l'inévitable débat*, Philippe Moreau Defarges, Politique étrangère, n°4/2002.

que l'Europe n'oublie pas sa part méditerranéenne. Pour Paris, le processus prend plus en compte les intérêts allemands que français parce que les débouchés et la réserve de main-d'œuvre bon marché que constituent les nouveaux membres profiteront surtout à l'Allemagne. C'est pourquoi la France souhaite renforcer la coopération de l'UE avec les pays méditerranéens qui lui sont plus proches – ce qui intéresse naturellement moins son voisin allemand. A l'occasion d'un forum franco-allemand, en 2000 à Berlin, Dominique Strauss-Kahn s'est même fait le défenseur d'une Europe qui engloberait un jour les pays du Bassin méditerranéen. Certes, l'Allemagne est le premier partenaire commercial des pays d'Europe centrale, souvent loin devant les autres Etats de l'Union, elle est également leur partenaire politique le plus important, considéré comme le plus fiable.<sup>8</sup> Mais les relations entre l'Allemagne et ses voisins de l'Est ne sont pas aujourd'hui si simples qu'on pourrait le croire. Depuis plus de 50 ans, l'Allemagne fait des efforts considérables pour faire oublier les énormes méfaits du régime hitlérien en Europe centrale et dans les Balkans. Elle continue malgré tout à se heurter dans cette région à une méfiance sensible qui ne disparaîtra pas le jour de l'élargissement<sup>9</sup>.

- *L'ombre du pangermanisme*

Quand les Français doutent de la France, les spéculations sur une politique de puissance vont bon train et «l'ombre du pangermanisme<sup>10</sup>» fait toujours recette. L'Allemagne ne serait-elle pas tentée de revenir à son vieux rêve d'une *Mitteleuropa*, guidée sinon dominée par elle ? L'Allemagne n'espère-t-elle pas que l'élargissement de l'Union européenne vers le centre de l'Europe de l'Est augmente non seulement son poids politique grâce à sa prétendue influence traditionnelle dans cette partie de l'Europe, mais lui rende aussi sa liberté d'action diplomatique. Appuyée par les nouveaux partenaires de l'Est, l'Allemagne pourrait en effet s'assurer une position dominante dans la grande Union. Ce raisonnement est en réalité sans fondement, la République fédérale,

---

<sup>8</sup> Avec des chiffres en permanente hausse, l'Allemagne assure entre un quart et un tiers des exportations vers l'Europe centrale. Aujourd'hui, l'Allemagne est le premier investisseur en Hongrie (34% de l'ensemble des investisseurs étrangers), en République tchèque (26%), en Slovaquie (25%) et d'après certains chiffres en Pologne (13%), suivie dans un ordre variable des Pays-Bas, de l'Autriche, des Etats-Unis et de la France.

<sup>9</sup> En Pologne et en République tchèque, il existe sans conteste une peur latente qui reflète les « ombres du passé » et qui se focalise sur la question des *deutsche Vertriebene*, ces Allemands expulsés après la Seconde Guerre Mondiale des territoires qu'ils occupaient en Pologne, République tchèque et Hongrie occidentale qui aujourd'hui risqueraient selon certains d'exiger réparation.

<sup>10</sup> *Les peurs françaises*, Alain Duhamel, Flammarion, 1993.

depuis sa création en 1949, n'a jamais plus emprunté de « voie particulière » (*Sonderweg*). Le « *Drang nach Osten* », la poussée vers l'Est des Allemands, la rêverie de la *Mitteleuropa* ne s'est jamais concrétisée et a davantage hanté les esprits français que les esprits allemands. Elle reste un sujet de discussion dans les cercles minoritaires mais n'a jamais quitté la sphère de la théorie – tout comme le rêve français de la « Grande nation » appartient pour la majorité des citoyens définitivement au passé, contrairement à la conviction erronée d'un certain nombre d'Allemands.

Conjurer la position centrale de l'Allemagne, la *Mittellage* : tel est le grand défi auquel est confrontée l'Allemagne depuis sa réunification et qui prend toute sa dimension à l'heure de l'élargissement. Cette position centrale, l'Allemagne ne l'a pas inventée, elle l'a reçue « au berceau ». « Il y a un gain réel de puissance, mais il est aussi pour les Allemands, comme pour ses voisins, d'ordre psychologique. Il ne s'agit pas de condamner moralement, ni de nier son existence. La leçon que les Allemands peuvent tirer de leur histoire ne peut qu'être de manier et de gérer la puissance qui leur est échue de manière responsable<sup>11</sup> », c'est-à-dire de trouver le dosage entre puissance et responsabilité, entre « l'obsession de la puissance » (*Machtbesessenheit*) et l'« oubli de la puissance » (*Machtvergessenheit*). La présence allemande en Europe centrale répond surtout à un besoin fondamental qui n'est d'ailleurs pas celui de la seule Allemagne : celui de stabiliser une région encore fragile sur le plan économique, social et politique, avec laquelle elle partage une grande partie de sa frontière. Il n'y a là aucune visée idéologique, aucune politique nationale allemande, tout juste une politique pragmatique qui consiste à « exporter la stabilité vers l'Est pour ne pas avoir à importer demain de l'instabilité à l'Ouest<sup>12</sup> », bref il y a tout juste une présence allemande.

#### d) Schröder ou les « intérêts allemands »

L'arrivée de Gerhard Schröder à la chancellerie a incontestablement marqué un changement de ton dans la politique européenne de l'Allemagne. Né en 1944, il est le

---

<sup>11</sup> Stephan Martens, maître de conférence à l'université de Bordeaux-III et chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques de Paris, avant-propos de son dossier de Problèmes politiques et sociaux. Dossiers d'actualité, *L'Allemagne, l'Autriche et l'espace centre-européen*, Paris, La documentation française, n°850, 12 janvier 2001.

<sup>12</sup> *ibid.*

premier dirigeant de la génération de l'après-guerre. Ne se sentant en rien porteur des stigmates du passé, G.Schröder se veut le représentant d'une Allemagne décomplexée . Il a fait une campagne très opportuniste et a eu la réputation de quelqu'un de déterminé à faire valoir les intérêts allemands. Cette image du «pragmatique décomplexé » lui est resté colée. Il en a fait une force. Mais, tourné vers les orientations fondamentales de son pays, le chancelier Schröder s'est montré moins attentif que ses prédécesseurs au lien franco-allemand, préférant accorder une priorité absolue à la politique intérieure avec ses problèmes sociaux, économiques parce qu'elle détermine le sort de son parti et sa propre élection. Traditionnellement le Nord de l'Allemagne avait des affinités avec la Grande-Bretagne, tandis que le Sud regardait plutôt vers la France. Schröder vient du nord, Kohl du Sud : le chancelier semblait attacher davantage d'importance aux relations transatlantiques qu'à une étroite coopération franco-allemande : « Schröder fait du franco-allemand comme Tayllerland allait à la messe ».

D'abord préoccupé par sa cote de popularité, le chancelier n'est pas prêt à prendre des risques politiques au nom de l'Europe. Et s'il n'a pas une ligne idéologique bien arrêtée, il semble partager au moins une grande idée avec son ministre des Affaires étrangères, Joschka Fischer : celle d'achever une Europe suffisamment solide pour que l'Allemagne puisse y défendre ses intérêts et son modèle de société sans avoir l'air de menacer personne. La France se sent ainsi délaissée et craint même d'être trompée par son partenaire allemand, qui se laisse séduire par Londres. Au sommet de Nice, Schröder – et tous les autres partenaires – remplacent donc la défense des valeurs par celle des intérêts.

## **2. Le traité de Nice : succès relatif, relatif échec**

### *a) Mauvais départ*

En prenant la tête de l'UE, Paris a hérité d'une lourde responsabilité<sup>13</sup> : achever la réforme des institutions pour préparer l'élargissement à l'Est. Mais le travail de la diplomatie française est relativement perturbé : de 1997 à 2002, c'est la cohabitation.

---

<sup>13</sup> Eric Maurice, Courrier International 8/12/2000, Numéro 527.

Même si fondamentalement, le président de la République, Jacques Chirac et le Premier ministre, Lionel Jospin partagent les mêmes idées sur ce que doit être l'Union, la rivalité politique entre les deux hommes a largement contribué à bloquer toute initiative. Pris dans ces subtilités de la cohabitation, l'Elysée, Matignon et le Quai d'Orsay n'ont pas toujours su faire preuve de clarté. Après le discours de Jacques Chirac au Bundestag sur l'avenir de l'Union, en juin 2000, Lionel Jospin a fait savoir que sa vision de l'Europe était différente. La nécessité de parler "d'une seule voix" est devenue le prétexte pour ne plus parler du tout.

De l'autre côté de Rhin, Gerhard Schröder arrive au pouvoir avec l'idée que l'Europe coûte trop cher à l'Allemagne et promet à ses électeurs de négocier une réduction de la contribution allemande. Lors des négociations sur le budget de l'Union pour la période 2000-2006 au sommet de Berlin de mars 1999, il avait dû y renoncer, contraint de céder face à la fermeté française. Les hauts fonctionnaires allemands en ont gardé une vraie rancœur. A Nice, ce sont donc les intérêts nationaux de l'Allemagne que le chancelier a défendus. Obsédés par l'idée d'arriver à un accord à Nice, les Français entendent s'en tenir strictement à la réforme institutionnelle à l'ordre du jour et la levée des exigences allemandes les embêtent, comme par exemple l'insistance de Schröder d'obtenir un engagement sur l'ouverture de nouvelles négociations au plus tard en 2004, notamment pour mieux répartir les compétences entre l'Union européenne et les États membres, la subsidiarité. Cette demande correspond en fait à une exigence des *Länder*.

Au cours de l'année 2000, la réforme des institutions fait l'objet d'une série de rencontres au plus haut niveau. On se voit à Rambouillet en juin, à Mayence, en novembre à Vittel, en décembre à Hanovre. Tout au long de la préparation de Nice, le discours des Allemands semble cependant varier selon les interlocuteurs. Schröder, malgré une position forte sur le plan intérieur, semble avoir du mal à se positionner entre la vision très proeuropéenne de son Ministre des Affaires étrangères, et la volonté de l'appareil administratif allemand. A Paris, la méthode irrite et l'on y voit un « manque de flair » inadmissible de la part d'un partenaire privilégié. A Berlin, on prend cela pour de l'arrogance et le fait savoir en inspirant quelques articles vengeurs dans la presse allemande. Malentendus et dissensions se sont ainsi accumulés pendant la

période préparatoire du sommet pour finalement déboucher sur une véritable crise lors de la CIG de Nice.

*b) La question du décrochage*

Sept ou huit ans après la réunification, l'Allemagne a pris conscience de son poids en Europe. Elle a commencé à faire ses comptes, comptes de population et de puissance économique. Conclusion : elle n'a plus de dettes à payer et par conséquent son traitement au sein de l'Union doit être plus équitable. Par ailleurs dans le milieu diplomatique<sup>14</sup>, plus militant que la classe politique, le sommet de Berlin (1999) a été vécu comme un échec de l'Allemagne face à la France. Nice est donc considérée comme une revanche que Berlin a droit à de prendre sur Paris.

Dans la perspective d'une Europe élargie, le nombre de petits Etats de moins de quinze millions d'habitants voire moins de dix millions, augmente nécessairement et renvoie donc à deux types de problèmes : la nouvelle répartition des voix entre les Etats-membres et la fixation du seuil de la majorité qualifiée. Voulant renforcer le poids spécifique des «grands» par rapport aux autres, Chirac avait, dès 1996, appelé à une réforme en profondeur du régime de pondération entre les Etats. Il a suggéré la pondération sur la base de trois critères : démographie, richesse nationale et contribution budgétaire nette. D'abord, écartée sagement par Kohl – par peur de réveiller une germanophobie latente – la proposition française sera reprise par les nouveaux dirigeants. L'Allemagne lance en effet deux propositions alternatives :

- l'attribution – symbolique – de quelques points supplémentaires à l'Allemagne (par exemple 33 voix contre 30 à ses partenaires) ;
- ou bien – proposition plus déséquilibrante qu'un décrochage de quelques points – elle accepte de renoncer au décrochage allemand en échange d'un « filet démocratique » à la Commission, d'un plus grand nombre de député au Parlement de Strasbourg et l'institution d'un «filet démographique» : toute décision devra être soutenue par des Etats rassemblant 62% de la population communautaire, lui permettant de valoriser à

---

<sup>14</sup> Notamment le secrétaire d'Etat allemand, Günter Pleuger : les rencontres entre le ministre délégué aux Affaires européennes, Pierre Moscovici et Günter Pleuger se déroulent dans un climat détestable.

plein son avantage démographique. Schröder obtient gain de cause sur ces deux points. Pour les politiques français, cette double modification altère le fonctionnement et la nature même du couple franco-allemand.

Si la presse a qualifié le débat passionnel autour du décrochage comme un « psychodrame » entre la quête égalitaire française et de la passion hiérarchisante allemande, la diplomatie allemande, elle, a placé le débat sur un terrain symbolique. Il ne s'agit pas de défendre les intérêts budgétaires ou politiques de l'Allemagne mais de satisfaire à un besoin psychologique du peuple allemand : celui d'être reconnu comme « premier de la classe » et de disposer d'un statut sensiblement dérogatoire par rapport à celui de tous les autres. Dans la mesure où elle est vécue en Allemagne comme une figure institutionnelle imposée, l'égalité entre la France et l'Allemagne porte paradoxalement, la marque de l'Europe inégalitaire d'hier, la dernière et très indirecte expression d'une prétention tutélaire de la France sur le destin des Allemands et leur renvoie au souvenir d'un temps où ils n'avaient pas tout à fait le droit d'être eux-mêmes. Selon l'ancien Premier ministre belge, vice-président de la Convention, Jean-Luc Dehaene, "dans l'Union européenne, l'égalité des Etats n'existe pas", Paris cherche simplement « à rendre taboue la pondération des voix en avançant une prétendue ancienne loi ».

En effet Paris voit l'idée consistant à faire de la variable démographique le critère dominant de la pondération des pouvoirs comme une rupture avec la tradition communautaire qui a toujours veillé à tempérer très fortement ce critère par deux autres préoccupations : l'égalité entre les grands et la surreprésentation relative et massive des Etats petits et moyens<sup>15</sup>. Jean Monnet n'avait-t-il pas lancé à Adenauer, en avril 1951, « [qu'il était] autorisé à [lui] proposer que les rapports entre l'Allemagne et la France soient régis par le principe de l'égalité au conseil comme à l'Assemblée et dans toutes les institutions européennes, actuelles ou ultérieures » ? Toutefois, la France, obligée d'arbitrer en tant que présidente, s'est trouvée empêtrée dans des contradictions difficiles à gérer : elle défendait pour elle-même une parité historique avec l'Allemagne. En même temps, il lui fallait arbitrer, sans pouvoir toujours appliquer la même règle, entre d'autres pays. La Belgique voulait sa parité avec les Pays-Bas, la Pologne avec

---

<sup>15</sup> 200 fois plus peuplée que le Luxembourg, l'Allemagne n'a que 5 fois plus de voix au Conseil que le Grand Duché.

l'Espagne. Le chancelier eût le beau rôle, notamment auprès des Polonais qui en voulurent aux Français de ne pas avoir d'emblée défendu leur égalité avec l'Espagne et dont il passa pour le défenseur.

*c) La réponse aux « trois reliquats » d'Amsterdam*

- *L'extension de la majorité qualifiée au Conseil : passage intégral ou partiel de l'unanimité à la majorité qualifiée dans 27 nouveaux domaines*

Si l'on considère la capacité à décider de l'UE élargie, l'extension de la majorité qualifiée (MQ) est de loin la question la plus importante. Dans une UE à 27, le vote à la MQ permet d'éviter que des Etats membres de plus en plus nombreux puissent chacun à leur tour opposer un veto lors de la prise de décision au Conseil. Déjà les traités de Maastricht et d'Amsterdam avaient étendu sensiblement les domaines régis par la MQ. Le traité de Nice poursuit cette évolution et prévoit un passage intégral ou partiel de l'unanimité à la MQ dans 27 nouveaux domaines<sup>16</sup>. Dans d'autres cas, le passage à la MQ a donné naissance à des décisions différées<sup>17</sup>. Quantitativement, le bilan de Nice sur l'extension de la MQ semble donc non négligeable. Qualitativement c'est « une autre affaire » selon le Président de la Commission européenne, Romano Prodi.

La situation au sommet de Nice ne traduit plus l'«exceptionnalisme» de quelques-uns mais une crispation générale» face à l'entreprise commune<sup>18</sup>. A Nice, certains gouvernements ont été réticents à dépasser la protection de leurs intérêts nationaux à court terme en faveur d'une vision plus globale de la construction européenne. La conception allemande du fédéralisme implique une Europe plus intégrée dans des secteurs qui sont traditionnellement du ressort du gouvernement central dans les Etats fédéraux : la monnaie mais aussi la politique étrangère et la défense. Mais là où Berlin veut plus d'intégration, ce sont précisément dans les domaines qui, vus de Paris et des autres Etats, doivent à tout prix rester du ressort des Etats et de l'intergouvernemental.

---

<sup>16</sup> Désormais à la MQ : les mesures sur la libre circulation des citoyens dans l'UE (art. 18 CE), l'approbation du statut des députés (art. 190 CE), la coopération judiciaire civile (art. 65 CE) ou encore toutes les mesures de nomination des membres des institutions ou organes communautaires. Passage partiel et IV du traité CE relatifs aux visas, à l'asile, à l'immigration et aux politiques de libre circulation des personnes.

<sup>17</sup> Passage à la MQ prévu en 2007: fonds structurels et fond de cohésion (art.161 CE), adoption de règlements financiers (art.297 CE).

<sup>18</sup> *Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union ?*, François de la Serre, Politique étrangère, avril-juin 2001.

La Grande-Bretagne s'est battue pour maintenir l'unanimité de politique fiscale, comme l'Irlande, et en en matière en matière de politique sociale, la France en matière de commerce des biens culturels.

- *La pondération des voix au conseil et la double majorité*

La pondération des voix au Conseil a donné naissance aux débats les plus vifs et aux décisions les plus difficiles et la fixation du seuil de la majorité qualifiée a été l'objet de fortes controverses. La formation de la majorité qualifiée nécessitera désormais que deux conditions soient remplies : un nombre de voix déterminé par un nouveau seuil et le vote favorable d'une majorité d'Etats membres. Bien que le nombre de voix ait été augmenté pour chaque Etat membre, l'augmentation a été la plus significative pour les grands Etats les plus peuplés<sup>19</sup>.

Dans la perspective des futurs élargissements, la pondération des voix a acquis valeur de symbole politique pour les gouvernements, en permettant de positionner le pays dans le camp des vainqueurs ou des vaincus dans la négociation. En tout état de cause, la hausse du seuil de la majorité qualifiée rendra la prise de décision plus difficile dans une Union élargie. Par ailleurs, alors que le traité de Rome s'était efforcé d'envisager la pondération des voix en visant essentiellement un équilibre entre des pays de taille différente, le traité de Nice a contribué à faire de la démographie une sorte de critère impératif : les délibérations à la majorité qualifiée pour être adoptées doivent recueillir plus de 70% des votes, ces votes représentant au moins 62% de la population de l'Union. Si la parité a été maintenue en termes de voix dans les délibérations du Conseil, où l'Allemagne, comme la France, la Grande-Bretagne et l'Italie auront 29 voix, elle a quand même été légèrement modifiée en faveur de la première. Il est théoriquement un petit peu plus facile pour l'Allemagne de bloquer une décision que pour la France. Mais on peut aussi considérer que la différence ne sera que marginale. Le nouveau mécanisme de vérification des majorité qualifiée au Conseil ne jouera que si on se trouve dans le cas de décisions prises contre des minorité étroites.

---

<sup>19</sup> Cf. Annexe, tableau : La pondération des voix au Conseil et la représentation au Parlement européen dans une Union de 27 membres.

Bien que l'une des rares décisions du traité d'Amsterdam au regard de l'élargissement ait été de fixer le nombre maximal de députés européens à 700, le traité de Nice a procédé à une nouvelle répartition des sièges en augmentant ce seuil à compter des prochaines élections européennes de 2004 : le nombre a été porté de 700 à 732 membres. Cette augmentation s'accompagne d'une baisse sensible du nombre de sièges attribués aux quinze Etats membres actuels<sup>20</sup>. Dans le futur Parlement (PE) élargi, la différence de sièges sera portée à 27. Les Allemands garderont leurs 99 sièges, les trois autres grands n'en auront plus que 72. Les partisans d'un Parlement fort trouvent la décision trop favorable à l'Allemagne. L'influence des deux grands groupes parlementaires allemands au Parlement européen est déjà aujourd'hui très importante ce qui devrait permettre à l'Allemagne de jouer un rôle charnière essentiel lorsque les pays d'Europe centrale y seront aussi représentés. Dans la continuité des traités de Maastricht et d'Amsterdam, le champ de la co-décision entre le Conseil et le PE a été élargi, et le Parlement a acquis des compétences nouvelles dans de nouveaux domaines<sup>21</sup> : l'insistance de l'Allemagne à vouloir préserver une représentation supérieure à celle des autres «grands» Etats membres à Strasbourg n'est donc pas anodine compte tenu de l'augmentation croissante du PE.

- *La composition de la Commission*

La réforme de la composition de la Commission européenne (CCE) est un enjeu important dans la perspective d'une UE élargie. L'institution conçue pour représenter l'intérêt communautaire aurait en effet besoin de retrouver une forme de collégialité qu'elle a progressivement perdu avec les précédents élargissements. L'idée de disposer rapidement d'une Commission resserrée n'a pas abouti à Nice. Le traité de Nice a décidé de prendre acte d'une réforme qui ne sera applicable qu'en 2005, date d'entrée en fonction du prochain collège. A compter de cette échéance, la CCE sera composée d'un national par Etat membre. Les «petits» Etats membres ont en effet unanimement

---

<sup>20</sup> 535 au lieu de 636, seuls l'Allemagne et le Luxembourg conservent dans la nouvelle configuration le même nombre d'élus qu'auparavant.

<sup>21</sup> Le PE devra désormais donner son avis conforme au lancement d'une «coopération renforcée» dans tout domaine régi par la co-décision ; il pourra aussi introduire au même titre que la CCE et le Conseil, des recours en annulation contre un acte d'une institution sans être tenu de démontrer son intérêt particulier ; enfin il pourra demander au Conseil de constater l'existence d'un risque de violation grave des droits fondamentaux par un Etat membre et donner son avis conforme à tout constat auquel le Conseil aura décidé de procéder.

refusé qu'il en soit autrement, considérant que la réforme de la pondération des voix avait déjà beaucoup accru l'influence des grands dans le processus de décision. Il faudra attendre que l'UE compte 27 membres pour que le nombre de commissaires devienne inférieur au nombre d'Etats membres. Mais cela devra être décidé par le Conseil à l'unanimité sur la base d'un principe de rotation égalitaire.

#### *d) Des réformes limitées*

Les résultats de Nice ont placé le chancelier en bonne position pour la suite des événements grâce à sa victoire de « prestige » qui remet les pendules à l'heure avec les dirigeants français. Ces derniers ont reçu avec réticence les décisions de Nice d'autant plus que la présidence française a dû se livrer à un véritable jeu d'équilibriste « tricotant » et « détricotant » l'accord obtenu. En effet, à l'approche du moment décisif, les enchères ont monté entre les gouvernements. La France n'en est pas seule responsable. Les revendications de la part des différents pays<sup>22</sup> notamment l'Espagne, l'Italie et la Pologne ont installé un climat de défiance et empoisonné l'atmosphère du sommet de Nice. Les pays candidats ont mené un « forcing » très dur afin d'arracher aux Quinze le maximum de concessions financières. Ils ont ainsi obtenu le versement d'aides directes à leurs agriculteurs<sup>23</sup> – refusé à Berlin en 1999.

Si le traité de Nice a ouvert la voie aux futures adhésions en soldant les « reliques » d'Amsterdam, c'est par le biais de réformes institutionnelles qui n'ont en rien été optimales ou radicales. Par ailleurs, les réformes adoptées à Nice ne sont pas limitées au seul règlement des reliquats d'Amsterdam. Le nouveau traité a également permis un certain nombre d'avancées dans le fonctionnement des différentes institutions, des « coopérations renforcées » ou encore de la politique européenne de sécurité et de

---

<sup>22</sup> Revendication allemande – par la suite abandonnée – sur une nouvelle pondération favorable à l'Allemagne sur la question des voix à attribuer à la Belgique, refus Allemand de voir la Pologne obtenir autant de voix que l'Espagne ; Londres, Berlin, Madrid ou Rome (comme Paris, d'ailleurs) souhaitent conserver leur droit de veto dans certains domaines ; l'Allemagne et l'Espagne réclament des voix supplémentaires correspondant à leur poids démographique, et les "petits pays" refusent de perdre leur commissaire à Bruxelles.

<sup>23</sup> La Commission et le Conseil veulent que la Pologne ne bénéficie à 100% des aides garanties par la PAC qu'une fois qu'elle aura restructuré son agriculture. Elle bénéficiera pour ce faire d'un autre type d'aides. Mais la durée de la période transitoire de dix ans, avec un taux initial des aides consenties à 25%, a été perçue par Varsovie comme une provocation. Les agriculteurs polonais redoutent eux leur écrasement par les agriculteurs puissamment équipés.

défense. Le fonctionnement de toutes les institutions et de tous les organes de l'UE a été, d'une manière ou d'autre, affecté par le traité de Nice<sup>24</sup>.

Signé le 2 février 2001, le traité de Nice est une réponse minimale à plusieurs réformes institutionnelles en suspens depuis l'élargissement de l'Union à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède en 1995 et auxquelles le traité d'Amsterdam n'avait pas pu trouver de solution en 1997. Malgré des tendances nationales à se replier sur des préoccupations de court terme, des solutions ont été trouvées aux trois « reliquats d'Amsterdam », complétées par des avancées institutionnelles dans d'autres domaines. Mais l'apport essentiel du traité de Nice a surtout été de baliser le chemin d'un « Après-Nice », devant permettre un large débat sur l'avenir de l'UE élargie avant la tenue d'une nouvelle Conférence intergouvernementale avant 2004.

## **B – Le temps des rapprochements**

Nice n'est pas la première où les chefs d'Etats ou de gouvernements de l'UE se transforment en négociateurs laborieux pour tenter de dégager un compromis plus ou moins satisfaisant. Ce n'est pas non plus la première fois qu'on voit se profiler derrière la belle image de la famille européenne unie, l'ombre de la méfiance surannée et des égoïsmes politiques. Concernant le couple franco-allemand, nombreux sont les commentateurs qui interprètent la discorde entre Paris et Berlin comme une résurgence de la crise apparue depuis la réunification allemande que la France a mal acceptée et donc mal gérée. L'Allemagne souveraine, géant économique, démographique et politique fait peur. Certes, mais aujourd'hui, ce raisonnement date, d'autant plus que les peurs liées à la réunification se sont révélées fausses. Il est temps donc de renoncer au défaitisme facile des spéculations géopolitiques, les racines du malentendus sont plus banales qu'on ne le pense : le moteur franco-allemand est tout simplement fatigué et il manque aux dirigeants actuels une volonté politique de concevoir un projet européen commun pour l'Union. Comprenant cela, il est désormais possible pour la France

---

<sup>24</sup> Cf. Annexes : résumé du Traité de Nice

comme l'Allemagne, de chercher ce qui dans les positions de l'une et de l'autre, pourrait les rapprocher. Il est temps de revenir au débat sur l'avenir de l'Europe et de le relancer.

## **1. Mieux comprendre les racines du malentendu...**

### *a) Le défaitisme des spéculations géopolitiques*

La plupart des commentateurs expliquent les difficultés actuelles des relations franco-allemandes par de grandes considérations géopolitiques. L'Allemagne unie, forte de ses 80 millions d'habitants, carrefour idéal de l'Occident communautaire et de l'Orient en transition, l'Allemagne, s'appuyant sur son grand potentiel économique, va nécessairement mener une politique de puissance, désireuse de défendre ses intérêts nationaux, de conclure librement ses alliances. Bref, l'Allemagne, « unique objet de nos ressentiments » est de retour<sup>25</sup>. La France doit la craindre et rebâtir sur les marches de l'Est, une nouvelle ligne Maginot. Les 50 dernières années sont facilement oubliées. Or depuis 1990, la politique étrangère n'a pas donné de motifs d'inquiétude. L'unification n'est pas achevée et elle affronte comme les autres grands pays occidentaux, divers problèmes de société (vieillesse de la population, évolution de la famille, présence d'étrangers plus ou moins intégrés, etc.).

La principale cause de cette tension est bien plus banale que géopolitique. Depuis des années, les relations franco-allemandes tournent à vide. La réconciliation a aussi produit un certain ennui : la fin de la guerre froide, la disparition de l'obligation de s'entendre, le trouble jeté sur le projet européen par l'incertaine aventure que constitue l'élargissement, ont entraîné une crise profonde. Le pari de réconcilier les deux peuples ennemis a fini par se transformer en un rituel trop convenu. La flamme s'est éteinte. Les symboles sont devenus difficiles à trouver. « La France et l'Allemagne se sont noyées dans un verre d'eau »<sup>26</sup>. Ensuite il y a les « erreurs de casting ». Contrairement aux « anciens couples » de Gaulle-Adenauer, Mitterrand-Kohl, ou encore – quoique moins

---

<sup>25</sup> *La géopolitique et le verre d'eau, Réflexions non conformistes sur le couple franco-allemand*, Sylvie Goulard, Documents, n°1/2001, janvier-mars 2001.

<sup>26</sup> *ibid.*

flagrant – Schmidt-Giscard d’Estaing, le couple Schröder-Chirac ne fut pas au départ un couple bien assorti. Du côté français, la cohabitation n’arrange rien. Et les maladresses des uns et des autres peuvent alimenter un véritable dossier<sup>27</sup>.

Il n’y pas donc de « bons fédéralistes et des méchants jacobins, des méchants allemands animés d’arrière-pensées prussiennes et de bons Français demandant une réforme des institutions, de bons Allemands voulant l’élargissement, des méchants Français refusant d’admettre les évolutions des dix dernières années<sup>28</sup> ». Et même si le « couple vedette » semble, depuis quelque temps, un peu arthritique, si la modification de la règle du jeu communautaire altère le fonctionnement et la nature du couple franco-allemand, il n’y a pas de « divorce à l’européenne<sup>29</sup> » comme l’affirme le député européen Jean-Louis Bourlanges. Il s’agit plutôt de la sensation, justifiée ou non, d’un épuisement, voire d’une inutilité de la relation franco-allemande.

#### *b) L’absence de concept d’Europe et d’engagement politique*

Lié à la normalisation des rapports, le « moteur » franco-allemand ne tourne plus non parce qu’il s’est cassé, mais parce qu’il n’est plus alimenté par l’essence de propositions communes, de projets communs, tout particulièrement en matière européenne. « Il manque à Chirac et à Schröder une conception de l’"Europe" »<sup>30</sup>. Et parler actuellement d’une politique franco-allemande en matière européenne n’est qu’une formule toute faite, sans contenu concret.

Les tensions franco-allemandes au sommet de Nice se sont accompagnées d’une remarquable absence de désir de renforcement de l’appareil communautaire. Les conséquences en sont d’une part, une rétraction française accrue devant les risques d’aliénation nationale et l’abandon du projet de constitution d’un noyau dur franco-

---

<sup>27</sup> L’abandon de la conscription par la France en 1996, les différentes manœuvres pour se concurrencer lors des grandes nominations dans des enceintes internationales, les déclarations du chancelier Schröder au début de la crise de la vache folle ou celles du MAE Védrine traitant Fischer de « joueur de flûte » à la veille du Sommet de Nice.

<sup>28</sup> *ibid.*

<sup>29</sup> Car il ne s’agit pas de véritables rapports de force au sens classique du terme et la méthode Schuman-Monnet consiste non pas à « coaliser des Etats mais à unir des hommes » ; in *France-Allemagne : divorce à l’européenne*, Jean-Louis Bourlanges, Politique internationale, n°90, hiver 2001-2002.

<sup>30</sup> Die Zeit, 4 Janvier 2003.

allemand, inconcevable désormais pour les Français dans le cas d'une relation devenue asymétrique institutionnellement ; d'autre part la quête française d'un équilibre de rechange fondé sur l'approfondissement des liens avec Royaume-Uni dans l'esprit de Saint Malo ou bien la constitution d'un cercle informel des grands Etats, sorte de contrepartie intergouvernementale. Au début de 2002, on aurait pu supposer un nouvel élan de l'esprit européen devant la réussite de l'euro. Au contraire, dans chacun des deux pays, ce fut la prudence et la frilosité. Devant l'augmentation du déficit budgétaire près à franchir la limite fixée par la discipline européenne, le chancelier Schröder s'est mis à combattre la Commission au nom du droit de chaque pays à décider de sa politique économique et financière. La logique n'aurait-elle pas voulu qu'il prône des politiques communes pour que la réussite de l'euro soit complète, faute de quoi l'Union serait menacée par les dérives de tel ou tel pays tirant avantage de l'euro sans en accepter les inconvénients ? En mars 1999, c'est sur le financement de la PAC que Jacques Chirac s'est montré agressif et intraitable au sommet de Berlin. Et en 2002, l'agriculture française est encore au cœur des négociations commerciales mondiales comme de celles sur l'élargissement de l'Union.

Au début de la législature allemande, c'est Fischer qui incarnait la continuité du choix européen de l'Allemagne. Il avait même déclaré que la politique européenne de Helmut Kohl était la sienne. Alors que Schröder, multipliant les petites phrases maladroitement, a mis du temps à réaliser qu'un chancelier ne pouvait tenir des propos légers et a évolué dans sa position pour faire, comme l'aurait dit François Mitterrand, de « la question allemande [...] une question européenne<sup>31</sup> ». Fischer l'a même déclaré : « L'identité du pays se définit comme européenne, l'Allemagne reste l'Allemagne mais elle est européenne ». Et même si les Allemands grognent contre le fonctionnement des institutions européennes, ils ont traîné à accepter l'euro et pestent en permanence contre ceux qui veulent prendre leur argent, il ne viendrait à l'idée de personnes dans la classe politique allemande, à l'exception de groupes marginaux, de penser aujourd'hui, que s'offre une autre voie que l'intégration européenne.

---

<sup>31</sup> François Mitterrand, *De la France, de l'Allemagne*, Ed. Odile Jacob, Paris, 1996.

- *Vers la réconciliation*

L'arrivée en 1998 d'un Gerhard Schröder relativement inexpérimenté et peu intéressé par les dossiers européens a appauvri la politique européenne allemande. Le débat s'est polarisé sur la répartition des compétences et la contribution fédérale au budget communautaire, sans approche d'ensemble ni vision stratégique. Les nouveaux gouvernements de gauche ont mis du temps à se comprendre, la cohabitation en France d'un président de la République de droite avec un premier ministre socialiste n'ont pas, il est vrai, facilité le passage à la nouvelle génération. Pourtant les responsabilités internationales s'imposent assez vite et s'avèrent plus fortes que les désirs personnels des hommes politiques. Dans le cas allemand le virage fut plutôt rapide, en premier lieu en raison de la préparation assez sérieuse du nouveau ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, à ses futures tâches. Et le chancelier a de son côté rapidement tenu compte de diverses données élémentaires et incontournables de la situation européenne et internationale de l'Allemagne. L'Europe n'est plus une vision ni une alternative à choisir ou à laisser mais elle est devenue le pain quotidien de toute action politique et économique.

Dès janvier 2001, les responsables ont lancé un processus de « cicatrisation », consistant en des rencontres plus fréquentes au plus haut niveau pour favoriser une coopération plus étroite dans tous les domaines afin de développer des impulsions communes : c'est le processus dit de « Blaesheim<sup>32</sup> ». C'est dans ce contexte morose qu'après les élections législatives/présidentielle dans les deux pays sont intervenues, entre octobre 2002 et le 22 janvier 2003, plusieurs initiatives franco-allemandes successives, des propositions constructives pour l'Europe avec des retombées fructueuses pour les relations franco-allemandes.

---

<sup>32</sup> Appelés par la presse « dîners de Blaesheim » du nom d'une localité alsacienne.

## 2. ...Pour trouver les positions communes

### a) *Les premiers débats sur l'avenir de l'Europe*

#### - *Prise de conscience de la nécessité d'un projet européen commun*

Longtemps sceptique, Schröder avait déjà amorcé un virage européen à l'été 1999 en officialisant ses positions appelant à une constitution européenne et à un approfondissement de l'intégration et en définissant le couple franco-allemand comme « irremplaçable mais pas suffisant »<sup>33</sup>. Ainsi, six mois après sa déconvenue avec Berlin, il affirme devant l'Assemblée nationale française partager les mêmes ambitions que la France : la vision commune d'une Europe puissante, forte capable d'agir de manière efficace au niveau mondial et de parler d'une seule voix. Rappelons que l'Allemagne a été, pendant longtemps, méfiante vis-à-vis du projet d'une Europe puissance<sup>34</sup>. Devant le Bundestag, le 19 janvier 2001, Schröder réaffirme le propos : « A Nice, la vieille Europe a ouvert la porte vers l'Europe nouvelle. Cette Europe parlera d'une seule voix sur la scène internationale. Notre partenaire clé dans cette entreprise c'est la France. Nous nous consulterons donc étroitement avec Paris. (..). Seul notre coude à coude franco-allemand permettra de mener à bien cette tâche ».

Dans ce contexte, une vision commune franco-allemande est du plus haut intérêt pour promouvoir l'Europe-puissance et la doter d'une sorte de constitution conventionnelle. L'Allemagne réunifiée se veut plus européenne, mais tout en souhaitant jouer un rôle à la mesure de sa puissance, elle refuse la perspective d'un leadership qui lui fait peur. C'est pourquoi l'Allemagne a lancé depuis la réunification des appels en faveur d'une plus grande intégration européenne. Or ceux-ci sont restés sans réponse de la part de la France qu'il s'agisse de la proposition faite par Schäuble et Lamers autour d'un noyau dur et du discours de Fischer suggérant de faire de l'Europe une fédération d'Etats-nations. Le dialogue qui s'ouvre désormais entre les deux pays rend possible le débat sur la « constitutionnalisation », débat ouvert par le document Schäuble-Lamers de septembre 1994, relancé par le discours – de la fédération d'Etats-nations – de Joschka

---

<sup>33</sup> *Comment Berlin voit sa politique française et européenne*, Le Monde, 1/02/2001.

<sup>34</sup> Cf. Partie III. La France, l'Allemagne, seul moteur de l'Europe puissance ? A.2.a. *La France et l'Europe puissance en suspens*.

Fischer à Université de Humboldt le 12 mai 2000, auquel a répondu Chirac devant le Bundestag le 27 juin 2000. Les conceptions varient selon Etats et les hommes, cependant se dégage progressivement un consensus franco-allemand – concept qui sera clarifié et précisé lors de la Convention européenne.

- *Le noyau dur franco-allemand*

En 1994, le papier du groupe parlementaire CDU-CSU de M. Schäuble et M. Lamers<sup>35</sup> lance la proposition de noyau dur franco-allemand pour enrayer tout risque possible de dérive allemande vers l'Est. Moins qu'une provocation, le document était surtout un appel à la France. Mais apparemment cela n'avait pas impressionné personne. D'autre part, Schäuble et M. Lamers prévoyaient un noyau ouvert mais dont on n'était pas sûr qu'il contiendrait l'Italie. C'était une erreur politique majeure, contraire à la logique que l'Allemagne défend : ne pas créer d'exclusion.

Pourtant, en juin 2001 l'idée d'une véritable fusion franco-allemande sera reprise et relancée par quatre dirigeants socialistes français, l'influent commissaire européen Pascal Lamy, l'ancien ministre des Finances Dominique Strauss-Kahn, l'ancien ministre Henri Nallet, secrétaire national PS et l'historien Jean-Noël Jeanneney. Mais leur tribune, publiée dans *Le Monde*, était tombée à plat outre-Rhin. Elle était considérée comme hostile à l'Europe fédérale élargie dont rêvait le ministre des affaires étrangères allemand Joschka Fischer et manquait de crédibilité, faute de signataire allemand. Cette lacune a été comblée en janvier, lorsque Pascal Lamy a signé un nouvel appel à l'union avec le soutien, cette fois, de son collègue allemand Günter Verheugen, le négociateur de l'élargissement<sup>36</sup>. Ainsi, en dépit du bras de fer auquel se sont livrées la France et l'Allemagne sur les questions de financement ou sur le partage d'influence, les dirigeants et hommes politiques tentent désormais d'accorder leurs violons et de chanter d'une seule voix, ou à défaut de confronter en ensemble leur vision sur l'avenir institutionnel et politique de l'Europe.

---

<sup>35</sup> "Überlegungen zur Europäischen Politik", 1er septembre 1994, disponible sur le site web de la CDU : [www.cdu.de/politik-a-z/dokumentationen/schaeuble\\_lamers\\_papier\\_1994.pdf](http://www.cdu.de/politik-a-z/dokumentationen/schaeuble_lamers_papier_1994.pdf)

<sup>36</sup> *Paris et Berlin réfléchissent à une "union franco-allemande"*, Le Monde, 12.11.03.

## *b) Europe fédérale et fédération d'Etats-nations*

### *- Fischer ou le débat sur la finalité de l'Europe*

Le discours de l'« homme privé » et non du ministre d'Allemagne, prononcé le 12 mai à l'Université Humboldt – devenu depuis le point de rendez-vous de ceux qui ont des idées sur la finalité de l'Europe – avait suscité les réactions réservées voire hostiles en France. Les plus hauts responsables politiques français – de Jospin à Chirac – n'étaient pas prêts à suivre l'Allemagne sur la voie fédérale tracée par Fischer ou par les sociaux-démocrates dans leur motion du congrès de Nuremberg de décembre 2001. Sa contribution a surtout contribué à faire évoluer les positions.

Son message : si l'on veut que l'Europe fonctionne à trente pays membres, il faut passer de la confédération de l'union à l'entière parlementarisation dans une fédération européenne que demandait déjà Schuman dans sa déclaration. Cette fédération devra aussi se fonder sur un traité constitutionnel. En clair, l'échelon intergouvernemental ne suffit plus. On doit accepter une dose de fédéralisme. Mais l'Europe ne saurait se faire sans les nations car «c'est uniquement si l'intégration européenne conserve les Etats-nations dans une telle fédération, qu'elle ne dévalorise pas, voire ne fait disparaître complètement leurs institutions, qu'un tel projet sera réalisable, en dépit des énormes difficultés qu'il présente. Autrement dit, la conception qui prévalait jusqu'à présent d'un Etat fédéral européen remplaçant comme nouveau souverain, les anciens Etats-nations et leurs démocraties s'avère être une éculubration artificielle qui se situe en dehors des réalités européennes traditionnelles. Parachever l'intégration européenne n'est concevable que si ce processus s'effectue sur la base d'un partage de souveraineté entre l'Europe et l'Etat-nation». A partir de là, des avancées fédéralistes peuvent être imaginées pour arriver, selon l'ancien ministre délégué aux Affaires européennes, Pierre Moscovici, à : «une synthèse dynamique entre le fédéralisme et la nation, entre l'unité et la diversité en Europe. La 'fédération des Etats-nations' représente une conception riche, évolutive aussi et ouverte à tous les possibles pour demain<sup>37</sup>. ».

---

<sup>37</sup> *La politique européenne de la France vue de l'Allemagne*, Henrik Uterwedde, directeur adjoint IFA Ludwigsburg, Documents, novembre 2002, colloque de Besançon.

Pour être concret, Joschka Fischer voit dans le Parlement européen la représentation de deux aspects : une Europe des Etats-nations, une Europe des citoyens ; une chambre de députés élus, dont il suggère même qu'ils appartiennent également aux Parlements nationaux, et une chambre des Etats, soit sur le modèle du Sénat américain, composée d'un sénateur élu par Etat, soit sur le modèle allemand où chaque Etat dispose d'un certain nombre de voix. Ce modèle laisse cependant peu d'influence au Parlement européen. L'exécutif pourra être soit le Conseil européen qui devient le gouvernement européen, soit l'actuelle Commission avec un président élu directement par les citoyens et doté de vastes pouvoirs exécutifs. Ce rapport entre la fédération et l'Etat-nation constitue dans son esprit le grand axe d'une constitution européenne. Pour y parvenir, soit la majorité des Etats membres doit se mettre d'accord pour tenter le saut dans la pleine intégration ou bien un petit groupe d'Etats devra constituer une avant-garde, un centre de gravité, décidé à progresser, quoiqu'en décident les autres, vers la fédération.

Le discours est habile parce qu'il suggère une finalité compatible avec le maintien des Etats et des modalités suffisamment souples pour ouvrir le débat, malgré les différences de structures étatiques européennes qui compliquent l'identité des perceptions. En effet, suivant les idées de son Ministre des affaires étrangères, Schröder imagine également la nouvelle Europe « certainement organisée de manière fédérale<sup>38</sup> », sous quelque forme que ce soit. Pas nécessairement similaire au modèle allemand mais il est évident qu'il y aura une forme d'Europe fédérale. Le Président allemand Johannes Rau a également plaidé pour une « constitution fédérale européenne<sup>39</sup> ». Et pour l'ancien ministre de Willy Brandt, Egon Bahr<sup>40</sup>, il est « temps historiquement de créer une souveraineté européenne », il faudra pour cela sacrifier quelques tabous : que la France abandonne sa revendication de souveraineté et que l'Allemagne renonce de son côté à s'en remettre encore aux Américains.

---

<sup>38</sup> Discours (aux étudiants) de Fribourg, 12 avril 2002.

<sup>39</sup> Discours devant le Parlement européen le 4 avril 2000.

<sup>40</sup> *Deutsche Interessen*, Egon Bahr, Siedler, Goldmann Verlag, 2000.

- *Chirac et le concept de « groupe pionnier »*

Ainsi c'est le Président de la République qui le premier envoie la réponse<sup>41</sup> et non comme l'espérait Fischer, quelque peu déçu, Lionel Jospin. Récusant la « création d'un super Etat européen qui se substituerait aux Etats-nations », il propose d'« aller vers davantage d'Europe » pour une « fédération d'Etats-nations », reprenant la formule de Delors. Dans ce cadre, il propose de former, dès 2001, un « groupe pionnier » d'Etats, « capable de donner impulsions dans une Europe élargie qui devra continuer à avancer ». Ce « groupe pionnier » serait chargé d'élaborer la Constitution qui préciserait la répartition des compétences entre les différents niveaux. La Constitution européenne serait soumise à ratification des peuples<sup>42</sup>. A côté d'une Europe humaine et dynamique, Chirac prône une Europe forte « qui pèse dans les affaires du monde » et une « Europe démocratique et efficace ». L'Europe efficace est synonyme d'une Commission forte et resserrée, responsable du marché unique et des politiques communes ainsi que des chefs d'Etats et de gouvernement assumant au sein du Conseil européen la responsabilité globale. Ce dernier élirait le président de l'UE pour une durée suffisante. Finalement le chef d'Etat français propose à ses partenaires « un nouveau pacte fondateur » qui, à travers « une déclaration solennelle » préciserait les grands axes de la politique étrangère de l'Union européenne pour le monde du XXI<sup>e</sup> siècle.

- *Schröder et la mise en cause du « triangle institutionnel européen » inventé par pères fondateurs*

Se situant dans le droit fil du discours de Fischer en 2000 et du « plaidoyer pour une constitution européenne » du Président allemand, Schröder prône une Europe fédérale inspirée de la Constitution allemande, et propose une réforme radicale des institutions communautaires. Il reprend en fait les idées défendues dans la résolution publiée par son parti le 30 avril 2001.

Le chancelier rejette l'organisation institutionnelle actuelle centrée notamment sur le Conseil, institution décisionnelle principale de l'Union européenne et propose au contraire de renforcer la Commission européenne et le Parlement européen –

---

<sup>41</sup> Discours au Bundestag le 27 juin 2000, discours du 6 mars 2002 à Strasbourg.

<sup>42</sup> Mais depuis la dernière conférence de presse de Chirac, en mai 2004 la question d'un referendum ne serait plus à l'ordre du jour.

« l'Europarlement<sup>43</sup> » – pour en faire respectivement l'exécutif et le législatif de l'UE. La CCE deviendrait ainsi un véritable gouvernement central de l'Europe contrôlé par un Parlement bicaméral. L'actuel président de la CCE serait le Premier Ministre de l'UE, responsable devant le PE. Les députés européens détiendraient la pleine souveraineté dans le domaine budgétaire. Le Conseil de l'UE, actuellement principal législateur communautaire, serait transformé en « une chambre représentant les Etats nationaux » sur le modèle du Bundesrat<sup>44</sup> et ne serait plus qu'une des deux assemblées du parlement bicaméral qui contrôlerait l'exécutif européen. Et le Conseil européen actuellement, centre politique de l'UE, ne serait plus appelé à jouer un rôle déterminant dans le processus de décision communautaire.

Le PE est donc, dans la vision de Schröder, au cœur du système communautaire qu'il cherche - selon sa propre expression - à « parlementariser ». Compte tenu de l'influence considérable des Allemands au PE de Strasbourg et eu égard à l'augmentation du poids de l'Allemagne au Parlement européen à Nice, Schröder cherche naturellement à profiter de la situation. Schröder réclame enfin l'adoption d'une Constitution européenne et propose d'inclure la Charte des droits fondamentaux dans les traités afin de la rendre juridiquement obligatoire. Il demande une communautarisation de la politique de défense et de sécurité commune, là où d'autres pays comme la France, soucieux de leurs souverainetés, privilégient au contraire la méthode intergouvernementale. Europol doit être renforcé dans « l'esprit d'une police européenne opérationnelle » et la mise en place d'un « parquet européen ».

Pour l'Allemagne, la fédération européenne n'implique aucune solidarité financière. Schröder n'évoque donc pas l'idée d'un accroissement du budget communautaire, élément central de la solidarité européenne, mais prône une réforme profonde de la politique agricole commune qui passerait par une renationalisation et un cofinancement des aides agricoles et régionales.

---

<sup>43</sup> *La France, l'Allemagne et l'avenir institutionnel de l'UE*, Jean-Claude ZARKA, Revue politique et parlementaire, n°1013-1014, juillet-août / sept.-oct.2001.

<sup>44</sup> où sont représentés de façon quasi-égalitaire les 16 Länder de l'Allemagne, petits et grands.

La France a mal accueilli les propositions allemandes. L'ancien ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine<sup>45</sup> conteste d'ailleurs le projet européen de Schröder car juge inacceptable que le rôle du Conseil de l'UE soit réduit à celui d'une simple seconde chambre d'un Parlement<sup>46</sup>. Souhaitant transformer la CCE en un authentique gouvernement de l'Union et rétrograder le Conseil en le ramenant au rang de deuxième chambre législative à la manière du Bundesrat, le chancelier suit parfaitement le schéma constitutionnel allemand qui fonctionne – de façon satisfaisante – depuis 1949. Mais non seulement la proposition allemande va à l'encontre des conceptions françaises fondées sur la coopération intergouvernementale incarnée par le Conseil des ministres, elle est également contraire au traité de Nice car elle revient à la conception initiale du traité de Rome, abandonnée au fil des années devant l'impossibilité de faire reconnaître par l'opinion publique la légitimité politique de la CCE<sup>47</sup>.

- *Jospin et le renforcement du triangle institutionnel*

En réaction contre le système fédéral à l'allemande proposé par Schröder, l'ancien Premier ministre socialiste rejette le bouleversement de l'équilibre entre les organes de décision existants actuellement dans l'UE car la réforme institutionnelle de l'Europe doit passer par le renforcement du triangle Conseil-Parlement-Commission sans que l'équilibre en soit radicalement modifié<sup>48</sup>. Aussi se prononce-t-il pour une « fédération d'Etats-nations ». Cette dernière serait dotée d'une Constitution, rédigée par une Convention réunissant représentants des Etats membres, des parlements nationaux le Parlement européen et la société civile. La future Constitution intégrerait la Charte des droits fondamentaux au cœur de la loi fondamentale<sup>49</sup> et rendrait ainsi l'Europe à la fois plus efficace dans la défense de ses valeurs et plus légitime aux yeux des citoyens.

Partisan d'une Commission forte, Lionel Jospin préconise un nouveau mode d'élection du président de la CCE : à la majorité élue du Parlement européen, comme un véritable gouvernement. En se dotant d'un président « issu de la formation politique européenne victorieuse des élections européennes », la CCE gagnerait en légitimité et son rôle de

---

<sup>45</sup> 9 mai 01, devant la Commission européenne du Parlement allemand.

<sup>46</sup> Libération, 10 mai 2001.

<sup>47</sup> *Mérites et limites du projet allemand*, Valéry Giscard d'Estaing, Le Figaro, 26 mai 2001.

<sup>48</sup> Discours à Berlin le 5 avril 2002 et discours sur l'Europe au centre d'accueil de la presse étrangère (CAPE) le 28 mai 2001.

<sup>49</sup> Le Monde, 29 mai 01.

gardienne des intérêts communautaires serait conforté. Concernant le PE, Jospin demande une modification de son mode de désignation destinée à rapprocher des eurodéputés des électeurs. Il s'agirait d'instituer, dans chaque Etat membre, un mode de scrutin combinant la représentation proportionnelle et un système de grands circonscriptions régionales. Pour une meilleure efficacité du Conseil de l'UE, il faut mettre en place « un conseil permanent des ministres », sorte de « vice-premiers ministres » qui représenteraient leurs gouvernements à Bruxelles et l'Europe dans leurs gouvernements respectifs. Ce conseil gérerait les affaires communautaires avec la CCE et permettrait d'alléger la tâche des ministres des Affaires étrangères qui pourraient se consacrer à la diplomatie européenne commune. Organe d'impulsion politique de l'UE, le Conseil européen se voit reconnaître la faculté d'approuver un « véritable programme de législation » ainsi que le pouvoir de dissoudre le PE sur proposition de la CCE ou des Etats. Pour associer plus étroitement parlements nationaux à la vie européenne, Jospin réclame la création d'une « conférence permanente des Parlements ou Congrès ». Cette dernière – réunie une à deux fois par an – aurait vocation à vérifier le respect du principe de subsidiarité par les institutions européennes et à débattre de l'état de l'Union.

En réponse à Schröder, Jospin exclut la « renationalisation » des politiques jusqu'à présent définies et conduites au niveau de l'Union comme la PAC car « il y aurait un paradoxe à suggérer des pas en avant vers une plus forte intégration européenne tout en commençant par opérer des replis nationaux ». De même qu'il rejette la communautarisation de la politique étrangère et de sécurité au profit d'une coordination plus poussée, voire d'une harmonisation des diplomaties nationales, mais insiste sur la nécessité de développer une « coopération renforcée » qui permet à quelques Etats d'avancer plus avant dans l'intégration européenne, par exemple en matière de coordination économique autour de l'Euro, de santé ou de l'armement. Dans ce cadre, l'ancien premier ministre préfère – au lieu d'un nouveau pacte franco-allemand – une modification du cadre général de la relation bilatérale car le « traité (de 1963) reste la base et référence des relations entre nos deux pays ».

## **Conclusion**

Au regard de cette première partie, il semble pertinent de dédramatiser les lignes de clivage qui se sont dessinées entre la France et l'Allemagne. D'une part parce que les Français et les Allemands pourront évidemment continuer à travailler ensemble, quant à retrouver la capacité d'entraînement qui était la leur autrefois, rien n'est plus certain. En tout cas, les deux pays savent qu'il leur faut désormais harmoniser systématiquement au préalable leurs positions afin que les discordances ne se reproduisent plus à l'avenir.

Ainsi, malgré les dissensions apparues au sommet de Nice, malgré l'échec relatif de ce dernier et malgré les incompréhensions entre les dirigeants, les relations franco-allemandes restent très fortes. En témoignent les tentatives de « cicatrisation » après les tensions de décembre 2000. Parmi ces tentatives : les débats communs sur l'avenir de l'Europe qui ont commencé bien avant le sommet de Nice et se poursuivront encore bien après lui. Le défi de la nouvelle coopération franco-allemande est désormais d'entraîner de nouveau l'Europe et les partenaires européens sur la voie de la confiance. La Convention européenne est un terrain de prédilection.

## II. Une convention, une constitution, un consensus franco-allemand ?

Le meilleur résultat de Nice, c'est qu'il y aura un "Après-Nice". L'idée, retenue à Nice, de consacrer en 2004 une conférence intergouvernementale à la réforme des structures politiques essentielles de l'UE pourrait servir à un débat de fond sur l'Europe. Mais sans volonté politique, l'Allemagne et la France n'ont aucune raison naturelle de s'entendre. L'idée est donc de relancer la machine à partir de convergences sur des questions concrètes. Au menu : l'avenir institutionnel de l'Europe, le financement de l'Union et le pacte de stabilité, et les problèmes internationaux. La construction européenne se confond de nouveau avec les liens de la France et de l'Allemagne. Quelle est donc la signature franco-allemand dans le compromis final de la Convention sur l'avenir de l'Europe ? De quelle manière les idées européennes des dirigeants français et allemands se retrouvent-elles dans les contributions franco-allemandes et influencent les décisions des Conventionnels ?

La nouvelle méthode de négociation va permettre de relancer les relations franco-allemandes devenues frileuses depuis ces dernières années. Le couple Paris-Berlin retrouve son dialogue et redevient le moteur des débats sur la réforme institutionnelle de l'Union. On retrouve logiquement sa patte dans la plupart des propositions du projet de Constitution. La nouvelle architecture institutionnelle serait-elle une troisième voie franco-allemande ?

Parallèlement, et en dehors des travaux de la Convention, Paris et Berlin rapprochent leurs positions dans tous les domaines et réaffirment leur leadership, au risque de susciter chez leurs anciens comme nouveaux partenaires, des réticences et de la résistance à ce qu'ils croient être un directoire hégémonique des deux « grands ». Si la mésentente franco-allemande peut être un frein dans la construction européenne, leur entente n'est donc pas toujours productive.

## **A – France-Allemagne, moteur des débats sur la réforme institutionnelle de l’Union européenne**

Le processus de «constitution building<sup>50</sup> » a permis à la France et à l’Allemagne de redynamiser leurs relations bilatérales après une période de stagnation, de malentendus et de frictions. Il était difficile de croire au début de ce processus de constitutionnalisation au niveau européen, à un rôle commun d’impulsion de la part de Paris et de Berlin. Et pourtant force est de constater leur productivité au cours des travaux de la Convention : les initiatives franco-allemandes apparaissent dans tous les domaines-clés : dans celui des compétences de l’Union, celui de la gouvernance économique, de la politique européenne de sécurité et de défense et dans le domaine institutionnel. S’il a fortement contribué à la formation de la nouvelle architecture institutionnelle de l’Union, l’effort franco-allemand n’en a pas moins révélé ses contradictions : moins qu’une synthèse, les contributions communes résultent d’un compromis par addition de la vision française et allemande de l’Europe. Malgré tout, leurs propositions ont fortement enrichi les débats et les travaux des Conventionnels prouvant de nouveau que la France et l’Allemagne ont gardé leur rôle d’impulsion dans la construction européenne.

### **1. Nouvelle méthode, nouveau partenariat franco-allemand**

#### *a) La Convention pour l’avenir de l’Europe, nouvelle méthode de négociation*

Si le traité de Nice a levé les principales hypothèques institutionnelles qui pesaient sur l’élargissement, il n’a pas répondu aux nécessités d’un élargissement toujours plus proche et «la grande réforme traçant les contours de l’Europe élargie reste encore à faire ». Le Conseil européen l’a reconnu explicitement en faisant inscrire à l’acte final de la CIG une «Déclaration sur l’avenir de l’Union élargie » - annexée au traité de

---

<sup>50</sup> *La France, l’Allemagne et la Constitution européenne : un bilan mitigé, un leadership contesté*, Joachim Schild, Note du Cerfa, n°10, mars 2004, IFRI.

Nice. Ce texte comporte des prescriptions sur les étapes visant à organiser le débat sur l'UE élargie et sur les thèmes qui pourraient le nourrir. Après les échecs successifs des CIG, les Etats-membres au Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, ont eu recours à une méthode différente pour préparer les réformes institutionnelles indispensables au fonctionnement d'une Europe à vingt-cinq : la mise en place, au lieu du processus diplomatique normal de préparation d'un nouveau traité, d'une Convention, semblable à celle qu'avait rédigé la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Composée de représentants des chefs d'Etat et de gouvernement, des Parlements nationaux, du PE et de la Commission et présidée par Valéry Giscard d'Estaing, elle est chargée, après avoir écouté la « société civile », de proposer un projet de Constitution, qui serait ensuite soumis à une CIG « classique ».

*b) Un rôle d'impulsion et de moteur des initiatives franco-allemandes dans les débats et travaux de la Convention*

Apparemment, Paris et Berlin ont tiré les mêmes conclusions de l'expérience douloureuse des négociations du traité de Nice et de la discorde, qui les avait séparés à l'époque sur le dossier de la réforme des institutions européennes. A partir du mois d'octobre 2002, après les élections en France et en Allemagne, on observe une relance<sup>51</sup> spectaculaire des rapports entre les deux gouvernements. Car le nouvel objectif de Paris et Berlin est d'arriver, au moment de la Convention, avec une position commune sur l'essentiel en harmonisant au préalable, systématiquement, et dans toute la mesure du possible, leurs positions. L'Europe est désormais la « condition et conséquence de la réconciliation de la coopération franco-allemande<sup>52</sup> ».

L'effort franco-allemand en vue de parvenir à des positions communes dans le cadre des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe date de l'été 2002. Un groupe de travail sur l'avenir de l'Union a été mis en place à l'occasion des 78<sup>es</sup> consultations bilatérales à Schwerin, en juillet 2002, c'est-à-dire avant les élections dans les deux

---

<sup>51</sup> Un gage de la relance de la coopération franco-allemande : le soutien de Schröder à Valéry Giscard d'Estaing au poste de président de la Convention européenne.

<sup>52</sup> *Les relations franco-allemandes et le « modèle » européen*, Daniel Vernet, Le Monde du 22.01.03.

pays. Les deux premiers représentants des gouvernements français et allemand au sein de la Convention, Pierre Moscovici et Peter Glotz, avaient reçu la consigne de ne plus agir en ordre dispersé mais de parler désormais, si possible, « d'une seule voix ».

Les deux pays ont réussi à se mettre d'accord sur toute une série de propositions communes sur des dossiers-clés qui préfiguraient au menu de la Convention. Par ordre chronologique, cinq propositions communes au sein de la Convention :

- Une contribution de Peter Glotz, Peter Hain, Danuta Hübner, Ray MacSharry et Pierre Moscovici sur la répartition des compétences<sup>53</sup> ;
- Des propositions conjointes franco-allemandes dans le domaine de la politique européenne de sécurité et défense<sup>54</sup> ;
- Des propositions conjointes franco-allemandes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures<sup>55</sup> ;
- Une contribution franco-allemande sur la gouvernance économique<sup>56</sup> ;
- Et finalement une contribution commune sur l'architecture institutionnelle de l'UE<sup>57</sup>.

Loin de moi la tentation de détailler point par point les contributions franco-allemandes. Je m'efforcerais simplement d'en relever les idées originales et de voir de quelle manière elles ont influencé ou non les propositions du projet de Constitution. Je n'exclue pas non plus le caractère descriptif des paragraphes qui vont suivre.

Tout d'abord, les positions communes de Paris et Berlin sur les compétences de l'UE et la gouvernance économique n'ont pas été cruciales pour le résultat final.

- *Compétences de l'Union et principe de subsidiarité*

Concernant les dispositions sur les compétences et le principe de subsidiarité, le texte final du « projet de Traité établissant une Constitution européenne » a retenu plusieurs idées contenues dans le texte cosigné par Peter Glotz et Pierre Moscovici au nom de leurs deux gouvernements : idée de définir des catégories de compétences<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Document CONV 88 / 02 du 14 juin 2002 sur le site web de la Convention européenne.

<sup>54</sup> Document CONV 422 / 02 du 22 novembre 2002 (ibid.)

<sup>55</sup> Document CONV 435 / 02 du 28 novembre 2002 (ibid.)

<sup>56</sup> Document CONV 470 / 02 du 22 décembre 2002 (ibid.)

<sup>57</sup> Document CONV 489 / 03 du 16 janvier 2003 (ibid.)

<sup>58</sup> Article I-11 du projet constitutionnel.

(compétences exclusives, compétences partagées, domaine d'action d'appui, de coordination ou de complément), ainsi que l'idée de mieux définir les principes d'exercice des compétences, contenue dans l'article 1-9 et dans le protocole sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité annexé au projet de Constitution. En matière de compétences, le débat essentiel au sein de la Convention a porté sur l'amélioration de la garantie procédurale du principe de subsidiarité : Français et Allemands ont proposé un contrôle politique exercé par les parlementaires nationaux, agissant en commun, ou à travers « some form of body mandated by the Council », sorte de comité de subsidiarité, idée chère aux français. La formule retenue dans le compromis final est simplement un « système d'alerte précoce » permettant une participation directe des parlements nationaux au contrôle du respect du principe de subsidiarité, sans créer de nouvelle institution au niveau européen.

- *Gouvernance économique : « Much ado about almost nothing »*

Dans le domaine de la gouvernance économique il semblait difficile, voire impossible, à Dominique de Villepin et Joschka Fischer d'arriver à des propositions qui auraient pu modifier l'état actuel de la répartition des compétences aussi bien entre les Etats membres à l'échelon européen qu'entre le Conseil et la Commission. Les deux ministres des Affaires étrangères n'ont d'ailleurs pas proposé de changements substantiels par rapport au statu quo. La plus importante de leur proposition est la création d'un conseil Euro-ECOFIN permettant aux membres de la zone euro de décider entre eux, dans le cadre du conseil, des questions liées à leur monnaie commune et de formaliser le rôle de l'Eurogroupe dans la gestion des affaires économique-financières au sein de l'Euroland. La formule n'a pas été retenue.

- *Espace de liberté, de sécurité et de justice*

Propositions peu équilibrées, ambitieuses, allant parfois au-delà de ce qu'un certain nombre de conventionnels ont cru acceptable. Ainsi le projet de Constitution reprendra la proposition franco-allemande – plus ambitieuse que le rapport final du groupe de travail de la Convention – de la mise en place d'un parquet européen<sup>59</sup>. En revanche le projet de Constitution va plus loin que le document franco-allemand dans le

---

<sup>59</sup> Art. III- 175 du projet de Constitution.

volet « liberté et justice » du fameux « espace de liberté, de sécurité et de justice » : en matière de décision, la majorité qualifiée est devenue règle générale au sein du Conseil avec codécision du Parlement européen – assortie d’un certain nombre d’exceptions importantes. Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, le « couple » franco-allemand n’a joué qu’un rôle partiel d’impulsion, tout en manifestant des résistances sur certains points importants. Côté français, en matière de procédure de décision et pour l’étendue du contrôle juridictionnel de la Cour européenne. Côté allemand, les représentants du gouvernement fédéral, des *Länder* et du *Bundestag* ont réussi à imposer en dernière minute une limitation sévère de la politique d’immigration<sup>60</sup>. A quoi bon parler d’une politique « commune » si celle-ci se trouve vidée de sa substance en excluant d’emblée toute gestion commune des flux migratoires légaux au niveau européen ?

- *Union européenne de sécurité et de défense*

C’est dans le domaine de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) que la signature commune des gouvernements français et allemand est le plus clairement visible. Ceci est vrai aussi bien pour la phase des négociations de la Convention que pour la recherche d’un compromis au sein de la Conférence intergouvernementale qui l’a suivie. La proposition demandait d’inscrire les principes de solidarité et de sécurité commune parmi les principes fondamentaux du futur traité constitutionnel. Français et Allemands souhaitaient inscrire leur démarche dans la perspective d’une Union européenne de sécurité et de défense. Dans cette perspective, l’objectif de la contribution franco-allemande était de :

- jeter les fondements juridiques des schémas de coopération flexibles de certains groupes de pays à l’intérieur du cadre des traités, notamment les « coopération renforcée » au domaine de la PESD ;
- réaliser en commun des objectifs européens de capacités en permettant aux Etats membres qui le souhaitent, d’entreprendre un effort accru en vue d’améliorer les capacités militaires ;

---

<sup>60</sup> Art. III-168.5 : La politique d’immigration « n’affecte pas le droit des Etats membres de fixer les volumes d’entrée des ressortissants de pays tiers sur leur territoire dans le but d’y rechercher un emploi salarié ou non salarié ».

- favoriser le développement d'une vraie politique européenne de l'armement en créant une Agence européenne de l'armement ;
- et, proposition originale, passer au vote à la majorité qualifiée en matière de PESC comme règle générale.

Les conventionnels ont largement suivi les propositions de la France et de l'Allemagne à travers la flexibilisation de la politique de défense et de sécurité : le projet de la Convention n'exclut plus l'application de la coopération renforcée au domaine de la PESD – application exclue dans le Traité de Nice à la demande du Royaume-Uni. Il propose ainsi quatre coopérations spécifiques en matière de PESD :

- 1) La mise en œuvre d'une mission militaire ou de gestion de crise, à un « groupe d'Etats membres – en association avec le ministère des Affaires étrangères de l'Union - qui disposent des capacités nécessaires et souhaitent s'engager dans celle-ci » (Art. III-211) ;
- 2) La possibilité d'instaurer une « coopération structurée » entre les Etats membres qui « remplissent des critères de capacités militaires plus élevés et souhaitent entreprendre des engagements plus contraignants en vue des missions les plus exigeantes » (Art. III-213). Ces pays pourraient constituer une sorte de noyau dur d'une « Union européenne de sécurité et de défense », souhaité par la France et l'Allemagne ;
- 3) La création d'une Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires (art. III-212), conformément à la position franco-allemande.
- 4) Et la possibilité d'une « coopération plus étroite en matière de défense mutuelle » (art. III-214), ouverte à tous les pays membres.

La porte pour une PESD sera donc ouverte, au moins sur le plan juridique, dès que la Constitution entrera en vigueur. Mais la défense n'a pas été choisie pour être le cœur du système européen : le vote majoritaire au sein de l'Union sur des questions sensibles de politique étrangère commune c'est-à-dire qui touchent la sécurité et la défense, n'a pas été retenu et ne le sera sûrement pas demain.

## **2. La nouvelle architecture institutionnelles de l'UE : une 3<sup>ème</sup> voie franco-allemande ?**

### *a) Bicéphalisme à la tête de l'UE*

La contribution franco-allemande concernant l'architecture institutionnelle de l'Union a suscité le débat le plus vif et a fait couler beaucoup d'encre. Les deux éléments-clés de cette proposition commune étaient incontestablement le choix d'une structure bicéphale au sommet de l'Union, d'un côté, et l'architecture institutionnelle pour l'action extérieure de l'Union de l'autre. Ce choix a été retenu par la Convention, moyennant un certain nombre de modifications par rapport aux propositions franco-allemandes.

Le choix franco-allemand d'une structure bicéphale repose sur les deux personnalités du président de la Commission et d'un personnage nouveau, le président du Conseil européen qui « exerce ses fonctions à temps plein pendant la durée de son mandat ». En fait, il s'agissait tout d'abord d'une simple juxtaposition des positions divergentes des uns et des autres, la France en faveur d'un président permanent du Conseil européen, l'Allemagne en faveur d'un renforcement de la position du président de la Commission. Berlin souhaitait renforcer le poids politique et la légitimité du président de la Commission en changeant la procédure de sa désignation : le président de la Commission serait d'abord élu par le Parlement européen, puis confirmé par le Conseil européen. Sur ce point, la Convention ne voulait pas aller plus loin que l'Allemagne et la proposition franco-allemande. Le Conseil européen propose un candidat au Parlement européen « en tenant compte des élections au Parlement européen et après des consultations appropriées », précise la formule de compromis trouvée lors d'un congrès du Parti populaire européen à Estoril, en octobre 2002. Ce candidat est confirmé par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent – et non pas à la majorité qualifiée prévue dans le texte franco-allemand, une disposition introduite à la demande de la France afin d'ouvrir la voie à une désignation consensuelle du président de la Commission.

Au cours de la phase finale des négociations au sein de la Convention, les parlementaires européens et nationaux ont conjugué leurs forces pour limiter le rôle aussi bien du président du Conseil européen que de celui-ci dans son ensemble. Mais ni

la France ni l'Allemagne, ni l'ensemble des conventionnels n'ont réussi à réduire les zones d'ombre d'un compromis qui risque d'institutionnaliser une rivalité permanente au sommet de l'Union entre deux présidents.

Une autre innovation très visible du projet de traité est la création d'un poste de *ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne* (MAEU) qui réunit les fonctions du Haut Représentant pour la PESC et du commissaire chargé des Relations extérieures sous une même tête. Nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée, « en accord avec le Président de la Commission européenne ». Le MAEU dispose d'un «droit d'initiative formel en matière de PESC et préside le Conseil des ministres chargé des Relations extérieures et de la Défense ». Cette idée a d'abord été avancée par l'Allemagne, puis endossée par la France dans la contribution commune sur l'architecture institutionnelle, avant d'être reprise par les conventionnels.

#### *b) Les zones d'ombres d'un compromis par addition*

##### *- Une concurrence institutionnalisée au sommet ?*

Une question se pose, à court comme à long terme, à savoir : quelle est l'institution qui représente le centre de gravité de l'exécutif européen, celle qui doit gouverner l'Europe au sens du leadership politique ? Si le président du Conseil européen se voit renforcé dans son poids politique dans le système institutionnel de l'Union européenne, alors la Commission européenne, assumant fonction exécutive ou gouvernementale semble pratiquement exclue. Comment l'Allemagne a accepté une proposition commune de renforcement de la présidence du Conseil, proposition qu'elle avait jusqu'à maintenant refusée ?

Deux réponses me semblent plausibles. Premièrement, les limitations des compétences du futur Président de l'UE devraient donner une certaine garantie contre toute dérive présidentielle et intergouvernementale dans la conduite des relations extérieures de l'Union. Son rôle est en effet limité aux « rencontres des chefs d'Etat et de gouvernement » en facilitant les travaux et conclusions du Conseil européen. En outre, le président de l'UE exerce ses fonctions « sans préjudice des compétences de la

Commission et de son Président » et la conduite quotidienne de la PESC revient au Ministère des Affaires étrangères de l'Union. Deuxièmement, ne pourrait-on pas voir tout simplement une logique de bon sens dans ce bicéphalisme qui institue finalement la tension constitutive de l'UE entre les deux sources de légitimité – les Etats et les citoyens – et qui expliquerait la formule de la «fédération d'Etats-nations », chère à Jacques Delors ?

- *Renforcement ou affaiblissement de la Commission européenne ?*

Il y a beaucoup de nouveautés dans la composition et le fonctionnement de la future Commission européenne qu'on se demande quelle peut être la part française et allemande dans ces résultats ? Du côté allemand, ce sont le gouvernement et le parlement qui ont revendiqué la désignation du Président de la Commission européenne (CCE) par le Parlement européen, en vue de renforcer le poids et la légitimité politique et donc du pouvoir exécutif de la CCE. L'influence de la pensée française se retrouve, elle, dans la double responsabilité politique de la CCE devant le PE et le Conseil européen – nouvelle expression de la tension constitutive de l'UE entre deux sources de légitimité – de son Président à partir de deux sources différentes. L'idée intergouvernementaliste de transformer la CCE en un simple instrument d'exécution du Conseil européen et de limiter son travail à des tâches administratives plutôt que politiques semblerait donc écartée. Ce double contrôle politique pourrait, en outre, donner une assise stable au travail de la CCE face à un Parlement de plus en plus puissant et politisé.

Les risques de blocage institutionnel ne sont toutefois pas impossibles. Premièrement, que se passerait-il si le Conseil européen retirait sa confiance à la CCE tandis que le PE affirmerait celle-ci ? Deuxièmement, l'exigence d'une majorité au PE risque de rendre la CCE dépendante et donc prisonnière de la majorité politique sortante des urnes, donc de lui faire perdre son caractère collégial et par là sa représentativité. Le futur Président de la CCE serait tenté de ne voir dans «ses » commissaires – choisis et révocables par lui – que les agents d'une ligne politique qu'il définirait. Un principe hiérarchique risque de se substituer au principe de collégialité. Les tendances à l'unilatéralisme sont

d'ailleurs parfois visibles dans les actions de Romano Prodi<sup>61</sup>. Enfin, il y a une certaine incompatibilité entre l'objectif de préservation du caractère indépendant<sup>62</sup> et collégial de la CCE et celui du renforcement du lien entre les élections européennes et la mise en place du collège et de son président.

- *Un équilibre instable entre une tendance intergouvernementale et une vision fédérale*

A la lumière de l'analyse ci-dessus, le texte franco-allemand ressemble plus à un « compromis plus par addition que par synthèse » selon les mots de Jacques Delors, « *agreement not to disagree* ». Exemple d'addition : le fait que la Commission soit responsable à la fois devant le PE et le Conseil des ministres. Cela ne sert ni l'objectif allemand, qui était de faire de l'élection européenne un facteur donnant du poids politique à la Commission, ni celui des Français qui voulaient assurer son indépendance politique en dotant la « gardienne des traités » du monopole de l'initiative. La France et l'Allemagne n'imposent aucune vision unilatérale ni un « compromis hégémonique<sup>63</sup> » aux autres partenaires mais proposent un essai de « compromis par juxtaposition » dont le caractère paradoxal repose sur l'équilibre instable entre le « stéréotype-fédéral-communautaire » pour l'Allemagne, et « souverainiste-intergouvernemental<sup>64</sup> » pour la France avec une tendance à pencher davantage vers le scénario intergouvernemental que le scénario fédéral et qui pourrait permettre le développement d'une sorte de « troisième voie<sup>65</sup> » entre ces deux modèles classiques.

La France de tradition colbertiste et jacobine, conçoit et conduit le projet européen comme une affaire intergouvernementale, à la fois stimulée et contrôlée par les porte-paroles des Etats de l'Union : chefs d'Etats ou de gouvernement au Conseil européen ; ministres et fonctionnaires nationaux pour les négociations quotidiennes. Pour Paris,

---

<sup>61</sup> Par exemple avec son projet *Pénélope*, de décembre 2002, en faveur d'une unification européenne à travers un nouveau projet européen et une nouvelle méthode communautaire qui serait dans la lignée du modèle conçu par les pères fondateurs et leurs successeurs. [www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202.pdf](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202.pdf) ; *Pénélope - projet de Constitution de l'Union européenne*, Alfonso Mattera, Ed. Clement Juglar, 2003, 339 p.

<sup>62</sup> Car c'est son indépendance qui lui permet de jouer rôle de réducteur de tensions et de méfiances entre les Etats membres, rôle qui est aussi à l'origine des pouvoirs considérables dont elle dispose.

<sup>63</sup> Paul Magonette et Kalypso Nicolaïdis.

<sup>64</sup> Jacques Delors, in *La nouvelle architecture institutionnelles de l'UE : une 3<sup>ème</sup> voie franco-allemande ?* Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild, Notre Europe, N°23, Avril 2003.

<sup>65</sup> *La nouvelle architecture institutionnelles de l'UE : une 3<sup>ème</sup> voie franco-allemande ?* ibid.

l'Union ne peut donc être qu'intergouvernementale, avec en son cœur, un Conseil des ministres des Affaires européennes se réunissant à Bruxelles et la Commission consacrée comme «super secrétariat». La supranationalité chère à l'Allemagne, avec ses transferts de compétence et son mode complexe de décision, ne concerne que «le technique<sup>66</sup>» : la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des travailleurs ; le contrôle de la concurrence etc. L'intergouvernementalité se réserve le «politique» : la diplomatie, la gestion des crises. L'intergouvernementalité se présente ainsi comme la solution permettant d'agir européen tout en s'assurant que les gouvernements et d'abord le gouvernement français, restent les maîtres du jeu. La proposition de J.Chirac d'un président élu par le Conseil européen pour un mandat de plusieurs années se situe pleinement dans cette logique, et il n'est pas étonnant qu'elle soit soutenue par quatre des cinq grands : France, Royaume-Uni, Italie et Espagne. Seule l'Allemagne semble rester fidèle à la logique supranationale avec un président émanant de la Commission, mais on l'a vu, sa position est loin d'être figée.

- *Une base aux débats et travaux des Conventionnels*

L'influence des deux acteurs au cours du processus de négociation aussi complexe est difficile à appréhender. Pour sûr, ils ont joué un rôle d'acteurs-clés dans les débats et négociations sur les institutions de l'Union élargie menés par le présidium de la Convention avec les gouvernements des Etats-membres en marge des travaux des conventionnels. Leurs propositions ont été dans l'ensemble plutôt bien accueillies même si l'influence du bilatéralisme a été bien moindre au cours de la phase finale des négociations<sup>67</sup>. Sorte de mode d'emploi, les contributions franco-allemandes ont ouvert un large espace au travail d'amendement, d'amélioration, de mise en cohérence ; un réceptacle naturel pour toute tentative de synthèse entre les lignes de clivage qui séparent les conventionnels, fédéralistes et souverainistes, neutres et non neutres, représentants de grands et petits pays, etc. L'instabilité du projet franco-allemand n'est finalement que le reflet de celle de l'Union et de l'ensemble de son système politico-institutionnel.

---

<sup>66</sup> *La France et l'Europe : l'inévitable débat*, Ph. Moreau Defarges, Politique étrangère, 4/2002.

<sup>67</sup> Les autres compromis concernant des thèmes épineux ont été trouvés par d'autres acteurs lors des dernières tractations, notamment par les parlementaires européens et nationaux, mais aussi par les pays du Benelux.

C'est la contribution sur l'architecture institutionnelle qui touche la question la plus décisive pour le succès de la Convention, celle sur laquelle s'est noué le psychodrame de Nice. Dans cette perspective, nombre de propositions ont été l'objet d'un consensus entre Français et Allemands et au sein de la Convention : le remplacement de la multiplicité des traités en vigueur par une Constitution qui vise à les abroger et la suppression formelle du cloisonnement entre les « piliers » ; la personnalité juridique de l'Union ; l'insertion dans la Constitution de la Charte ; une meilleure délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres, alliant transparence et efficacité ; l'établissement, en matière législative, d'une corrélation entre le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres et la codécision avec le Parlement européen ; la délimitation des fonctions du Conseil européen autour de deux pôles principaux : arrêter les grandes orientations politiques et stratégiques de l'Union, en liaison avec la Commission européenne et définir les grands axes de la PESC y compris en matière de défense ; et la tentative pour distinguer les fonctions législatives du Conseil des ministres de ses tâches dites opérationnelles ou exécutives.

Ainsi, après des débuts prudents sur les sujets difficiles, non réglés jusque là, notamment la taille et la composition de la CCE, la Convention européenne, après seize mois de travaux publics, est finalement parvenue, en juin 2003, à un accord quasi-unanime sur des propositions de réforme<sup>68</sup> qui, sans être révolutionnaires, sont d'une portée substantielle. La plus importante, par les potentialités qu'elle recèle, est l'institution d'un président du Conseil européen en dehors de ses membres<sup>69</sup>. La durée conférée au mandat de président met fin au système des présidences tournantes. Elle s'accompagne d'un effort de rationalisation du système des Conseils des ministres, avec la création d'un Conseil législatif, seul compétent pour l'adoption des « lois » européennes, et le recentrage du Conseil affaires générales sur sa fonction de coordination des Conseils et de préparation des travaux du Conseil européen. En outre, le nombre des formations du Conseil, qui avait crû jusqu'à dépasser vingt, est

---

<sup>68</sup> Cf. Annexe sur le résumé du projet de Constitution

<sup>69</sup> Dans la version finale du projet de Constitution ce président peut également être membre d'une autre institution européenne.

théoriquement limité, puisqu'il appartiendra au Conseil européen de fixer la liste de ces formations. Afin de donner cohérence et visibilité à la politique extérieure de l'Union, un poste de ministre des Affaires étrangères est institué. Enfin, la Commission est drastiquement réduite : jusqu'à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2009 elle ne comptera plus que quinze commissaires « pleins », les Etats qui ne disposant pas d'un commissaire de leur nationalité devront se contenter d'un commissaire sans droit de vote.

## **B – Un consensus fédérateur ?**

Parallèlement, et en marge des travaux de la CIG et de la Convention, Paris et Berlin ont contribué à développer une atmosphère de méfiance au sein de l'Union. Notamment, leur violation des règles et procédures du pacte de stabilité et de croissance puis leur accord sur la PAC nourrissent la perception d'une politique de « deux poids, deux mesures » au sein de l'UE. Les initiatives communes prises à l'occasion du quarantième anniversaire du traité de l'Elysée et la position franco-allemande sur le dossier irakien n'ont pas moins suscité des réactions négatives chez les partenaires. Tout en contribuant à la relance de la coopération entre Paris et Berlin, conscients de faire face aux mêmes problèmes politiques et économiques, ces différents événements ont marginalisé le couple en Europe. De la question du financement de la PAC au problème du respect du pacte de stabilité en passant par le dossier irakien, une position progressivement dominante émerge du couple franco-allemand. Le bonheur des uns ne faisant pas nécessairement celui des autres, ce nouveau bilatéralisme ostentatoire provoque chez les autres Européens un certain ressentiment – jalousie ? – et conduit à la formation de contre-alliances – conséquence presque logique – contre ce qu'ils pensent être un directoire hégémonique des deux « grands ».

## 1. La réaffirmation d'un leadership du couple franco-allemand au sein de l'Union

### a) Dans la réforme de la politique agricole commune

#### - Du conflit...

Depuis le Conseil européen de Bruxelles de 1988 le budget communautaire s'organise dans le cadre financier pluriannuel appelé « perspectives financières ». Le premier cadre couvre la période 1988-1992, le deuxième la période 1993-1999. Actuellement le cadre financier de référence, conformément à la Communication « Agenda 2000 »<sup>70</sup> de la Commission couvre la période 2000-2006 et a été arrêté après d'âpres débats, notamment entre la France et l'Allemagne lors du Conseil de Berlin. Ce dernier a fixé les limites financières de l'UE à 25 membres et tracé les contours de sa future politique agricole. Depuis 1993, la PAC est devenu le nœud gordien des négociations. Dans l'UE à 25, l'élargissement se traduit par une augmentation de 56% de la population active agricole européenne, une réforme est donc nécessaire d'autant plus que 45% du budget communautaire sont consacrés au financement de la PAC. Cette réforme doit s'inscrire dans la droite ligne des objectifs de « l'Agenda 2000 » et parachever le processus de réformes engagé depuis le début des années 1990 afin d'établir un cadre politique plus stable à l'agriculture européenne, de doter l'UE d'une politique agricole moderne et performante, sans compter que cette réforme doit aussi prouver sa compatibilité avec ses engagements internationaux – les règles de l'OMC.

Le sommet de Berlin sur le budget communautaire pour la période 2000-2006, les 24 et 25 mars 1999, a vu une bataille féroce entre les dirigeants français et allemands. Joschka Fischer a même reconnu que « ce n'est pas rien de négocier avec les Français ». L'Allemagne, premier contributeur au budget européen, souhaite réformer le système des aides directes versées par l'Union européenne aux agriculteurs européens. Son principal objectif – loin d'être ambitieux il faut reconnaître – était de réduire d'une

---

<sup>70</sup> Pour une Union plus forte et plus large, COM (1997) 2000 final, 15 juillet 1997, Bulletin UE suppl. n°5/97.

manière ou d'une autre, sa contribution budgétaire à la PAC<sup>71</sup>. Mais tout le monde voulait sa part et ce fut une bataille de principes, mêlant des raisons de prestige, de sous et de clientèle politique, certainement pas à la hauteur de l'enjeu, celui de l'élargissement, dont il fallait prévoir les premières incidences financières. Soucieuse de maintenir les soutiens financiers actuellement versés à ses exploitants, la France, ne souhaitait aucune révision du système avant la date initialement prévue de 2006, et désirait maintenir ses garanties pour l'agriculture, les Espagnols et les Irlandais les aides régionales structurelles ; les Britanniques ont rabiote comme d'habitude là où ils pouvaient, jaloués par les Allemands, à qui il ne resta qu'à parapher l'accord de Berlin. Occupant la présidence, G. Schröder n'a pu obtenir d'accord sur les perspectives financières de l'Union – Agenda 2000 – qu'en acceptant d'en passer par les conditions du président J. Chirac sur la PAC. Celui-ci a absolument refusé toute idée de cofinancement des mécanismes de soutien de la PAC par les budgets nationaux et a négocié jusqu'à l'aube les détails de l'accord sur le prix agricoles pour les six années à venir. D'où la phrase du ministre des Affaires étrangères allemand...

- ...*au soutien mutuel*

L'Allemagne et la France auraient pu rester longtemps opposées sur la PAC, si elles ne s'étaient pas décidées stratégiquement de s'unir<sup>72</sup> pour mieux défendre leurs intérêts respectifs. Bien sûr, on pourrait dire également, que conscients de l'importance vitale de leur relation, Chirac et Schröder ont su dépasser leurs divergences pour arriver à un accord sur le financement de l'élargissement aux PECO et l'agriculture au Conseil européen réuni à Bruxelles<sup>73</sup>, mais l'explication serait trop facile et quelque peu naïve. A Bruxelles, l'Allemagne et la France parviennent très vite à un accord, la première défendant lors des négociations les intérêts agricoles de la France qui, en contrepartie s'engage à consentir, après 2013, à une diminution des aides, et à soutenir les intérêts industriels allemands<sup>74</sup>. Au Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre

---

<sup>71</sup> La France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Autriche, la Suède et les Pays-Bas ont publié la lettre des Six en faveur d'une limitation des dépenses communautaires.

<sup>72</sup> Les deux chefs d'Etats, le 14 octobre 2002, sont arrivés à un accord informel sur le financement de l'UE.

<sup>73</sup> Agence Europe, 25 oct. 2002, p.4 ; Agra Presse Hebdo, lundi 28 oct. 2002, n°2880.

<sup>74</sup> Notamment en ce qui concerne la directive sur les Offres publiques d'achat et les exigences de la Commission à l'égard de son industrie chimique, jugée trop polluante.

2002, Paris, Berlin et la Commission<sup>75</sup> réussissent à lever les derniers obstacles agricoles<sup>76</sup>, pour aboutir à l'accord du 26 juin 2003 – au terme de trois semaines de négociations car jusqu'au dernier moment, une majorité d'Etats<sup>77</sup> ont émis de vives critiques<sup>78</sup>. Dire que la réforme trouvée marque le début d'une nouvelle ère pour la PAC – comme le pense le commissaire européen Franz Fischler, est exagérée, elle a néanmoins permis de grandes avancées en matière de PAC – notamment avec le découplage des aides<sup>79</sup> – et de régler jusqu'en 2013, son financement. Mais après ?

Sans entrer dans les détails de la réforme, l'accord de Bruxelles apporte plusieurs enseignements sur le plan agricole, institutionnel et international.

Sur le plan agricole, au niveau communautaire, la pérennité de la PAC est assurée jusqu'en 2013, malgré les velléités de certains contempteurs, d'essayer de la démanteler, les agriculteurs sont assurés de recevoir les aides directes jusqu'à cette date. Toutefois les institutions communautaires vont devoir préparer la PAC de l'Union élargie. Pour les années 2004-2006, la PAC ne connaîtra aucune réforme de grande ampleur. Pour la période 2007-2013, le montant des aides restera relativement élevé mais le budget sera à partager non plus entre 15 mais 25 membres ; le versement des aides aux nouveaux Etats membres ne sera que progressif. En tout cas, la réforme arrêtée contient l'élément implicite de dégressivité<sup>80</sup>.

Sur le plan international : le découplage des aides directes de la production permettrait d'être en parfaite conformité avec les règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC). L'acceptation du principe de découplage<sup>81</sup> marque d'ailleurs un important changement d'attitude de la part de la France, même si celle-ci a obtenu gain de cause pour un découplage partiel jusqu'en 2005-2007. Paris s'était en effet opposé à un

---

<sup>75</sup> En application des conclusions du Conseil de Berlin, la Commission européenne a proposé en juillet 2002 une révision à mi-parcours de la PAC<sup>75</sup> puis sa réforme au début de l'année 2003, sous un ensemble de propositions intitulées : « Réforme de la PAC : une perspective à long terme pour une agriculture durable »

<sup>76</sup> « *La PAC après le sommet de Bruxelles* », Yves Petit, Regards sur l'actualité, n°287, janvier 2003.

<sup>77</sup> la Belgique, l'Irlande, la Finlande, l'Italie, le Luxembourg, l'Espagne, le Portugal et l'Autriche

<sup>78</sup> *La réforme de la politique agricole commune du 23 juin 2003*, Yves Petit, Regards sur l'actualité, n°295, Décembre 2003.

<sup>79</sup> Depuis 1992, afin de compenser les baisses de prix décidées, les agriculteurs reçoivent des aides directes, encore appelées « paiements directs ». celles-ci prennent la forme de paiements compensatoires par hectare de céréales, d'oléagineux et de protéagineux et d'aides animales.

<sup>80</sup> Car le plafonnement au niveau de l'ajustement à 1% par an et le « phasing in » accordé aux nouveaux Etats membres sont synonymes de dégression.

<sup>81</sup> Il consiste à déconnecter les aides perçues par les producteurs de l'acte de production.

découplage total qui aurait conduit à ne plus considérer l'agriculture comme une activité économique. Les conséquences en auraient été une disparition de l'activité agricole dans de nombreuses zones intermédiaires<sup>82</sup> et un accroissement des risques de désertification ainsi que des disparités régionales.

Sur le plan institutionnel : si le couple franco-allemand s'est enfin réconcilié, un différend franco-britannique<sup>83</sup> sur la réforme de la PAC à propos du "chèque britannique"<sup>84</sup> est apparu. Alors que Tony Blair est partisan d'une réforme immédiate et de grande ampleur de la PAC en raison de son coût, ses conséquences et de l'avantage que l'UE tirerait pour le prochain cycle de négociations de l'OMC, le président français Chirac demande la suppression de la correction dont bénéficie – depuis trop longtemps – le Royaume-Uni au nom du principe de stabilité des dépenses car « l'attitude consistant à réclamer la réduction radicale des dépenses agricoles de UE et en même temps, le maintien du rabais dont bénéficie le Royaume-Uni manque totalement de logique ».

*b) Dans la remise en cause du Pacte de stabilité et de croissance*

*- France-Allemagne ou le douloureux respect du Pacte<sup>85</sup>*

Pour comprendre les conflits autour du pacte de stabilité et de croissance (PSC), il faut revenir tout d'abord à la genèse et aux objectifs de celui-ci. En créant l'euro, les pays membres de l'Union économique européenne (UEM) se sont fixés un objectif de stabilité : garantir la valeur de la monnaie unique. Dans ce cadre, la Banque centrale européenne (BCE) a pour mission principale le maintien de la stabilité des prix. L'acceptation de l'euro par l'Allemagne fut et reste largement conditionnée par cet objectif. Parallèlement, la politique budgétaire repose sur un instrument de contrôle des dépenses des Etats : le pacte de stabilité et de croissance. Celui-ci a déjà produit des

---

<sup>82</sup> Une trentaine de départements français.

<sup>83</sup> *La fâcherie Blair-Chirac*, JP Langellier, le Monde, 2 novembre 2002.

<sup>84</sup> Contribution garantie à la Grande-Bretagne depuis le Conseil européen de Fontainebleau, en 1984, pour compenser le fait que le pays profite peu de la PAC.

<sup>85</sup> *France-Allemagne ou le douloureux respect du PSC*, Problèmes économiques, 15 octobre 2003, n°2827, p.1-11

résultats positifs en permettant aux petits et moyens Etats de la zone euro d'équilibrer leurs budgets. Il a également renforcé la coordination des politiques au sein de l'Union.

La genèse du pacte de stabilité et de croissance s'est faite en deux temps en 1992 et 1997. Son objectif initial : empêcher que la politique d'endettement d'un Etat d'un pays membre participant à l'UEM puisse nuire à l'ensemble de la zone euro. Le traité de Maastricht du 7 février 1992<sup>86</sup> précise et concrétise les critères de convergence des politiques économiques et monétaires européennes : le déficit annuel et l'endettement public total ne doivent pas dépasser respectivement 3% et 60% du produit intérieur brut (PIB). Il prévoit que les pays participant à la monnaie unique doivent présenter des programmes de stabilité (PS) contenant leurs prévisions budgétaires à moyen terme et les moyens pour y arriver. Ces PS sont examinés par la Commission et le Conseil Ecofin. En cas de constat d'un déficit public excessif dans un Etat, la Commission lance une procédure d'alerte précoce en recommandant à l'Etat de prendre des mesures correctives pour prévenir le déficit. Si le déficit devient excessif, c'est-à-dire franchit la barre des 3% du PIB, l'article 104 du traité CE prévoit l'ouverture d'une procédure spéciale dite de « procédure des déficits publics excessifs » (DPE) comprenant plusieurs étapes, chacune étant décidée par le Conseil sur recommandation de la Commission – procédure censée être dissuasive, la sanction consistant d'abord en un dépôt non productif d'intérêt, ultérieurement converti systématiquement en amende si les mesures correctives nécessaires ne sont toujours pas intervenues.

Les premières tensions entre les Etats membres et l'administration bruxelloise à propos des règles du PSC sont apparues en 2002. Tout d'abord limité à deux petits pays – l'Irlande et le Portugal – le conflit touche ensuite essentiellement les deux plus grands Etats de la zone euro : l'Allemagne et la France, dont les comptes publics ne sont pas actuellement plus conformes aux règles du PSC. Confrontées à des difficultés économiques similaires, les deux lanternes rouges de la zone euro ont pris le risque d'ouvrir une double crise, institutionnelle et monétaire, cherchant à imposer à leurs partenaires une relecture plus "politique" du pacte<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Règlement n°1467/97 du 7 juillet 1997.

<sup>87</sup> Le Monde, 24.11.03.

D'abord en octobre 2002, lorsque la France, à la réunion du Conseil à Luxembourg début octobre s'isole en refusant, contrairement aux autres pays – Allemagne, Portugal et Italie notamment – et malgré les recommandations de la Commission européenne, de revoir ses prévisions de croissance pour 2003 et de réduire annuellement son déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB. Alors que le chancelier Schröder réélu lance un vaste plan d'économies budgétaires<sup>88</sup> et ramène dès octobre 2002, de 2,5 à 1,5% l'hypothèse de croissance pour 2003, Jacques Chirac annonce pour sa part, la baisse de l'impôt sur le revenu de 30 % en cinq ans, laissant la Commission conclure que, dans ces conditions, il serait impossible à la France de repasser sous la barre d'un déficit public limité à 3 % de son PIB en 2003 mais plutôt en 2007<sup>89</sup>. A quoi, Francis Mer, alors ministre des Finances, a répondu avec superbe que Paris a « d'autres priorités» et que la réduction n'aura lieu qu'en 2004 seulement.

En janvier 2003, devant le constat d'un déficit excessif concernant l'Allemagne, puis en juin pour la France, la Commission lance la procédure des déficits excessifs à l'encontre des deux pays en leur recommandant l'étalement de la réduction de leur déficit jusqu'à 2005 : Berlin doit diminuer son déficit structurel au minimum de 0,6% du PIB en 2004 et Paris de 0,5% en 2005 et 0,8% et 0,6% respectivement sur la même période. Ces recommandations ne peuvent être adressées directement aux Etats et doivent passer par le Conseil. Or ce dernier a décidé en novembre 2003 de ne pas suivre la Commission suspendant ainsi la procédure pour déficit à l'encontre de l'Allemagne et de la France qui aurait pu déboucher sur des sanctions.

- *Les conséquences de la suspension de la procédure des déficits excessifs*

L'épisode nous amène à poser trois questions, relatives à la valeur de la contrainte communautaire, à l'attitude franco-allemande, à l'efficacité réelle du PSC et sa possible remise en cause.

Premièrement, suspendre la procédure des déficits excessifs c'est abandonner le seul instrument contraignant dont dispose l'Union pour assurer la discipline budgétaire. Que reste-t-il alors à l'autorité de la "gouvernance économique"? A sa décharge,

---

<sup>88</sup> dans le cadre du budget 2003 portant sur 1M milliards d'euros, pour, à la fois, réduire le déficit du budget fédéral et tenter d'éviter (mais ce sera pas possible) des hausses d'impôts ou de prélèvements.

<sup>89</sup> Le Monde, 31.12.03.

l'Allemagne fait valoir qu'elle s'est engagée sur la voie des réformes en adoptant l'« Agenda 2010<sup>90</sup> ». Mais la procédure ayant été suspendue, ni Berlin ni Paris ne pourraient être sanctionnés désormais s'ils ne menaient pas à bien la consolidation envisagée.

Deuxièmement, les pays européens qui ont consenti de lourds sacrifices économiques ont retenu une amère leçon de cet épisode : la France et l'Allemagne peuvent décider, à leur guise, de s'affranchir de la règle commune. Se soutenant mutuellement les deux pays ont pu élargir leur marge de manœuvre. Engagés dans d'impopulaires réformes, Paris et Berlin, font valoir que leurs pays représentent la moitié de l'économie de la zone euro et doivent bénéficier, au profit de tous, d'un traitement particulier. Ils en ont fait une question de confiance. Schröder, qui doit affronter son opposition conservatrice, refuse de recevoir de ses pairs une humiliante mise en demeure qui mettrait son budget sous tutelle. La France exige d'avoir le même traitement. Si pour Jacques Chirac, l'Union a donc eu une "attitude sage" en suspendant la procédure de déficits, le comportement des deux capitales constitue un précédent pour leurs partenaires de la zone euro. Méfiants à l'égard de la relance de la coopération entre Paris et Berlin, ils exigent désormais d'être « ménagés » dans une situation similaire. Et les nouveaux Etats membres qui voudront adopter l'euro, pourront difficilement se voir opposer un refus arguant du respect des critères de Maastricht<sup>91</sup> d'autant plus que ceux-ci sont fortement remis en cause.

Enfin, la remise en cause du PSC met en avant les questions suivantes : face au ralentissement de l'économie mondiale, faut-il pour soutenir la croissance, autoriser les Etats membres de l'UE à afficher des déficits des finances publiques plus importants que prévus<sup>92</sup> ? Les ministres des Finances des Douze doivent-ils réviser le dogme des fameux critères de Maastricht qui imposent des politiques de rigueur depuis bientôt dix ans ? En désavouant la Commission, n'ont-ils pas montré que les règles de discipline de la zone euro ne sont plus adéquates ? Le caractère des seuils n'est-il pas arbitraire ? En effet, au moment où il a été fixé, le seuil de 60% pour le ratio dette/PIB n'était rien

---

<sup>90</sup> Elle lance la réforme du marché de l'emploi et des régimes sociaux.

<sup>91</sup> *L'Allemagne, l'UEM et le pacte de stabilité*, Elke Thiel, Politique étrangère, Printemps 2004, p. 165-176.

<sup>92</sup> International, 22/08/01.

d'autre que la moyenne alors constaté au cours des années précédentes. Aujourd'hui, sur cette base c'est un chiffre de 70% qui serait retenu. Quant au seuil de 3% pour le plafond des déficits, il pouvait apparaître comme propre à assurer une stabilisation du taux d'endettement dans l'hypothèse d'un taux de croissance tendanciel de 5% en termes nominaux et il correspondait aux pics observés en Allemagne dans le passé. L'Allemagne fait en quelque sorte figure d'« arroseur arrosé » puisqu'elle est à l'initiative du PSC.

Dans une conjoncture économique défavorable, il n'est pas pertinent de maintenir des règles excessives mais de trouver plutôt des assouplissements. Dans ce cadre, il serait plus utile de se concentrer sur des objectifs de dépenses publiques plutôt que sur des objectifs de réduction des déficits. Car les dépenses sont « programmables », pas les déficits qui dépendent des recettes de l'année en cours. Le gouvernement français définit d'ailleurs, depuis 1997, des normes de dépenses et non pas de déficit et les autres grandes économies ont toutes utilisé l'arme des dépenses publiques lorsque la conjoncture économique était mauvaise : le Japon dans les années 1990 et les Etats-Unis actuellement. L'OCDE avait d'ailleurs prévu un déficit américain de 4,6% du PIB et celui du Japon à 7,7% du PIB.

Le problème c'est que la mise en place d'une réforme<sup>93</sup> n'est pas garantie car dans la mesure où le critère de déficit figure dans le traité de l'UE, la décision de réformer ce critère doit être prise à l'unanimité. Compte tenu de la situation politique actuelle, une telle unanimité est peu probable. Certains petits pays (Pays-Bas, Finlande ou Autriche) se montrent de fervents défenseurs du PSC. En s'appuyant sur lui, les petits et moyens Etats de la zone euro ont réussi dans leur ensemble à équilibrer leurs budgets, voire à engranger des excédents en 1999-2000, années d'embellie conjoncturelle<sup>94</sup>. De plus, étant donné le risque d'une réaction négative des marchés financiers (hausse des taux d'intérêt notamment) on peut se demander si la zone euro peut se permettre d'abandonner ou d'assouplir le PSC. Car si les gouvernements ne réussissent pas à

---

<sup>93</sup> Plusieurs propositions de la Commission ont été retenues par le Conseil réuni les 20 et 21 mars 2003. La cible de déficit zéro à moyen terme sera jugée sur la base non plus du déficit courant mais du solde structurel. C'est une avancée très positive qui permet ainsi le jeu des stabilisateurs automatiques et donne une sécurité face aux fluctuations du cycle. Mais le plafond des 3% est conservé et des mesures doivent être prises pour le respecter. Or, rien n'assure que le jeu des stabilisateurs automatiques n'entraîne pas tel ou tel pays à franchir ce seuil. Conserver ce plafond paraît donc contradictoire avec l'acceptation du libre jeu de stabilisateurs automatiques.

<sup>94</sup> *L'Allemagne, l'UEM et le pacte de stabilité*, op.cit.

contrôler leurs dépenses actuelles, ne risquent-ils pas d'être confrontés à une très forte augmentation lorsque le vieillissement de la population s'accroîtra ? A moyen terme, une telle situation menacerait la stabilité de l'euro. Mais à l'inverse, l'austérité exigée par le PSC peut aussi entraîner les économies européennes vers la récession. La question reste donc ouverte.

c) *Dans la crise irakienne*

La crise irakienne a contribué à relancer les relations entre Paris et Berlin en même temps qu'il les a éloignés de leurs partenaires. La position commune n'a pas été évidente dès le début, il a fallu des mois pour la voir se dessiner clairement. La démarche s'est faite en deux temps, prudente et ouverte à l'option militaire. Elle a mis en exergue les changements de la politique étrangère de l'Allemagne depuis l'arrivée au pouvoir de Gerhard Schröder. Pour la première fois depuis 1949, le gouvernement fédéral a en effet renoncé à sa position d'équidistance traditionnelle entre Paris et Washington<sup>95</sup>.

- *Rapprochement sur fond d'asymétrie politique entre refus allemand et réserve française*

Jusqu'à l'automne 2002 si l'Allemagne et la France acceptent un désarmement en Irak, Berlin refuse catégoriquement l'intervention armée tandis que Paris, réservé vis-à-vis d'une guerre en Irak, n'écarte pas la possibilité de recourir à la force dans un avenir plus ou moins proche, et la possible intervention de la France à la guerre contre l'Irak mandatée bien sûr par les Nations Unies. En 2002, dans un contexte politique inversé – Chirac libéré de la cohabitation après un résultat électoral hors du commun, Schröder réélu de justesse – les deux pays rapprochent leur position, le premier en durcissant sa position, le second en cherchant à sortir l'Allemagne de l'isolement de sa position pour rétablir des relations transatlantiques. Conscient de sa dépendance, le chancelier se rapproche de la position française. Chirac aurait-il vu l'espoir d'une émancipation

---

<sup>95</sup> *L'Allemagne, entre affirmation nationale et ancrage multilatéral*, Hans Stark, Politique étrangère, n°3-4/2003.

européenne ? A partir de janvier 2003, la France et l'Allemagne, rejointe par la Russie, forment la « troïka » du refus ou comme le qualifie Daniel Vernet, « l'axe du non-nein-niet <sup>96</sup> ». Si le couple franco-allemand vise des préoccupations humanitaires, la Russie poursuit des considérations purement stratégiques. Le point de rencontre entre Français et Russes pourrait être celui de contrer la puissance américaine mais entre Allemands et Russes, l'alliance semble moins cohérente. Toujours est-il que la déclaration commune lors du 40<sup>ème</sup> anniversaire du traité de l'Elysée est devenue pour les chancelleries du monde entier « la déclaration franco-allemande sur l'Irak<sup>97</sup> ».

- *L'Europe divisée*

L'impression qu'un axe franco-allemand se reformant – avec Moscou en embuscade – a de quoi soulever l'irritation de Londres et de Madrid. Et le positionnement politique par rapport à Washington prend le pas sur les exigences de la PESD et l'unité européenne vole bien et bel en éclat. Car, comme en réaction aux déclarations franco-allemandes et sans informer au préalable ni Solana ni le président de l'Union, Blair et sept autres dirigeants européens publient « la lettre des Huit<sup>98</sup> » rappelant leur attachement au « lien transatlantique », lettre suivie quelques jours plus tard de celle des « Dix de Vilnius<sup>99</sup> » saluant « les preuves accablantes » présentées contre Saddam Hussein par le secrétaire américain Colin Powell. Aux Etats-Unis, un fort ressentiment anti-français naît de la crise irakienne. Chirac est accusé d'embrigader l'Allemagne dans le « camp multilatéraliste » et d'exploiter le sentiment antimilitariste allemand et l'opportuniste politique du chancelier Schröder, allié indispensable dans le rêve chiraquien.

En fait, dans la crise irakienne, Schröder et Chirac ne font que refléter une sensibilité très majoritaire de leurs opinions publiques. Certes, la République fédérale aurait pu suivre l'exemple de la Grande-Bretagne sur le dossier irakien et en tirer avantage pour son prestige international et peut-être aussi pour son économie en restant fidèle à son rôle d'allié sûr de l'Amérique. Toutefois Schröder n'aurait pas, dans ce cas, été suivi par son opinion publique et surtout par une majorité particulièrement pacifiste, neutraliste et

---

<sup>96</sup> *De la Convention à la CIG, l'entente franco-allemande contestée.* Daniel Vernet, Documents, n°3/2003, juillet/septembre 2003.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Lettre publiée le 30 janvier 2003 par la Grande-Bretagne, l'Espagne, le Portugal, l'Italie, le Danemark, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

<sup>99</sup> Lettre rédigée à Washington par un conseiller officieux de l'Administration, Bruce Jackson .

méfiant envers tout engagement militaire en dehors de la zone OTAN. Contrairement à Blair, Schröder n'a pas les atouts politiques nécessaires pour oser nager contre les courants politiques et psychologiques de sa population. Dans ce contexte international malencontreux, la revalorisation de la coopération franco-allemande et son approfondissement devient pour l'Allemagne, comme pour la France, une solution à la fois logique et constructive.

Ainsi, si à Paris, on oppose « deux visions du monde », à Washington, le secrétaire américain à la Défense, Donald Rumsfeld, y voit celle de la « vieille » et de la « nouvelle » Europe, incarnée par les pays les plus atlantistes alors qu'en réalité les positions franco-allemandes et pro-américaines ne sont pas fondamentalement incompatibles. D'un côté comme de l'autre, on retrouve deux principes simples : toute décision sur les modalités du désarmement de l'Irak doit revenir au Conseil de sécurité, et tout doit être fait pour éviter la guerre. Mais la menace française de poser un veto à la seconde résolution du Conseil de sécurité verse de l'huile sur le feu : les ministres britanniques, notamment Jack Straw aux Affaires étrangères, déclenchent une campagne contre les conséquences dangereuses des supposées thèses françaises sur le « monde multipolaire ». Et Londres commença à promouvoir sans vergogne la cause de l'« unipolarité » au nom de la solidarité avec la guerre globale contre la terreur.

Finalement, le bilan de l'affrontement transatlantique est plus lourd pour l'Allemagne que la France car, pour reprendre, Alfred Frisch<sup>100</sup>, Paris a toujours été pour Washington « un partenaire difficile et même désagréable » et l'insubordination française est donc tolérée par Washington, tandis que l'Allemagne est immédiatement poussée au coin des mauvais élèves. La France est, d'une certaine manière récupérable, mais pas pour cette Allemagne considérée comme « neutraliste pour ne pas dire défaitiste ». Washington revalorisait nettement la diplomatie française sur le parquet international, notamment en Afrique et en Amérique latine. L'Allemagne est traitée presque comme une « quantité négligeable » la privant de tout avantage de prestige sur le plan international. Elle ne profite pas non plus de l'évolution de la situation irakienne qui donne au moins partiellement raison à la France.

---

<sup>100</sup> *Quelle politique étrangère pour l'Allemagne ?* Alfred Frisch, Document, n°4/2003, p.46-49.

## 2. Une entente contestée

Qu'on le reconnaisse ou non, une faille est apparue entre les Français et les Allemands d'un côté, et le reste des Européens. Tout occupés à "cicatriser leurs blessures" après une période difficile, la France et l'Allemagne ont sous-estimé la nécessité de travailler avec les autres membres de l'Union et candidats. Evidemment cet axe franco-allemand est potentiellement si fort qu'il provoque de la méfiance entre voisins puissants et la peur, justifiée ou non, d'un directoire franco-allemand. La démarche volontairement bilatérale a suscité des réactions hostiles du côté des autres « grands » comme du côté des petits et moyens pays, qui en réaction contre le couple « hégémonique » créent leurs propres alliances.

### *a) La peur du directoire franco-allemand*

#### *- Une « dictature » franco-allemande*

Au cours des travaux de la Convention l'attitude très ferme de Paris et de Berlin a contribué à creuser davantage la fracture entre grands et petits pays. La France et l'Allemagne qui souhaitaient un format resserré de la Commission, ont défendu la distinction entre deux groupes de commissaires. Berlin est même allé jusqu'à brandir la menace de revendiquer de nouveau deux commissaires, contrairement aux dispositions du traité de Nice, au cas où les petits et moyens pays insisteraient sur la présence d'un ressortissant de chaque pays membres au sein de la Commission. La même fermeté de la part de Paris et de Berlin a pu être observée sur le système de votation au sein du Conseil. Les deux pays refusaient clairement la tentative des gouvernements espagnols et polonais de revenir à un système complexe du traité de Nice et qui tenaient le plus au système de double majorité (des Etats membres et de la population). Le chancelier Schröder en est même venu aux menaces ouvertes vis-à-vis des deux pays récalcitrants, laissant entendre que la Pologne et l'Espagne pourraient être « punies », si elles ne cédaient pas, par des coupes dans les fonds structurels qui leur seront affectés au cours des négociations sur la programmation budgétaire de l'Union européenne pour les années 2007-2013 (« Agenda 2007 »). Enfin, les discussions franco-allemandes d'une éventuelle « union franco-allemande » en cas d'échec de la Conférence

intergouvernementale sur la Constitution européenne confortent la conviction que les deux poids lourds de l'UE veulent imposer leurs vues. Mais peut-on vraiment parler d'un directoire franco-allemand quand, au sein de la Convention, les deux pays n'ont pris aucune position commune sur toute une série de points litigieux et décisifs – et principale pomme de discorde entre l'Allemagne et la France : la définition de la majorité qualifiée au Conseil, le nombre de commissaires et la répartition des mandats au PE ? Paris et Berlin se sont totalement retranchés, volontairement ou non, dans le mutisme concernant ces questions.

La méthode utilisée pour diffuser les idées franco-allemandes peut aussi donner aux partenaires l'idée, fautive mais ténue, que les Français et les Allemands régissent l'Europe à coup de «diktats ». Sur l'Irak notamment, dans la perception commune à Bruxelles, Allemands et Français ont placé les autres, de manière inacceptable, devant un fait accompli et un choix impossible. Les propos du Président Jacques Chirac envers les candidats, après l'épisode de la lettre pro-américaine des huit pays membres et candidats – « ces pays ont perdu une occasion de se taire » – ont fortement froissé la susceptibilité des nouveaux membres et ont été ressentis comme ... "abracadabrantiques".

- *Groupe pionnier*

Cette impression qu'il y a deux classes d'Etats membres a été renforcée, dans la mesure où Paris et Berlin n'ont pas hésité à développer des schémas exclusifs de coopération entre les deux grands pays, préfiguration pour certains, d'un directoire des grands pays au sein de l'Union.<sup>101</sup>

Après l'échec du sommet européen de la mi-décembre 2003 qui a renvoyé sine die l'adoption de la Constitution européenne à la CIG d'octobre 2004, le président français relance aussitôt cette «Europe à deux vitesses » qui lui est chère et la nécessité de constituer un «groupe pionnier des pays qui veulent aller plus vite et plus loin dans l'intégration européenne<sup>102</sup> ». En effet, puisque la France et l'Allemagne, estime Paris, ont vocation à constituer l'«avant-garde » européenne, pourquoi ne pas en tirer les

---

<sup>101</sup> *L'Europe après l'Europe - Les voies d'une métamorphose*, Philippe Herzog, Bruxelles, De Boeck, 2002.

<sup>102</sup> concept évoqué lors de son discours au Bundestag en 2000.

conclusions politiques qui s'imposent ? Sinon, l'échec de la Constitution serait aussi celle du couple franco-allemand dans l'Europe élargie. En 1962, le général de Gaulle n'avait-il pas écrit à Adenauer que « le prochain mois de septembre – 1962 – sera certainement décisif : soit que les Six concluent à Rome un accord d'union sur la base que nous avons fixée entre nous et englobant la solidarité franco-allemande ; soit que nous soyons amené à organiser cette solidarité pour notre compte, tout en laissant aux autres la possibilité de s'y joindre à tout moment<sup>103</sup> » ? Propos d'une étrange actualité que le président français pourrait reprendre littéralement : soit les Vingt-cinq concluent à Rome un accord sur la Constitution ; soit la France et l'Allemagne seront amenées à organiser ces institutions pour leur compte, tout en laissant aux autres la possibilité de s'y joindre à tout moment.

La formule de Dominique de Villepin sur l'« union franco-allemande » a-t-elle donc une fonction tactique ? Doit-elle se comprendre comme une menace à peine voilée à l'égard des autres partenaires européens afin de les inciter à s'entendre avec les deux « grands » pour avancer dans l'intégration européenne ? Certainement. On pense en particulier aux deux membres les plus coriaces, l'Espagne et la Pologne, qui remettent en cause les conclusions de la Convention – notamment le principe de la double majorité pour les votes au Conseil (majorité des Etats représentant 60% de la population de l'UE) alors que le traité de Nice leur accorde un poids plus important – on pense aussi aux « petits » et aux nouveaux qui insistent pour avoir un commissaire par pays. Le message est donc clair : si vous faites échouer la CIG, on se passera de votre accord pour construire un noyau dur au sein de l'UE. Berlin n'a pas repris cette formulation à son compte mais va dans le même sens en mettant en avant des considérations financières : tout est lié, l'accord sur la Constitution et le financement des aides communautaires. Ne l'oublions pas, les allemands en sont les premiers payeurs. Toutefois, l'idée d'union franco-allemande, liée à l'émergence d'une Europe à plusieurs vitesses, est envisagée avec plus d'empressement du côté français que du côté allemand. Car de l'autre côté du Rhin, on préfère parler d'une « collaboration plus étroite » entre les deux pays. Pour Berlin, il n'y aurait ni de plan secret ni de scénario ni projet de traité. Bref, pas de « Franceallemagne<sup>104</sup> ». L'Allemagne est plus attentive que les

---

<sup>103</sup> *De Gaulle et l'Allemagne : le rêve inachevé*, Jacques Binoche, Paris, Plon, 1990.

<sup>104</sup> *La Franceallemagne attendra*, L'Express, 11.12.2003

Français à ne pas froisser les sensibilités des « petits » : ce n'est pas Schröder qui demanderait aux Polonais de réfléchir avant de parler...

*b) La guerre des « grands » et des « petits » ?*

La problématique des « grands » et des « petits » Etats fait partie ou presque des non-dits de la construction européenne, l'Union étant dans ce domaine quelque peu schizophrène avec, d'un côté, des mécanismes officiels démocratiques et de l'autre, des jeux cachés conformes aux équilibres et déséquilibres étatiques.

*- L'Allemagne dans le camp des « grands »*

Si certains pays, notamment les quatre autres pays fondateurs, ont pu soutenir le projet franco-allemand de réforme de l'Union Européenne, ce dernier a également suscité chez les partenaires, en particulier les « petits » Etats, quelques craintes. Craintes d'autant plus compréhensibles que la France et l'Allemagne se sont rangées dans le camp des grands pays lors du débat institutionnel, notamment en ce qui concerne la création du poste de Président permanent du Conseil européen, pour lequel les deux pays ont plaidé en commun. L'Allemagne, en donnant son soutien à la proposition « ABC » (Aznar, Blair, Chirac<sup>105</sup>) de créer la fonction de président permanent du Conseil européen et en se rangeant ainsi résolument dans le camp des grands pays a fait naître une ligne de fracture au sein de la Convention entre les représentants des grands pays et ceux des petits et moyens pays a contribué et à creuser le fossé entre les grands et les petits Etats.

Ce comportement contraste très nettement avec l'attitude de l'Allemagne au cours des dernières CIG. Les gouvernements allemands avaient toujours veillé à rechercher un compromis entre les intérêts des grands et des petits pays membres. Et ils s'étaient assurés du soutien d'autres acteurs importants – en particulier les pays du Benelux, l'Italie et la Commission – en préparant des initiatives franco-allemandes. Or, au cours des travaux de la Convention, la coopération franco-allemande au sein de celle-ci a pris

---

<sup>105</sup> Proposition prévoyant l'élection d'un président de l'Union par le Conseil européen, pour une période de deux ans et demi ou de cinq ans.

une forme qui a été perçue par les partenaires traditionnels de l'Allemagne dans ce type de conférence – Benelux et l'Italie – comme étant très exclusive.

- *L'entente contestée*

Deux phénomènes<sup>106</sup> peuvent expliquer la tension actuelle entre « grands » et « petits » et par là même l'échec de la Constitution européenne en décembre dernier.

Premièrement, la France et l'Allemagne paient avec quelques années de retard le prix de leur brouille et de leur propre euroscepticisme dans les années 1990.<sup>107</sup> Durant la dernière décennie, Français et Allemands ont tout d'abord sous-estimé la signification de l'arrivée des pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union. Comme l'a déploré Pascal Lamy, nous avons plus parlé des institutions que de notre projet commun. France et Allemagne ont laissé pendant des années l'Europe en déshérence et n'ont pas su préparer l'élargissement. Sur le plan institutionnel comme sur le plan politique Paris et Berlin n'ont pas tenu de discours structuré aux pays candidats sur la nature de l'engagement politique que signifiait l'entrée dans l'Union.

Le deuxième phénomène est une certaine crispation transatlantique. Entrés de plein pied dans la mondialisation, nous sommes désormais confrontés à des choix fondamentaux. Dans la foulée du 11 septembre, l'actuelle administration américaine a brutalement fait les siens. Qu'il s'agisse du « multilatéralisme », de la place du droit international dans la résolution des conflits ou de la prévention civile des crises, elle a choisi une ligne assez éloignée des vues européennes traditionnelles. Pour tous ceux qui ont fait le choix – raisonnable en l'état actuel de l'Europe de la défense – de privilégier l'OTAN pour des raisons de sécurité, « l'alliance franco-allemande » perçue à la fois comme anti-américaine et sans contenu militaire, crée un dilemme intolérable. On ne peut pas reprocher à des pays qui ont connu la domination soviétique et continuent de se sentir menacés dans leur sécurité, de ne pas vouloir lâcher la proie pour l'ombre. En laissant entendre qu'ils représentaient vraiment la position « européenne », d'autant plus « européenne » qu'elle est anti-américaine, Paris et Berlin ont accru le malaise. Ceci posé, il est vrai aussi qu'il est très facile pour les tiers, en jouant sur des ressentiments

---

<sup>106</sup> *France, Allemagne, le leadership se mérite*, Europartenaires, Juillet 2003.

<sup>107</sup> *Isolé, le couple franco-allemand a subi une deuxième défaite en moins d'un an*, Le Monde, 15.12.2003.

historiques, de discréditer Français et Allemands en leur imputant une prétendue volonté hégémonique.

- *Les alliances de contre-pouvoir*

Les initiatives franco-allemandes au sein de la Convention, l'affaire irakienne et la déclaration commune des deux pays lors du 40<sup>ème</sup> anniversaire du traité de l'Élysée ont suscité des réactions négatives. D'une part, l'impression donnée par les cérémonies de Paris d'une vision commune des deux pays est vue comme « un leurre<sup>108</sup> » par certains. Ces derniers considèrent donc le projet franco-allemand de réforme de l'Union Européenne comme « le genre de compromis porteur de plus d'illusions que de clarté » et rejettent la direction du seul moteur franco-allemand dans un club qui comportera bientôt 25 membres. Le bilatéralisme franco-allemand conduit alors à la constitution "d'alliances de contre-pouvoir", comme entre la Grande Bretagne et l'Espagne contre la "mégalo-cratie" des plus grands Etats<sup>109</sup> qui cherchent « à prendre le leadership de cette Europe qui n'existe plus parce qu'ils espéraient ainsi enrayer leur déclin politique, économique et social<sup>110</sup> ». L'expérience de la fracture intra-européenne née de la crise irakienne a largement contribué à raidir la position britannique, soutenue par les pays scandinaves et baltiques, sur les propositions franco-allemandes en matière de PESC. Le triangle de franco-germano-polonaise ou triangle de Weimar<sup>111</sup> ne semble n'être qu'un souvenir. Les liens affectifs entre la France et la Pologne sont pourtant forts et les relations germano-polonaises ont acquis, depuis la reconnaissance définitive de la frontière, une densité qui les rend plus proches des relations franco-polonaises que des germano-hongroises. Mais nombreux sont les contentieux qui ont opposé Varsovie à Paris et Berlin : notamment, l'intervention en Irak et les projets de Constitution et de défense européenne<sup>112</sup>. Varsovie a refusé d'emblée toute remise en question du système de vote adopté en 2000 à Nice et avantageux pour la Pologne et l'inflexibilité du Premier Ministre polonais, Leszek Miller sur la Constitution européenne, ont éloigné Varsovie de Berlin qui fut pourtant le plus ardent défenseur de l'adhésion de la Pologne

---

<sup>108</sup> *The Economist*, Janvier 2003

<sup>109</sup> "Danger in reforms that could lead to EU becoming a megalocracy", Ana Palacio, in Scotsman, 12 juin 2003.

<sup>110</sup> *Un fiasco contrôlé*, Le Monde, 17.12.03.

<sup>111</sup> proclamée en 1991 dans la ville de Goethe par les trois ministres des Affaires étrangères.

<sup>112</sup> mais également les différends commerciaux entre la France et la Pologne, le projet des conservateurs allemands d'ouvrir à Berlin, un centre des réfugiés de la Seconde guerre mondiale qui ulcère les Polonais.

à l'UE et n'aurait pu accepter un premier élargissement dont la Pologne ne ferait pas partie.

Au cours des travaux de la CIG de septembre à décembre 2003, les deux « grands » se sont trouvés dans une situation peu confortable. Paris et Berlin ont été obligés d'adopter une posture défensive pour éviter que d'autres gouvernements ne procèdent à des « détricotages » du texte des Conventionnels. C'est seulement au cours du mois de mars 2004, c'est-à-dire bien après l'échec des négociations, que le gouvernement allemand a lancé un ballon d'essai afin de relancer la dynamique du processus de négociations. Berlin a laissé entendre que les seuils de la double majorité pourraient être modifiés de manière à augmenter le poids des petits et moyens pays et à réduire le pouvoir de blocage des grands. A l'heure actuelle, après les élections en Espagne et le Conseil de Bruxelles, les 25 et 26 mars 2004, le principe de la double majorité au Conseil semble acquis, mais les seuils restent encore à définir. Une réelle épreuve de vérité attend la coopération franco-allemande à la CIG de Rome qui commencera le 4 octobre.

## Conclusion

Ainsi, la relance franco-allemande a certes placé Paris et Berlin au rang moteur des débats de la Convention comme au sein des négociations sur les problèmes économiques et financiers de l'Union. Mais si cette coopération a semblé nécessaire pour faire avancer l'intégration européenne elle n'est pas apparue suffisante. L'entente des deux peut se révéler parfois contre-productive quand les sentiments suscités chez les partenaires se transforment en une sorte de jalousie voire de rejet de ce qui apparaît, à tort ou à raison, comme une tentation hégémonique. Et à tout prendre, l'hégémonie – lointaine – d'une grande puissance l'Amérique, dont tout le monde reconnaît la suprématie est préférable à l'arrogance des puissances moyennes. Les nouveaux venus ont ainsi dans l'affaire irakienne préféré dépendre de la lointaine et puissante Amérique plutôt que d'être soumis à un directoire franco-allemand.

Mais cela ne veut pas dire que la position franco-allemande est vouée à rester minoritaire. Français et allemands peuvent convaincre leurs partenaires que l'Europe, sans s'opposer systématiquement aux Etats-Unis, a un intérêt vital (national?) à concevoir et à mettre en œuvre une politique efficace. Un des défis actuels majeurs de l'UE et donc du couple franco-allemand est de faire ressentir la nécessité de développer une politique étrangère autonome et de trouver le modèle possible et acceptable aux yeux de tous d'une Europe politique – et militaire – forte et puissante, active sur le grand échiquier mondial car consciente de son rôle dans la résolution des problèmes internationaux en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle. Dans ce défi, il semble que l'alliance franco-allemande sera certainement nécessaire mais loin d'être suffisante.

### III. La France, l'Allemagne : seul moteur de l' « Europe-puissance » ?

De même que l'Etat s'est construit historiquement par la concentration de la souveraineté dans sa double dimension interne et externe, la dialectique de l'unité interne et de la capacité externe est au cœur de toute réflexion sur l'Europe politique. La problématique de l'unité de l'Europe<sup>113</sup> ne se réduit pas à l'organisation interne et pacifique de la diversité, mais surtout, et aujourd'hui plus que jamais, elle se pose en termes de capacités d'action sur le monde. De la configuration interne/institutionnelle de l'Union, que nous avons analysée dans les parties précédentes, découlent l'importance et la cohérence de la dimension externe de l'Union européenne, c'est-à-dire de sa politique étrangère, inséparable en Europe de la politique de sécurité et de défense. Cette dimension est tout aussi essentielle que la problématique institutionnelle car elle renvoie aux Etats-membres le miroir de leur politique nationale, de leur place et de leur influence en Europe et dans le monde.

D'où l'importance consacrée à la question dans cette partie dont tout l'enjeu est de savoir si le XXI<sup>e</sup> siècle verra l'Europe devenir un acteur volontaire et autonome, et si le couple mythique de la construction européenne, a les moyens d'être le moteur – suffisant – de l'Europe politique, de cette Europe-puissance, dont rêvait le général de Gaulle et dont espère encore un certain Valéry Giscard d'Estaing ou un Jacques Chirac. Quelle est donc la configuration actuelle de la politique étrangère de l'Union ? Quelle l'Europe politique se profile derrière elle ?

La définition d'une politique étrangère commune renvoie à la celle des non-dits : où se situe l'« étranger » pour une Union qui élargit sans cesse ses frontières ? Quels sont les intérêts communs à défendre, les valeurs propres à promouvoir ? Comment se positionnent les pays membres, les « anciens », notamment les « grands » Etats comme les « nouveaux » membres, sur cette politique étrangère ? Comment l'Union gère-t-elle l'élargissement et intègre-t-elle les pays de l'Europe centrale et orientale dans sa politique étrangère ? Car si l'unité politique est difficile à trouver à quinze, elle semble

---

<sup>113</sup> *L'Europe politique est-elle encore possible ?* Maxime Lefebvre, *Le débat*, n°129, mars-avril 2004.

presque impossible à définir à vingt-cinq : l'élargissement affaiblit les faiblesses de l'Union européenne en multipliant les visions et les préférences nationales. Dans ce cadre, si les Quinze puis les Vingt-cinq ne peuvent être d'accord sur tous les problèmes internationaux, il est possible d'envisager des groupes pionniers ou des coopérations bilatérales, trilatérales, multilatérales étroites qui donneraient l'impulsion et les moyens à une Europe politique d'émerger et d'être un acteur international autonome, égal à sa voisine américaine, partageant avec celle-ci les mêmes défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Quelle(s) serai(en)t alors cette/ces forme(s) de coopération ? Ces nombreuses questions peuvent finalement se résumer ainsi : l'Union existe-t-elle sur la scène internationale ? Et si elle n'existe pas, les pays eux, existent. Parmi eux, il en est qui peuvent, ensemble, compenser cette faiblesse par leur coopération étroite. Leur force entraînerait tous les autres et donnerait à l'Union la présence politique qu'elle recherche et qui serait à la mesure de ses ambitions internationales.

Ainsi peut commencer notre étude sur l'Europe politique. Il s'agit tout d'abord d'analyser la configuration actuelle de la politique étrangère de l'Union, politique qui se cherche et dans laquelle le poids des deux « grands », l'Allemagne et la France, est grand. Leur vision de l'Europe politique est donc essentielle. Il s'agit ensuite de définir les modèles envisageables de l'Europe politique puissance et dégager celle qui pourrait réaliser les ambitions de l'Union et de ses membres : le couple franco-allemand peut-il relever ce défi ou devra-t-il plutôt ouvrir sa collaboration au partenaire stratégique qu'est la Grande-Bretagne ?

#### **A. Absence de volontés politiques en Europe, absence de d'Europe politique**

Le bilan de la politique étrangère pourrait se résumer en un seul mot : insignifiance. Au regard des années passées, il apparaît que l'Europe n'est pas encore un acteur cohérent et important sur la scène internationale, et qu'il lui manque l'unité de ses Etats-membres, dont les approches stratégiques et les préférences géopolitiques divergent, l'élargissement n'arrangeant rien à l'affaire. En matière de défense, l'Union ne semble

pas avoir la capacité d'action ni l'efficacité des processus de décision malgré des progrès décisifs. L'Europe politique est en suspens, elle se cherche, et à travers cette quête, c'est également les deux pays moteurs de la construction européenne qui se posent la question de leur positionnement en Europe et dans le monde.

## **1. A la recherche d'une définition de l'Europe politique**

Les facteurs qui peuvent expliquer les faiblesses de l'Europe politique sont d'ordre matériel, stratégique et politique.

### *a) L'Europe politique en suspens ou l'impossible force militaire commune*

#### *- Les lents progrès de la défense européenne*

Le terme «militaire » et non «défense » est volontairement utilisé dans le titre, en ce sens où, pour la France, l'Allemagne comme pour l'Europe communautaire, la politique militaire inclut non seulement la défense mais elle a aussi un autre aspect, celui de l'utilisation – ou de la menace d'utilisation – de moyens militaires pour des fins politiques. Et l'Europe organisée n'est jamais parvenue à définir ces fins. D'où l'impossible force militaire. Les tentatives des Européens de développer entre eux une coopération spécifique dans le domaine de la défense sont restées marginales et la capacité de l'UE à s'affirmer comme un acteur stratégique autonome, à l'égal des Etats-Unis, ne peut nullement être confirmée par les progrès récents de la défense européenne.

Les premières traces de la défense européenne remontent au traité franco-britannique de Dunkerque de 1947 puis, en 1948 à l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), suivie de la tentative des plans Fouchet d'union politique européenne et du traité franco-allemand de 1963<sup>114</sup>. Les clauses militaires de toutes ces initiatives sont pour ainsi dire restées lettre morte jusqu'au début des années 1980. La faiblesse des moyens, les déséquilibres des forces et la montée tensions Est-Ouest amènent les Européens à s'en remettre aux

---

<sup>114</sup> *Europe de la défense : y a-t-il encore une ambition française ?* Politique étrangère, Gilles Andréani, Hiver 2002/2003.

Américains. Au début des années 1980, les espoirs de l'Europe de la défense renaissent avec la revitalisation de l'UEO en 1984, seule institution compétente en la matière. Elle résolvait en outre deux problèmes, celui des neutres – non-membres pleins de l'UEO – et celui des pays les plus «atlantistes» qui préfèrent que l'Europe de la défense se développe à travers une institution complexe et de notoriété médiocre plutôt que dans le cadre de l'Union. Tirillée entre son rôle de bras armé de l'Union et sa vocation de pilier européen de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'UEO se complique fortement. En 1986, la coopération politique européenne (CPE) est institutionnalisée et les aspects politiques – et économiques – de la sécurité sont introduits dans l'Acte unique européenne. En 1992, l'introduction de la Politique étrangère de sécurité commune<sup>115</sup> (PESC) dans le traité de Maastricht et l'intégration de l'UEO à l'Union donne une plus grande unité et autonomie à l'Europe de la défense mais elle associe tous les membres de l'Union dans une même politique de sécurité et de défense alors que leurs sensibilités et positions formelles sur les questions de défense n'ont pas forcément convergé sur le fond. Les tâches de Petersberg ont été ensuite intégrées dans le traité de l'UE en 1997 mais ce n'est qu'avec la guerre du Kosovo qu'a pu s'imposer l'idée, principalement défendue par Paris et Berlin, d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) à l'intérieur de l'Union. La PESD fait désormais partie de la PESC et dispose depuis 2001 de structures politiques et militaires ancrées dans le secrétariat du Conseil de l'Union. Après le sommet franco-britannique de St Malo de 1998, les Européens se dotent d'une capacité propre de gestion des crises. Les maigres moyens opérationnels de l'UEO ont été transférés à l'UE. Celle-ci s'est dotée d'une capacité de déploiement de 60 000 hommes sur un an<sup>116</sup> avec l'appui naval et aérien nécessaire pour une mission de maintien de la paix.

En 2003, la Convention européenne a choisi une approche centrée sur les questions institutionnelles et procédurales et proposant une évolution de la future PESD<sup>117</sup> en trois lignes directrices : la mise à jour des missions de Petersberg, en élargissant les

---

<sup>115</sup> Gérée au sein du dispositif institutionnel du deuxième pilier.

<sup>116</sup> Sommet Helsinki 1999 : Adoption d'un headline goal et identification d'une vingtaine de « déficiences clés » des capacités militaires européennes.

<sup>117</sup> La PESD comme la PESC se heurtent à une complexité particulière résultant principalement de la dislocation de l'Union en trois piliers distincts au sein desquels les actions sont déclenchées et mises en œuvre à partir de dispositions juridiques et de modes de gouvernance fortement différenciés.

opérations au-delà des missions classiques du maintien de la paix ; la consolidation des structures intergouvernementales de la PESD ; l'application transversale des instruments disponibles dans les trois piliers (« crosspillarisation »). La Constitution européenne, si elle est finalement adoptée, renforcera la cohérence de l'UE et les moyens d'actions de sa politique étrangère, mais elle ne modifiera pas la nature de cette politique étrangère, qui continuera de reposer sur le bon vouloir des Etats. Le ministre européen des Affaires étrangères apportera un supplément de visibilité et de cohérence, mais il demeurera avant tout un intermédiaire entre les Etats et la Commission.

- *L'absence de concept stratégique de sécurité commun*

Comme d'autres chantiers avant elle, la PESD progresse difficilement et à petits pas. Elle fait des progrès importants autant sur le plan institutionnel que sur le plan des capacités militaires<sup>118</sup>. Aujourd'hui, et dans le futur probablement, elle s'organise dans le cadre de l'Union et de l'Alliance atlantique. A cet égard, les accords dits « Berlin plus » en 2002 sur la coopération entre l'UE et l'OTAN sont un cap décisif. Mais une ambiguïté demeure : tout en la dotant d'une vraie infrastructure civile et militaire pour pouvoir réaliser les missions de Petersberg, les Quinze ne disposent pas encore de concept stratégique commun ou encore une stratégie globale<sup>119</sup> aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Or l'Europe est incapable de définir une vision commune de ce que pourraient être ses intérêts sur la scène internationale. Les seuls domaines où elle exerce une influence mondiale sont ceux pour lesquels ses membres ont accepté le transfert de compétences à son profit : le commerce et l'environnement<sup>120</sup>. Un concept stratégique commun est pourtant indispensable pour définir les lignes directrices de la PESD et pour être en mesure, en cas de crise imminente, d'établir rapidement une véritable position européenne commune, dont découleraient la définition et la planification concrètes des mesures à prendre, soit civiles ou militaires. Dans le cadre d'un projet de sécurité élargi, les deux vont bien sûr de pair. A cet égard, les uns – comme Paris et Londres – soulignent les aspects militaires, tandis que les autres – comme Stockholm et Berlin – préfèrent favoriser les aspects civils. Avant d'organiser quelque politique de sécurité

---

<sup>118</sup> *La Convention et la défense européenne*, Martin Koopmann, Allemagne d'aujourd'hui, 2003.

<sup>119</sup> *Paris-Berlin dans l'architecture de défense européenne : vieille Europe ou avant-garde ?* Hans-Georg Ehrhart, IFRI, notes du Cerfa n°1, mars 2003, [www.ifri.org](http://www.ifri.org).

<sup>120</sup> *Une politique étrangère commune : l'heure de vérité ?* Alain Lamassoure, Politique étrangère, 4/2002.

militaires, il s'agit donc de répondre d'abord à ces questions : quelle type de sécurité l'Union doit-elle garantir ? Une sécurité de coopération ou de prévention ? Y-a-t-il en Europe une analyse commune des menaces ? Y-a-t-il des intérêts européens qui reposent sur une vision commune du rôle de l'Europe dans le monde ? Comment organiser les relations transatlantiques ? Quel rôle peut jouer l'OTAN élargie à 26 membres et qui fonctionne de façon consensuelle ? Enfin, comment combler le fossé entre les ambitions des Européens et leurs capacités réelles ? Notre étude n'a pas la prétention ni l'ambition d'apporter des réponses satisfaisantes à ces nombreuses questions mais elle peut néanmoins donner des éléments de réflexion.

*b) Insuffisance des budgets militaires européens et culture de la dépendance*

Tout d'abord, toutes novatrices soient-elles, les premières « opérations » de l'UE ressemblent plus à des tâches de maintien de l'ordre qu'à des vraies opérations de gestion de crise. Ce sont ainsi : la participation de l'UE aux tentatives pour faire vivre politiquement et économiquement des régions déstabilisées ou détruites par les affrontements sanglants ; les mesures pour développer sa capacité à planifier et à conduire des opérations autonomes ; sa mission de police en Bosnie, en janvier 2003 ; l'opération Concorde dans l'ancienne République de Macédoine en mars, suivie en juin de l'opération Artémis en République démocratique du Congo ; son plan de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive ; ses actions contre le terrorisme, sa définition d'une stratégie de sécurité européenne et enfin sa contribution active à la « feuille de route » au Proche-Orient. L'Europe montre qu'elle est au cœur des conflits. Mais les crises majeures de la sécurité internationales montrent que l'Europe n'a quasiment aucune crédibilité : en témoignent le chacun pour soi lors de la guerre en Afghanistan, l'inconsistance de l'UE au sommet de Gand et de Laeken en octobre et décembre 2001, la division de l'Europe au Conseil de sécurité où face aux Etats-Unis on a entendu que la voix de la France. Après le 11 septembre et la crise irakienne, la contribution de l'Europe ne s'est fait qu'à travers des mesures diplomatiques et de commerce extérieur. Plus d'une fois, notamment pour l'Afghanistan, s'est vérifiée la

formule ironique *US fight, UN feeds, EU funds*<sup>121</sup>. Le rôle de l'Europe serait-il surtout « *d'avoir des idées* »... et de l'argent ?

- *L'insuffisance des budgets militaires européens*

Au moment même où elle commence à se matérialiser – principe d'un corps d'armée européen de 60 000 hommes – la défense européenne perd beaucoup de sa crédibilité, du fait de l'insuffisance des budgets militaires européens.

L'Union a commencé à conduire de façon autonome ses premières missions de maintien de la paix, mais il lui reste à mettre à niveau ses capacités militaires. La relance de 1998 a le mérite de porter la discussions sur le décalage entre l'investissement de défense consenti par les pays de l'Union et le niveau des moyens opérationnels utilisables en cas de crise par ces mêmes pays. Face à l'impressionnante puissance militaire américaine (40% des dépenses d'armement mondiales, deux tiers des dépenses militaires des pays de l'OTAN), l'Europe ne peut aligner que des capacités militaires d'appoint, d'autant que ses efforts de défense sont deux fois moins importants que ceux des Etats-Unis : 3,3% du PIB en moyenne<sup>122</sup>. Seul le Royaume-Uni tire son épingle du jeu, les dépenses de la France atteignent 2,1% contre 1,2% en Allemagne. Par ailleurs, la géostratégie du continent à l'époque de la guerre froide qui a imposé aux pays européens de créer de larges armées de défense collective, est aujourd'hui largement inadaptées à la projection de forces, d'autant plus que la juxtaposition de systèmes nationaux de défense en Europe entraîne duplications et gaspillages.

- *La culture de la dépendance*

La politique étrangère européenne nous place devant un paradoxe : d'une part, les européens se dotent d'outils et de procédures toujours plus perfectionnés pour parler d'une seule voix et agir ensemble mais continuent, d'autre part à se diviser sur des questions fondamentales, notamment sur les relations avec les Etats-Unis.

---

<sup>121</sup> « *Les Etats Unis combattent, les Nations Unies nourrissent, l'Union européenne paie* », citation in Alfred Grosser, in *L'Allemagne de Berlin*, op.cit.

<sup>122</sup> Pierre Magnuszewski, *Politique étrangère et de défense commune, nouveaux mythes européens*, Documents, Janvier-mars, 1/2003, p. 36-38.

En 1945, l'Europe est tributaire des Etats-Unis, économiquement (plan Marshall, 1947), militairement (traité de Washington 1949). La construction économique européenne s'est épanouie dans le cadre politique euro-atlantique. Il n'est donc pas étonnant que les nouveaux membres de l'Union reprennent aujourd'hui à leur compte cette vision traditionnelle, Union européenne : prospérité, OTAN : sécurité. La défense avait fait quelques progrès dans le rassemblement des forces. Mais, on a dû constater qu'elle ne pouvait pas grand chose sans le soutien matériel des Etats-Unis comme lors de la crise yougoslave. L'OTAN ne s'appuyait pas sur deux piliers, dont un européen, mais servait en quelque sorte de couverture à l'action des Européens. Ainsi, c'est au sein de l'Alliance atlantique qu'a été menée la réflexion sur le sort des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) émancipés de la tutelle de l'Union soviétique<sup>123</sup>. Washington est finalement le grand gagnant de l'élargissement de l'UE.

L'Europe de la défense peut-elle se développer sans l'Amérique ? Les deux acteurs, confrontés aux mêmes menaces, ne partagent pas les mêmes valeurs. Robert Kagan<sup>124</sup> a pu ainsi caricaturer l'opposition entre les Etats-Unis vivant sous l'empire de Mars et l'Europe sous celui de Vénus qui rêve à une mondialisation heureuse apportant paix démocratie et prospérité à la planète. Et si l'Europe a besoin des Etats-Unis pour assurer sa sécurité et gérer les possibles menaces, les Etats-Unis ont montré qu'ils n'avaient pas besoin des Européens, en tout cas tant qu'il est question d'agir militairement. Les dernières guerres menées par Washington – en Afghanistan puis en Irak – ont superbement ignoré l'OTAN, car «ce n'est pas la coalition qui fait la mission, c'est la mission qui fait la coalition», formule devenue célèbre de Paul Wolfowitz. L'insuffisance des moyens militaires conjuguée avec l'«allégeance aux Etats-Unis et à l'Alliance atlantique, « limite la crédibilité de l'Union sur la scène internationale et surtout dans les régions où seul celui qui peut montrer sa force est écouté<sup>125</sup> ».

---

<sup>123</sup> Anne-Cécile Robert, *L'étrange politique étrangère de l'Union européenne*, Le Monde diplomatique, décembre 2002.

<sup>124</sup> „Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung“, R. Kagan, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2003 ; «Puissance et faiblesses », R. Kagan, Commentaire, n°99, automne 2002.

<sup>125</sup> *La puissance et l'Europe*, Presses de Sciences-Po, Paris, 1998.

Quelle est donc la « stratégie de sécurité européenne » ? Les Européens peuvent-ils intervenir militairement, sans les Etats-Unis, et dans quel cadre (Union, UEO, OTAN réformée) ? A cette question, la réponse pourrait, grosso modo, se résumer en deux camps<sup>126</sup> : le premier réunit pays atlantistes et neutres ; le deuxième est européen. Car au sein de l'Union, la culture de la dépendance conduit à la division des Européens. Les divergences en 2003 ont ainsi révélé la fracture entre une « vieille » et une « nouvelle ». Sur la crise irakienne, deux visions du monde se sont opposées : celle d'un monde multipolaire véhiculée par la France, contre celle, promue par le Royaume-Uni d'une unipolarité euro-atlantique. Le suivisme « pavlovien » britannique ou le soutien de l'Espagne ou des Pays-Bas manifestent un attachement traditionnel aux Etats-Unis. Par ailleurs, la domination américaine présente pour les petits Etats des avantages. Dans le jeu intra-européen, c'est le « grand égalisateur de puissances<sup>127</sup> » qui rassure face aux grands. Le « parapluie » américain neutralise et équilibre les diplomaties les plus dynamiques (Royaume-Uni, France, Espagne, Allemagne).

On comprend pourquoi, le 1<sup>er</sup> septembre 2002, les ministres des Affaires étrangères des Quinze, à Elsenor (Danemark), se sont contentés d'adopter une position minimaliste au sujet de la guerre envisagée par les Etats-Unis contre l'Irak. On comprend également, qu'au Conseil européen de Thessalonique en juin 2003, le document préparatoire de Solana intitulé « une Europe sûre dans un monde meilleur<sup>128</sup> » soit une sorte de synthèse entre un rapprochement avec l'Amérique et une vision propre des Européens ; les différences entre les Etats n'y sont pas écrites ou ignorées, et l'on ne trouve pas de véritable définition des intérêts de l'UE – à part la dépendance énergétique. L'UE n'est tout simplement pas présentée comme un acteur géopolitique propre, avec ses intérêts et ses marges de manœuvre spécifiques.

#### - *L'élargissement et la pluralité des politiques*

L'« attachement nostalgique<sup>129</sup> » à la souveraineté nationale est une des causes principales de l'inefficacité de la PESC. Au sein de l'ensemble européen, il y a une pluralité de pouvoirs politiques. Et, ironie de l'histoire : en entrant dans l'Union, les

---

<sup>126</sup> *Europe de la défense : y a-t-il encore une ambition française ?* Gilles Andréani, op.cit.

<sup>127</sup> *La puissance et l'Europe*, op. cit.

<sup>128</sup> In Bulletin quotidien Europe, document n°2 320, 26 juin 2003.

<sup>129</sup> M. Jannis Sakellariou, député européen social-démocrate allemand in *L'étrange politique étrangère de l'UE*, Anna-Cécile Robert, le Monde diplomatique, décembre 2002.

PECO en dénaturent encore davantage le caractère européen, qui était pourtant la raison de leur désir d'en faire partie. En passant de 15 à 25, l'UE sera nécessairement plus difficile à coordonner dans une matière qui continuera à relever pour l'essentiel de la logique intergouvernementale. Les nouveaux membres apporteront leurs tropismes – notamment leurs penchants pro-américains – ainsi que leurs priorités géographiques. C'est donc dans la contradiction entre une impossible parole unique des 25 et une prise de position indépendante de certains Etats que réside le nœud gordien d'une politique étrangère. Les risques de voir s'accroître les divergences entre les Etats est grand, rendant ainsi encore plus difficile l'affirmation d'une capacité d'union et d'action européennes. Rien n'oblige en effet les pays à partager le même point de vue sur une crise internationale.

A côté des trois «grands» que sont la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne<sup>130</sup>, trois positions peuvent être dégagées : il y a ceux qui n'ont pas de tradition en matière de politique étrangère, ceux qui se revendiquent officiellement comme neutres et ceux qui ont attachés au lien transatlantique. Concernant tout d'abord, la Grande-Bretagne, plus celle-ci s'engage dans l'aventure européenne, plus elle semble veiller à mettre sa légendaire fierté nationale au service d'un soutien inconditionnel de la politique américaine du moment. Une stratégie qui, à terme, est source de contradictions. Ensuite, il y a les pays qui ont pris l'habitude de s'appuyer sur l'OTAN, restent aujourd'hui attachés à l'Alliance atlantique, conçue il y a 50 ans pour faire face au Pacte de Varsovie, alors que celui-ci n'existe plus depuis maintenant dix ans et que ses anciens membres se disputent notre amitié et même notre alliance. Les Etats comme la Finlande, l'Autriche et la Suède ont une neutralité historique qui tient à la volonté de ne plus participer aux guerres nationales impliquant les grandes puissances européennes, ni au conflit est-ouest. Voilà la réconciliation franco-allemande assurée, l'URSS disparue, et l'ensemble des démocraties européennes se rassemblant dans l'Union : que signifie donc la neutralité ? Contre quelle menace alors, pourrions-nous nous demander, les pays d'Europe centrale et orientale quand ils adhèrent à l'Otan ? Simon Pérès n'avait-il pas affirmé : « si vous perdez votre ennemi, vous perdez votre politique étrangère » ?

---

<sup>130</sup> Nous développerons dans le prochain paragraphe la politique française et allemande.

L'année 2003 a présenté trois défis à l'UE en matière de défense<sup>131</sup> : la consolidation d'une zone de sécurité sur ses nouvelles frontières de l'Est ; la reconstitution de son unité interne après la crise irakienne, c'est-à-dire l'élaboration d'une position commune sur les institutions multilatérales, le droit international et la légitimité, voire le rôle de la force militaire dans le nouvel ordre mondial ; et la constitution de capacités militaires capables de répondre aux nouvelles menaces du siècle. De ce que nous venons d'observer, il est tentant de reprendre François Heisbourg, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique en disant que, contrairement à la monnaie unique, les conditions historiques d'une mise en commun, voire d'une fédéralisation des diplomaties et des moyens militaires européens ne sont pas réunies<sup>132</sup>. Cela ne veut dire qu'elles n'existeront pas un jour. Mais pour le moment les capitales européennes ne voient pas quel avantage elles en retireraient et ne veulent donc pas poser la question des objectifs politiques<sup>133</sup> en matière de sécurité et de défense, ni éclaircir vraiment la forme institutionnelle du système, Etat fédéral ou Union d'Etats à compétences fédérales, qu'ils veulent donner à l'UE pour servir aussi efficacement que nécessaire un projet commun encore à trouver. En conséquence, la politique étrangère de l'Union apparaît associée à la politique de puissance des grands Etats européens, à celle de la Grande-Bretagne, puissance maritime, à celle l'Allemagne, puissance continentale et à celle de la France, partagée entre ses ambitions mondiales et son implication dans les affaires du continent.

## **2. France, Allemagne et l'Europe politique**

Même si les politiques étrangères de la France et de l'Allemagne demeurent distinctes, les deux pays les ont progressivement harmonisées depuis la fin de la dernière guerre mondiale,<sup>134</sup> la politique étrangères française conservant ses ambitions internationales,

---

<sup>131</sup> Jolyon Howorth, *Au-delà des apparences ou les lents progrès de la PESD*, Politique étrangère, 3 4/2003.

<sup>132</sup> *L'étrange politique étrangère de l'Union européenne*, Anna-Cécile Robert, op.cit.

<sup>133</sup> *Renforcer la Pesc et la PESD en modernisant les institutions de l'UE*, Revue de défense nationale, jan 2002, 1/2002, p.85-101.

<sup>134</sup> *La politique étrangère et la défense dans les relations franco-allemandes : jusqu'à la fin des années 1990*.

l'Allemagne se concentrant davantage autour de son intégration à l'Europe et plus généralement à l'Occident.

*a) La France et l'Europe puissance en suspens*

La France, comme bien d'autres nations, s'est crue un temps maîtresse du monde : du règne de Louis XIII au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, aux guerres napoléoniennes, à l'aube du XIX<sup>e</sup> siècle. Dans les années 1950 et 1960, de Gaulle se plaît même à rêver à une « Europe européenne » émergeant sous la direction éclairée de Paris, comme une troisième grand entre les Etats-Unis et l'Union soviétique. Mais la France est consciente du fait qu'elle ne saurait plus jouer un véritable rôle international en dehors d'une forte union européenne. En Europe, elle est le pays qui ressent le plus vivement la dépendance à l'égard des Etats-Unis en matière de défense<sup>135</sup>. La construction européenne restera donc pour Paris, incomplète tant qu'elle ne s'étendra pas à la sécurité et la défense. D'où l'appel français en faveur de l'émergence d'une Europe puissance autonome vis-à-vis des Etats-Unis et appuyée sur une défense commune<sup>136</sup>, d'une « Europe de la défense », d'une Europe européenne, pas américaine<sup>137</sup>. L'orientation de la politique étrangère de Jacques Chirac s'inscrit bien dans la continuité de la diplomatie de ses prédécesseurs : une orientation stratégique visant à faire de l'Europe un contrepoids à la puissance américaine dans un monde multipolaire. Mais si l'Europe puissance, doit être la puissance politique, « capable d'équilibrer, sur l'autre rive de l'Atlantique, la méga-puissance des Etats Unis d'Amérique<sup>138</sup> » ou si elle implique les capacités militaires et l'influence politique de l'Union, il semble alors que le projet français d'une « Europe puissance » a encore du chemin à parcourir. L'Europe à la française appartiendrait-elle au passé ?

---

<sup>135</sup> *Europe de la défense : y a-t-il encore une ambition française ?* op. cit.

<sup>136</sup> Bernard Cassen, « L'introuvable défense européenne » et « L'Europe mots à maux », dans « *L'euro sans l'Europe* », Manière de voir, n° 61, janvier-février 2002.

<sup>137</sup> « *Moi, je veux l'Europe pour qu'elle soit européenne, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas américaine* » De Gaulle, in, *C'était de Gaulle*, Alain Peyrefitte, Fayard, Paris, 1994.

<sup>138</sup> Définition de l'Europe-puissance donnée par Valéry Giscard d'Estaing dans son discours devant l'Assemblée nationale le 9 mai 2000.

b) *L'Allemagne, entre affirmation nationale et ancrage multilatéral*

L'Allemagne, traditionnellement partagée entre la volonté française d'autonomie européenne et la loyauté à l'égard de l'allié américain, apparaît aujourd'hui plus « normale », plus souveraine et plus autonome dans ses choix. Elle s'est même permise pour la première fois en 2003, d'exprimer publiquement son désaccord avec la politique américaine, sans pour autant, remettre pas en cause la complémentarité euro-américaine à ses yeux.

Nous l'avons notée dans la première partie, depuis 1998, la politique étrangère de l'Allemagne est caractérisée par une nouvelle affirmation de soi et qui tranche avec la retenue sémantique observée par les prédécesseurs de Schröder. Pour le chancelier<sup>139</sup>, la nation allemande a grandi et « ne doit pas souffrir d'un complexe d'infériorité ni d'ailleurs de supériorité et doit assumer son histoire en regardant vers l'avenir et en défendant sans ambages ses intérêts nationaux<sup>140</sup> ». Une déclaration aux accents quelque peu néo-gaullistes des relations internationales, fait inhabituel pour un homme d'Etat allemand, mais finalement assez cohérent avec la volonté de faire entendre la voix de l'Allemagne sur la scène internationale, de jouer un rôle égal dans les relations avec ses homologues américains et britanniques<sup>141</sup>.

Sur le plan de la politique étrangère, les priorités de l'Allemagne se fondent sur une approche élargie en matière de sécurité axée autant sur la « nation building », la reconstruction économique et l'aide humanitaire que sur une politique classique de maintien de la paix. Environ 10 000 soldats allemands sont aujourd'hui engagés dans des missions de maintien de la paix, malgré la vive résistance d'une partie des députés sociaux-démocrates et verts, dans les Balkans, au Moyen-Orient, en Afghanistan, en Afrique centrale et dans la corne de l'Afrique.<sup>142</sup>

L'Allemagne aspire à défendre les principes d'un ordre mondial fondé sur la primauté des Nations Unies et régi par le droit international. Avant la fin de la guerre froide,

---

<sup>139</sup> Déclaration gouvernementale du 10 novembre 1998.

<sup>140</sup> «*Eine offene Republik* », entretien avec le chancelier allemand, *Die Zeit*, 4 février 1999.

<sup>141</sup> «*Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik*“, G. Hellmann, *Internationale Politik*, n°9, 2003, p.39-50.

<sup>142</sup> „*Auslandeinsätze der Bundeswehr. Normalisierung der Bundeswehr*“, M. Wagener, in *Deutschland im Abseits? Rot-Grüne Aussenpolitik 1998-2003*, Baden Baden, Nomos, 2003, p. 33-48.

l'Allemagne a dû concilier deux visions divergentes en matière de politique étrangère et de défense : celle des Etats-Unis qui assurent sa défense dans le cadre de l'OTAN et celle de la France qui tente de promouvoir une politique distincte, coordonnée avec celle de son voisin allemand. Aujourd'hui, si elle ne remet pas en cause les multiples engagements de Berlin dans le monde, ni l'alliance avec Washington, l'Allemagne souhaite que l'Europe soit un partenaire «équivalent» et «affranchi» de la tutelle des Etats-Unis, investi du droit d'émettre des critiques le cas échéant, sans que cela porte ombrage à l'«amitié transatlantique». Ce qui s'est passé sur l'Irak est entièrement nouveau et atteste peut-être une disponibilité nouvelle de l'Allemagne à accepter enfin une autonomie européenne. Si c'était le cas, il y aurait une réelle opportunité pour la France. La politique étrangère de l'Allemagne est donc plus que jamais concentrée sur la construction d'une Union européenne efficace et convaincante. Dommage qu'elle fournisse si peu d'effort en matière de défense<sup>143</sup> et peine à maintenir l'opérationnalité de ses forces et capacités militaires, sans compter les difficultés structurelles propres à la Bundeswehr – faible degré de professionnalisation et le passage à l'armée de métier divise la classe politique.

Au total, même si l'Allemagne paraît aujourd'hui hésiter entre une forme de renouveau national et la poursuite d'une politique d'intégration européenne, elle a compris que son «destin» est intimement lié dans le cadre européen à une étroite entente avec la France. L'Allemagne défend certes ses intérêts nationaux mais tout en agissant donc en tant que puissance européenne et à partir de positions européennes. Sans grand risque, on peut considérer l'actuel rapprochement de l'Allemagne vers la France pour la mise en place d'un moteur puissant de l'unification européenne comme une donnée permanente de la diplomatie d'outre-Rhin. Etroitement unies, la France et l'Allemagne, auraient-elles le potentiel nécessaire pour la mise en place d'une Europe politique, d'une Europe-puissance ?

---

<sup>143</sup> L'Allemagne fait partie des pays de l'OTAN et de l'UE à consacrer le moins d'argent aux besoins de la défense qui atteignent seulement 1,2% du PIB.

## **B – France-Allemagne-Grande-Bretagne, groupe pionnier au service de l'Europe politique**

Nous l'avons vu, l'Europe est confrontée à ses contradictions : pas assez forte ni assez unie pour pouvoir se passer des Etats-Unis. Le défi actuel posé aux pays membres de l'Union est celui de faire accoucher un corps politique capable de porter un pouvoir politique européen qui pourrait à la fois renforcer le partenariat transatlantique comme porteur des valeurs de la démocratie libérale et affirmer l'Union sur la scène internationale dotée d'une capacité européenne autonome d'action<sup>144</sup>. Quels pourraient être les modèles envisageables à cet objectif politique ? Connaissant les ambitions des deux côtés du Rhin, le moteur franco-allemand apparaît-il suffisant pour relever le défi ? A-t-il besoin d'un ou des partenaires supplémentaires pour faire émerger et faire accepter aux autres Européens la vocation politique de l'UE censée se réaliser à terme dans une Europe-puissance?

Nombreuses sont les formules évoquées en vue de proposer des solutions pour réaliser « l'Europe politique ». Sont-elles praticables et acceptables ? Là est toute la question. Envisage-t-on des directoires ou cercles concentriques, des noyaux durs ou avant-gardes ? Quelle en serait la composition ? L'enjeu est de taille : la naissance d'une telle structure ne doit pas provoquer de crise grave entre les membres de l'Union. Après dix ans de débat, il semble que l'on échoue encore à répondre de manière satisfaisante à ces questions. D'autre part, l'évolution des relations franco-allemandes, depuis ces dix dernières années en matière de politique étrangère, laisse à désirer et témoigne d'une absence de leadership en la matière. La coopération bilatérale ne semble pas répondre aux ambitions affichées par Paris et Berlin. Face à cette vacance émerge peu à peu l'idée d'« alliances » conjoncturelles à cadres multiples – bilatéral, trilatéral, multilatéral – capables de donner l'impulsion nécessaire à la réforme institutionnelle et de renforcer la dimension diplomatique et militaire de l'Union. Parmi ces « alliances », le trio France-Allemagne-Grande-Bretagne apparaît comme le plus concevable car riche d'avantages, pourvu que les dirigeants français, allemands et britanniques réussissent à surmonter leurs divergences traditionnelles. A cette condition seulement le triangle

---

<sup>144</sup> *L'Europe politique est-elle encore possible ?* Maxime Lefebvre, op. cit.

franco-germano-britannique pourrait prendre corps : le pari, est donc ambitieux et n'est pas gagné d'avance.

## 1. Les modèles envisageables de l'Europe politique

Actuellement, il existe déjà en Europe, des groupes de pays qui, par leur démographie, leur contribution financière, leur ancienneté dans l'Union, participent à une plus grande intégration européenne, ou au contraire à une intégration minimale. Ce sont par exemple les pays participant à la zone euro – l'Eurogroup – les pays fondateurs, les plus grands pays, les contributeurs nets etc. Leur existence est implicitement synonyme d'une Europe non pas à deux mais à trois, quatre vitesses au moins. Chacun de ces groupes se forment, un jour ou l'autre, à l'idée qu'ils peuvent, diriger l'Union européenne dans un domaine particulier, et ce, dans le cadre d'une coopération renforcée, d'un noyau dur ou d'une avant-garde. Sur le plan politique et diplomatique, tentons d'envisager ces modèles.

### a) *Le noyau dur*

Le noyau repose sur l'idée que l'Europe étant difficile à faire à 25 ou plus, il serait peut-être plus facile de la faire à moins. L'idée est présentée, la première fois, par Karl Lamers et Wolfgang Schäuble, en 1994, sous le vocable de *Kerneuropa* (« noyau européen ») qui désigne un petit groupe d'Etats susceptibles de renforcer à la fois leur intégration économique et monétaire et leur intégration politique. Elle réapparaît en 2000, dans le discours de Joschka Fischer, sous le nom de « centre de gravitation » qui désignerait l'avant-garde d'une fédération européenne, sous le vocable des « groupes pionniers<sup>145</sup> » de Jacques Chirac qui viserait la coordination des politiques économiques, la politique de sécurité et de défense et la lutte contre la criminalité. Le président français a remis cette question sur la table après l'échec du Conseil européen

---

<sup>145</sup> Le Président a remis cette question sur la table après l'échec de Bruxelles en décembre 2003 en parlant de « groupes pionniers » au pluriel et non plus d'un « groupe pionnier ».

de Bruxelles en décembre 2003, mais en parlant de « groupes pionniers » et non plus d'*un* « groupe pionnier ».

Le noyau dur pose toutefois trois types de difficultés :

1) Le noyau dur transforme en acteur unique des entités politiques nationales différentes ; 2) Exclusif, il crée une barrière étanche avec les Etats exclus. Lamers et Schäuble avaient au départ envisagé l'Europe des pères fondateurs, mais sans mentionner l'Italie, jugée peu apte à participer à l'Union monétaire. Or, aujourd'hui l'Union monétaire comprend pas cinq mais douze Etats membres, dont l'Italie, la Grèce, l'Espagne, le Portugal. Trois ou quatre pays, c'est exclusif, on braque les petits pays, mais si le noyau est ouvert<sup>146</sup>, tout le monde voudrait y entrer. Si on ne le formalise plus, il perd de son caractère structurant, qu'en reste-t-il alors ? Là où il gagne en souplesse, le noyau perd en solidité. 3) Quel serait l'objet du noyau, son rapport avec le reste de l'Union qui a déjà ses institutions propres, son marché unique, sa politique étrangère, etc.? Peut-on imaginer que le noyau dur se concentre sur un noyau de compétences, qui pour partie, sont déjà dans l'Union élargie? En matière économique, ce n'est plus possible, à moins de douze Etats. En matière de politique étrangère et de sécurité, un noyau d'Etats ne pourrait se doter de compétences renforcées sans remettre en cause ce qui s'est fait à quinze, et ce qui sera demain valable à vingt-cinq. Peut-on d'ailleurs imaginer la coexistence d'un ministre européen des Affaires étrangères parlant au nom des Vingt-cinq, avec un autre représentant parlant au nom de cinq, six ou sept Etats membres ? Comment ces différences seront-elles gérées par rapport à l'OTAN ?

Le noyau dur semble être une piste séduisante mais stérile car très difficile à réaliser en politique étrangère et de défense, où il y a déjà un acquis à l'échelle de l'Europe élargie et où la fusion intégrale est improbable, voire impossible.

#### *b) Les coopérations renforcées ou modèle de la « géométrie variable »*

La formule est plus souple que le noyau dur. L'ont évoquée l'ancien Premier ministre français, Edouard Balladur, en 1994 sous le nom des « cercles concentriques », et plus

---

<sup>146</sup> Comme le laissent à penser les concepts de J. Fischer et de J. Chirac.

récemment l'ancien ministre français des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, sous le terme d'« intégrations complémentaires ».

Prévues par le traité d'Amsterdam, les coopérations renforcées sont depuis le traité de Nice possibles dans tous les domaines de la construction européenne – sauf la défense – à partir de huit Etats, et depuis la Convention à partir d'un tiers des Etats. En matière de PESC, les coopérations renforcées ne peuvent avoir lieu que pour mettre en œuvre une action ou une position communes déjà décidées à l'unanimité. Toutefois, leur encadrement étant très strict tant au niveau du fond que de la procédure, le mécanisme des coopérations renforcées n'a été jamais employé. Elles se font plutôt sur une base *ad hoc*, sans formalisation. Ainsi, l'OCCAR – organisme conjoint de coopération en matière d'armement – a été créé en 1996 par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie pour gérer certains programmes d'armement tandis que le processus «LoI» (*letter of intention*) permet aux mêmes pays (ainsi qu'à l'Espagne et la Suède) d'harmoniser leurs marchés de l'armement ; en matière de politique étrangère et de sécurité, une force européenne *ad hoc*, sous commandement italien, s'est déployée en Albanie en 1997 en dehors du cadre institutionnel.

La Convention européenne ne modifie pas fondamentalement la procédure des coopérations. En revanche, elle introduit une nouveauté avec la «coopération structurée en matière de défense qui ouvre la voie à un «Schengen de la défense» entre quelques Etats ambitieux et plus qualifiés en matière de défense européenne. Ce «Schengen de la défense» pourrait devenir une sorte de «noyau dur» qui développerait une véritable capacité militaire.

C'est dans cette perspective, qu'en avril 2003, la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg ont tenu à Bruxelles un «mini-sommet» à l'issue duquel ils ont proposé de créer notamment pour l'été 2004, un noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations, à Tervuren, une banlieue de Bruxelles, et un commandement européen de transport stratégique. Londres a considéré la proposition des Quatre comme une provocation à celle prévue par Nice et contraire à l'esprit de Saint Malo. Réalisant que l'Europe de la défense pouvait difficilement se passer des capacités militaires britanniques, la France et l'Allemagne avec les Américains, l'OTAN et le Royaume-Uni, se sont mis d'accord pour mettre en place une cellule de planification (un embryon

de quartier général) au sein de l'état-major européen, afin de donner à l'Union européenne sa capacité collective autonome de planification d'opérations militaires. En novembre 2003, les ministres européens des Affaires étrangères ont approuvé le texte d'un protocole à la future Constitution sur la défense qui détermine les critères de participation à la coopération en matière de défense sur les « coopérations structurées » : la possibilité pour une avant-garde de pays d'aller plus vite et plus loin que les autres en matière de défense – de la « clause de défense mutuelle » – et la « capacité de planification européenne ».

Les critères posés ne semblent pas très contraignants et une dérive vers une participation plus large n'est pas exclue. Déjà, aujourd'hui tous les Etats membres de l'UE sauf le Danemark, ont souscrit à la politique de défense. Et l'Agence européenne de l'Armement prévue par le projet de Constitution a évolué d'une coopération renforcée à une Agence ouverte à tous les Etats membres de l'UE. Même si un noyau dur se constitue sur la base d'une coopération structurée, ou même sur une autre base *ad hoc*, il reste une contradiction, difficile à surmonter, entre deux projets : celui d'une Union large, de plus en plus unie, qui peut exercer une action de stabilité dans le monde (affirmation de valeurs, consolidation des Balkans ou des Etats voisins de l'Est et du Sud, aide au développement, opération de maintien de la paix pour compte de l'ONU etc.) ; et celui de la promotion de l'Europe comme puissance à défendre son rôle stratégique dans les relations internationales. Ce projet-là continue de dépendre avant tout de l'ambition de quelques grands Etats.

c) *Le « cœur agissant »*

C'est l'idée d'envisager une enceinte à trois ou plus conçue comme un noyau moteur et stabilisateur et comme un cœur agissant dans l'Union européenne. De telles enceintes diplomatiques ont déjà existé de façon plus ou moins ouverte : le « *quad* » – Etats-Unis, France, Allemagne, Royaume-Uni – et son influence particulière, même discrète dans les décisions prises au sein de l'Alliance atlantique ; le « groupe de contact » – Etats-Unis, France, Allemagne, Royaume-Uni, Russie, Italie et son rôle essentiel au paroxysme des crises balkaniques, la concertation continue entre les membres

permanents au Conseil de sécurité ; le G8 et son rôle clé dans toutes les questions « globales » ; dans la coopération politique européenne le rôle moteur des rencontres lancées en 2003 entre les ministres de l'Intérieur du G5 – France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne ; en politique étrangère, le rôle utile de la mission des ministres des Affaires étrangères français, allemand et britannique à Téhéran – sans la présence du Haut représentant pour la PESC ni de la présidence italienne.

Ainsi, en systématisant ce type d'actions, l'Europe arrivera peut-être à un mode de propulsion plus efficace, à plusieurs étages : un moteur constitué à partir de la volonté des plus grands pays, une capacité collective d'action militaire entre quelques Etats plus qualifiés et plus ambitieux et un cadre institutionnel européen plus large, pourvoyeur de légitimité, de stabilité et de solidarité.

Que faut-il conclure de toute cette observation ? Que les modèles présentés ne font que renvoyer à l'Union et ses Etats-membres le miroir des non-dits ? Car l'Europe à plusieurs vitesses ou l'Europe à géométrie variable existe déjà et que le poids des grands Etats dans la politique internationale et donc dans la politique étrangère de l'Union, reste très important. Il apparaît également que le caractère exclusif ou trop ouvert de ces structures trouve inévitablement une critique contre leur maintien. En fait, pourvu que ces instances respectent quelques « règles de base », elles auraient la possibilité d'être acceptées par un plus grand nombre d'Etats. Elles doivent notamment :

- Assurer la légitimation démocratique de l'ensemble par l'implication de la Commission et du Parlement européens, la consultation de la société civile et l'existence de voies de recours juridiques. Responsables de l'intérêt général, ces institutions communautaires peuvent rassurer les petits Etats et contribuer à infléchir les projets des « grands » pour les rendre acceptables par tous. Bien sûr, cela n'exclut pas un « pressing » diplomatique à deux ou à trois pouvant donner des résultats à court terme sur tel ou tel dossier ;
- Aller dans le sens de plus d'intégration en acceptant les procédures supranationales contraignantes ; à défaut, les tiers auront beau jeu de dénoncer la constitution d'un "directoire" et le retour aux alliances précaires du XIX<sup>e</sup> siècle. Une alliance "metternichienne" à l'intérieur de l'UE serait la négation de l'UE. Bien sûr, il faudra également utiliser la coopération des grands Etats et du futur ministre européen des

Affaires étrangères comme un moteur pour insuffler de la volonté, pour donner de la puissance à la politique étrangère de l'UE, faute de quoi cette politique commune risque de noyer l'influence résiduelle des grands Etats dans une action consensuelle et molle ;

- Etre ouverte à tous les pays européens de bonne volonté : la coopération ne doit être dirigée contre personne, notamment contre aucun Etat membre de l'Union. Car les grands pays (France, Allemagne, Royaume-Uni ou Italie, Espagne ou la Pologne qui représentent ensemble 75% de la population de l'UE à 25) ne pourront pas définir systématiquement une position commune – et indépendamment des Etats-Unis – sur tous les grands problèmes internationaux.

L'enjeu est de savoir si la formation d'un noyau dur, d'une coopération renforcée ou d'un « cœur agissant » fera avancer l'Europe politique et qu'il faut achever d'abord le processus d'organisation de « l'Europe-espace » comme l'affirme l'ancien Président français et Président de la Convention européenne, Valéry Giscard d'Estaing. A partir de là, une puissance politique européenne pourrait émerger à partir de deux embryons<sup>147</sup> : « le groupe des Etats-fondateurs, qui doivent maintenir entre eux une solidarité active, et le groupe des Etats de la zone euro, entre lesquels l'unification monétaire définitive à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002 va tisser une intimité de plus en plus étroite. Il faut conforter et développer la croissance de ces embryons »<sup>148</sup>. Dans tous les cas, la nécessité de faire émerger ces forces, sous quelque forme que ce soit, semble urgente face au vide de leadership actuel défavorable à l'Union. Il faut donc assumer leur formation même si cette dernière est source de tensions entre le Etats, car pour reprendre l'ancien Président de la Commission, Jacques Delors, il faut préférer « la crise à la dilution ».

---

<sup>147</sup> Valéry Giscard d'Estaing in Le Figaro, 7 mai 2001.

<sup>148</sup> L'ancien ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, suit un raisonnement similaire en souhaitant le développement d'une géométrie variable avec des noyaux durs et des avant-gardes sur fond de marché commun et de monnaie unique.

## 2. France-Allemagne-Grande-Bretagne : moteur de l'Europe puissance

Le moteur franco-allemand a été jusqu'à présent, indispensable pour faire progresser à chaque étape la construction européenne, et on a vu dans la période récente qu'il restait indispensable pour régler les grands problèmes européens comme le financement de l'Union ou l'avenir des institutions. Mais l'approfondissement de la relation franco-allemande, de l'axe politique franco-allemand, voire de l'« union franco-allemande », en matière de défense n'est pas convaincant et n'a pas de sens s'il n'entraîne pas l'autre « grand », la Grande-Bretagne, dans leur étroite collaboration. Le bilatéralisme ne suffit pas parce que, d'une part, la France et l'Allemagne ne sont pas, contrairement dans les autres domaines, le moteur de la défense européenne, l'une et l'autre n'ayant pas les mêmes priorités et les mêmes moyens, d'autre part, ce duo risque de provoquer des réactions hostiles de la part des partenaires qui ne se sentent pas représentés dans cette collaboration qui semble les exclure et décide pour l'Union.

Or si le bilatéralisme, sous la forme d'une avant-garde ou d'une union franco-allemande, apparaît insuffisante, le triangle France-Allemagne-Grande-Bretagne est bien plus stratégique et a l'avantage d'être un précieux élément pour les relations transatlantiques.

### a) De l'« avant-garde » à l'« union » franco-allemande ?

L'idée d'une "avant-garde" rassemblant Français et Allemands au sein d'un "noyau" politique interne à l'UE élargie, est de plus en plus souvent évoquée sans que l'on sache très bien de quoi il s'agit. Le concept est en effet ambigu<sup>149</sup> : positif lorsqu'il suscite un effet d'entraînement, comme pour l'euro ; à rejeter lorsqu'il sert de prétexte à se débarrasser des contraintes de la méthode communautaire.

Ainsi, parmi ceux qui l'évoquent, il y a ceux qui veulent sincèrement faire progresser la construction communautaire. C'est l'état d'esprit du papier de M. Schäuble de M. Lamers en 1994. Pour eux, l'"avant-garde" a la vertu de surmonter l'opposition d'une minorité qui aurait décidé souverainement de ne pas aller de l'avant. Mais il y a aussi

---

<sup>149</sup> France, Allemagne, le leadership se mérite, *Europartenaires*, *op.cit.*

ceux qui, par ce biais, entendent se débarrasser des contraintes de la méthode communautaire, qu'il s'agisse de l'obligation de consulter de nombreux partenaires, de l'intervention de la Commission, du contrôle du Parlement européen ou des juges communautaires. Or l'Union européenne de demain a besoin de légitimité démocratique et de processus ouverts, et non d'alliances qui, comme on l'a vu, susciteraient des contre-alliances. La France et l'Allemagne n'auraient rien à gagner à s'engager dans cette voie qui risque de diviser durablement l'Europe. Comme on l'a vu avec la crise irakienne, personne n'aime être placé devant un fait accompli. Il n'est même pas sûr que, dans une avant-garde, les Français puissent toujours entraîner plus facilement les Allemands, en cas de crise, notamment contre les Etats-Unis. Il y a incontestablement certes, un changement d'état d'esprit en Allemagne vis-à-vis des Etats-Unis. L'existence du centre de détention de Guantanamo Bay heurte particulièrement les Allemands, attachés aux droits de l'homme et aux valeurs démocratiques. La RFA entretient toutefois, pour des raisons historiques évidentes, un rapport plus dense que la France, avec la première puissance mondiale<sup>150</sup> où culpabilité, fascination et gratitude se mêlent. Dès lors, il est peu probable que la majorité des Allemands soient favorables à un "noyau dur" dirigé, comme en rêvent certains à Paris, à voix haute ou en catimini, contre les Etats-Unis. L'histoire du préambule "atlantiste" ajouté par le Bundestag au traité de l'Elysée en 1963 rappelle aux Français l'avant-garde ne doit pas être dirigée contre les Etats-Unis, ni contre aucun autre Etat démocratique.

Dans un article conjoint avec G. Verheugen, P. Lamy<sup>151</sup> pousse très loin l'épure de l'avant-garde : pour le commissaire européen, il faut construire une Union franco-allemande, un "*Bund*" germano-français, structure fédérale, reposant schématiquement sur la mise en commun de la politique étrangère et de la gouvernance économique et supposant des institutions communes. Si cette proposition peut effrayer par son audace, elle a cependant le mérite de donner un horizon de long terme, de provoquer un débat salutaire dans la routine des discours. L'article a aussi esquissé les éléments du "deal" qui pourrait permettre aux deux pays de franchir une étape décisive de leur

---

<sup>150</sup> Réseaux d'anciens élèves d'universités américaines ; présence des bases de l'OTAN ; programmes d'échanges financés par le gouvernement fédéral ou des organismes tels que le German Marshall Fund créé pour remercier l'Amérique du plan Marshall ; bourses du Congrès et du législatif allemand ; liens familiaux etc.

<sup>151</sup> Libération et Süddeutsche Zeitung, 21 janvier 2003.

rapprochement mutuel, au service de l'intégration communautaire : la France peut apporter dans la "corbeille de mariage" son approche diplomatique globale, l'Allemagne accepter une plus grande intégration économique - qu'elle avait refusée lors de la création de l'euro. En faisant ce pacte, Français et Allemands ne verrouilleraient pas un noyau fermé, ils jetteraient des passerelles vers leurs partenaires dans les deux domaines où la Convention a montré que l'audace n'était pas très répandue en Europe. En s'engageant ainsi mutuellement, et en entraînant les autres Européens, les deux pays regagneraient à l'échelle globale des marges de manœuvre que leurs attitudes défensives actuelles érodent lentement. Mais une "union" franco-allemande – à laquelle l'Allemagne n'a pas totalement adhéré – pour pallier les faiblesses de la Constitution, n'aurait aucun sens si elle provoquait un éclatement de l'Union.

Si la France et l'Allemagne veulent jouer un rôle d'"avant-garde" au sein de l'Union, elles doivent changer de style et de méthode<sup>152</sup>. Pour être assez fort et avoir un effet d'entraînement certain, il faut que l'axe franco-allemand se transforme en une véritable alliance stratégique, ce qui suppose un compromis entre la demande de projet de la France – l'Europe puissance – et la demande de règles de l'Allemagne – le souci d'intégrer la Grande-Bretagne. Cela implique de rechercher systématiquement un positionnement commun par rapport aux Etats-Unis. L'axe franco-allemand ne pourrait être qu'une avant-garde destinée à entraîner quand c'est possible le Royaume-Uni, ainsi que les autres pays grands ou petits, prêts à partager les mêmes objectifs. La capacité d'entraînement de Paris et de Berlin sera d'autant plus réduite sur le long terme que la légitimité de leur rôle commun au sein de l'Union européenne se trouvera de plus en plus contestée. Car désormais le leadership ne va plus de soi, il se mérite<sup>153</sup>. Et force de constater qu'actuellement, il n'y pas de position de leadership franco-allemand au sein de l'Union, notamment en matière de PESD comme de PESC.

---

<sup>152</sup> *La France, l'Allemagne et la Constitution européenne : un bilan mitigé, un leadership contesté*, op.cit.

<sup>153</sup> *France, Allemagne, le leadership se mérite*, Europarténaires, op.cit.  
<http://www.euractiv.com/ndbtext/eufuture/europartenaires180903.rtf>

### *b) Un bilatéralisme insuffisant*

Il faut reconnaître que sans le tandem franco-allemand, il n'y a pas de perspectives européennes réalistes<sup>154</sup>. Mais si la France et l'Allemagne sont à la base de l'idée d'une identité européenne de défense, la relation franco-allemande est moins productive dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

#### *- Une avant-garde dans l'architecture de la défense européenne*

En dépit de l'échec de la Communauté Européenne de Défense en août 1954, les accords de Paris instituant l'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.) en octobre 1954 et l'entrée de l'Allemagne dans l'OTAN en mai 1955 permettent aux deux pays de commencer à rapprocher leur politique étrangère et leur défense. La naissance de la Communauté Economique Européenne par la signature du Traité de Rome du 25 mars 1957 marque une étape importante pour les relations entre les deux pays. En dépit de l'échec des plans Fouchet qui devaient fonder une union de peuples européens, les conditions pour une politique de sécurité fondée sur la coopération bilatérale sont posées avec le traité d'amitié franco-allemand de 1963. Ce rapprochement politique se manifeste ensuite au travers de la signature de l'Acte Unique en 1986 puis du Traité de Maastricht en 1992 qui prévoit la mise en place d'une Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) ainsi que l'instauration à terme d'une défense commune. Convaincus de la « vocation politique » de l'Europe et favorable à une plus grande autonomie politique de l'Europe en matière de PESC, François Mitterrand et Helmut Kohl se sont employés, tant lors de la négociation du Traité de Maastricht que lors de la Conférence Intergouvernementale (CIG) qui a conduit aux Accords d'Amsterdam de juin 1997, à élaborer des propositions communes. Les deux dirigeants ont proposé la mise en place d'un "Monsieur PESC " ainsi que l'extension du vote à la majorité sur les questions relatives à la politique étrangère et la défense.

Parallèlement, en novembre 1987, Paris et Berlin créent la Brigade franco-allemande (5.000 hommes) puis l'Eurocorps franco-allemand (Corps européen) en 1992 auquel se joignent par la suite la Belgique, le Luxembourg et l'Espagne (50.000 hommes). Censé

---

<sup>154</sup> *L'Allemagne et la France, moteurs de l'unité européenne*, Rolf Böhme, Documents, spécial novembre 2002 (colloque de Besançon).

préfigurer la future défense européenne envisagée à Maastricht, l'Eurocorps constitue ainsi l'une des premières pierres de l'identité européenne de défense<sup>155</sup>. Sa participation à des missions internationales est désormais possible grâce au jugement de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe du 12 juillet 1994 qui leva l'interdiction pour les soldats allemands d'agir en dehors du territoire allemand et de la zone couverte par l'OTAN. Ainsi, la brigade franco-allemande a pu participer à la force de stabilisation de la paix en Bosnie en décembre 1996. Le concept commun franco-allemand en matière de défense, défini dans l'accord conclu lors du Sommet franco-allemand de Nuremberg du 9 décembre 1996, exprime clairement la volonté des deux pays de voir s'instaurer entre eux une "défense concertée". Dans la même perspective, la France et l'Allemagne prévoient en 1995 la création d'une Agence franco-allemande d'armement qui devient en novembre 1996 l'Agence européenne d'armement<sup>156</sup> intégrant le Royaume-Uni et l'Italie. Il constitue l'une des plus importantes synthèses des relations franco-allemandes en la matière depuis près de 40 ans<sup>157</sup>. Le désengagement partiel des Etats-Unis en Europe dans les années 90 ainsi que le rapprochement entre la France et l'OTAN depuis 1995 ont favorisé la convergence des positions de la France et de l'Allemagne. Mais à partir de la crise yougoslave, la relation franco-allemande est devenue moins productive dans domaine de la sécurité : non engagement allemand dans la crise bosniaque, réaction de l'opinion allemande à la reprise des essais nucléaires français en 1995, divergence de deux modèles différents.

- *Le couple franco-allemand en perte de vitesse et de leadership*

Sans remettre en cause les récentes initiatives franco-allemandes<sup>158</sup> en matière de PESD ni les résultats des sommets de 2003 entre les Quatre puis avec la Grande-Bretagne, depuis dix ans, le couple franco-allemand n'a pas produit d'initiatives majeures pour

---

<sup>155</sup> Même s'il peut être amené à servir dans le cadre de l'OTAN, il ne dépend pas de son commandement ; il peut également servir dans le cadre de l'UEO.

<sup>156</sup> L'objectif premier de cette Agence est de coordonner la recherche et la construction des armements à l'échelle européenne.

<sup>157</sup> En effet, l'échec du volet militaire du traité de l'Elysée de 1963, en dépit de la "réactivation" du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité par le Président François Mitterrand et le Chancelier Helmut Kohl en 1988, n'avait pas permis l'affirmation d'une conception stratégique commune entre les deux pays.

<sup>158</sup> Formation de nouvelles institutions de la PESD : le Comité politique et de sécurité, le Comité militaire de l'UE et l'Etat major de l'UE ; transformation de l'Eurocorps en un corps de réaction rapide.

l'avenir de l'Europe. La dégradation des relations dans ce domaine repose sur les divergences de priorités entre Paris et Berlin. Parmi celles ci :

- la question de la dimension transatlantique de la sécurité européenne : Paris table davantage sur l'autonomie européenne – et de la France – alors que l'Allemagne est plus atlantiste, même si les expériences de la crise irakienne et la doctrine préventive et la rudesse de l'administration Bush ont engagé un processus mental qui rapproche Berlin de Paris. L'Allemagne continuera cependant à accorder priorité en matière de défense aux relations bilatérales germano-américaines et à la dimension sécuritaire de l'Alliance transatlantique. L'OTAN représente et demeure la « colonne vertébrale » de l'architecture de sécurité européenne, garantissant la présence jugée indispensable des Américains en Europe, tout en couvrant une gamme d'opérations qui va de la défense collective à des opérations de crise – alors que la raison d'être de la PESD se limite aux missions de Petersberg. En cas de crise c'est donc l'OTAN de prendre des décisions quant à un éventuel engagement politique et militaire.
- les questions liées à la stratégie et gestion des crises : il n'existe pas un modèle européen en ce domaine, mais des modèles difficilement conciliables. L'Allemagne est tiraillée entre la volonté explicite d'assumer toujours plus de responsabilités internationales y compris militaires, et sa politique de rigueur budgétaire. Les dépenses militaires de la France atteignent 2,1% du PIB, contre 1,2% dans une Allemagne qui cherche à faire des économies. Malgré la volonté allemande de réformer la Bundeswehr, le ministre allemand de la défense Peter Struck a décrété des restrictions budgétaires décevantes ainsi les attentes françaises. Le financement de l'actuelle réforme militaire est donc plus qu'incertain et creuse inévitablement l'écart entre l'Allemagne et ses partenaires français et britanniques.

L'idée d'un triangle franco-germano-britannique capable de jouer un rôle moteur au sein de l'Union et de redonner la dimension politique et militaire à l'Europe vient donc de la constatation du vide laissé par la France et l'Allemagne en Europe.

### c) *Un trilatéralisme stratégique*

Prendre en compte le Royaume-Uni dans cette nouvelle coopération est accepter l'idée d'un triangle franco-germano-britannique c'est admettre, d'une part, un principe de réalisme qui conduit à reconnaître qu'« il n'y aura pas d'Europe sans Europe de la défense » et qu' « il n'y aura pas de défense européenne sans le Royaume-Uni<sup>159</sup> », c'est admettre d'autre part, que c'est la puissance qui légitime la puissance et que quelques grands peuvent avoir la volonté et les moyens d'entraîner l'Europe derrière eux.

Bien sûr, le retour aux idées de concert européen ou de directoire de puissances pourrait être décrié comme anti-européen et vivement combattu par les petits pays, mais dans une Europe politique floue – où la Commission n'a plus le rayonnement ni la capacité d'entraînement qui la caractérisaient jadis sous la présidence Delors ; où le Conseil européen, qu'a légitimé le traité de Maastricht, est handicapé par le système de la rotation semestrielle, par le maintien du droit de veto dans de nombreux domaines et par l'accroissement des délégations nationales qui y participent, consécutif à l'élargissement de 1995 et où le couple franco-allemand n'a plus contribué à la moindre relance communautaire significative depuis le plan Schäuble-Lamers – l'idée d'un « triumvirat » pouvant donner un supplément « d'âme et de force à l'UE » est la bienvenue.<sup>160</sup> De plus, la collaboration britannique règle d'un coup trois problèmes : l'obstacle britannique est levé ; la perte de dynamique de la relation franco-allemande est compensée ; le problème de la relation France-OTAN est contourné : le trio serait un précieux élément pour les relations transatlantiques.

*- Compenser la perte de dynamique de la relation franco-allemande par le rapprochement franco-britannique et germano-britannique*

Parallèlement à la détérioration des relations franco-allemandes, les rapports franco-britanniques se sont considérablement intensifiés, même si personne à Londres et à Paris ne semble vouloir institutionnaliser cette relation afin de la substituer à une coopération franco-allemande défaillante ou de contenir l'influence allemande en

---

<sup>159</sup> Dominique de Villepin, interview à la BBC, 19 octobre 2003.

<sup>160</sup> J. Chirac, in *Jacques Chirac relance l'idée des « groupes pionniers » au sein de l'UE*, op. cit.

Europe.<sup>161</sup> La coopération franco-britannique s'inscrit au contraire dans une stratégie britannique tous azimuts qui vise à conjurer la menace d'une suprématie franco-allemande, notamment sur le plan économique, une suprématie jugée trop antilibérale et dirigiste par la City. D'où la volonté britannique de créer non des axes mais diverses alliances de circonstances, s'appuyant sur des «convergences transversales ». En fait, les liens franco-britanniques remontent bien avant 1998, mais déjà en 1947 avec le traité franco-britannique de Dunkerque, en 1948 avec l'UEO en 1948. Et c'est l'accord franco-britannique de Saint Malo en 1998 qui ouvrira véritablement le dossier de l'Europe de la défense. Parallèlement, la France et la Grande-Bretagne se sont trouvées côte à côte dans des missions de maintien de la paix aux Balkans et en Afrique. Par ailleurs, la France agit désormais sans inhibition au sein de l'OTAN et s'engage davantage dans l'Alliance, en participant par exemple aux opérations aériennes de l'OTAN en Bosnie à partir de 1993. Elle entament un dialogue stratégique engagé dès 1992, dans le cadre de la Commission nucléaire franco-britannique, adoptent une initiative commune avec l'Allemagne sur la défense européenne, le dernier sommet franco-britannique (en novembre 2003) témoigne de rapprochement certain entre Paris et Londres en matière de défense européenne, rapprochement qui ouvre également les célébrations du centenaire de l'Entente cordiale<sup>162</sup>.

Parallèlement, Berlin et Londres ont également développé leur coopération. En matière de sécurité européenne, l'Allemagne et la Grande-Bretagne se montrent soucieuses de ménager les Etats-Unis et d'inscrire la PESD dans la logique de la transformation de l'Alliance atlantique, dont le maintien est jugé primordial par les deux pays. De même, depuis le 11 septembre, Londres a fait part de sa volonté de contribuer au renforcement du troisième pilier de l'Union et d'accentuer la coopération européenne en matière de justice et de sécurité intérieure, y compris par le biais d'une extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil. L'Allemagne est très favorable à cette coopération, bien qu'elle insiste sur le maintien du vote à l'unanimité au Conseil concernant les questions d'asile et de sécurité intérieure. La politique économique libérale représente par ailleurs un modèle pour l'Allemagne dont les structures industrielles sont vétustes et sclérosées.

---

<sup>161</sup> Telle que Margaret Thatcher l'avait proposé à François Mitterrand au lendemain de la chute du Mur de Berlin.

<sup>162</sup> signée le 8 avril 1904 entre la France et le Royaume-Uni.

Si la Grande-Bretagne se décide à adopter l'euro et à assumer enfin ses responsabilités en matière de gouvernance économique de l'union, il n'est pas exclu que l'Union pourrait voir l'émergence d'un partenariat économique germano-britannique.

- *Lever l'obstacle britannique*

La disparition de l'obstacle britannique tient au changement d'attitude du Premier ministre anglais et modifie le paysage stratégique de la défense européenne. La crise du Kosovo a conduit en outre à la prise de conscience de la dépendance des Européens à l'égard des Etats-Unis et Londres mesure les limites de la solidarité transatlantique. Et Tony Blair de reconnaître que la Grande-Bretagne ne peut être éternellement un acteur passif ou une force d'opposition de la construction européenne. La Grande-Bretagne, pivot atlantique, accepte donc dans un premier temps un rapprochement de l'UEO de l'UE tout en étant le « pilier européen » de l'OTAN. En octobre 1998, elle passe de l'hostilité de principe envers l'idée même d'Europe de la défense, à une position de leader sur le sujet en reconnaissant que l'Europe est trop dépendante des Etats-Unis et doit être capable d'agir seule si nécessaire. Avec la France, elle affirme en 1998, la nécessité de doter l'Europe d'une « capacité d'action autonome dans le domaine de la défense ». Favorable depuis longues années à la création d'une PESD, le gouvernement allemand s'est rallié à l'initiative franco-britannique, ce qui a permis aux allemands de participer pleinement à côté de leurs partenaires au processus de décision concernant la défense européenne et de relancer le partenariat franco-allemand.

La rhétorique de division entre les pays participants au « processus du 29 avril<sup>163</sup> » et les autres a donc été affaiblie. La Grande-Bretagne qui a, dans un premier temps, publié une contre-proposition britannique au projet d'une cellule de planification opérationnelle de Tervuren<sup>164</sup>, puis un *Livre blanc* sur la CIG européenne en rappelant les « lignes rouges » du Royaume-Uni en matière de sécurité et de défense, accepte par la suite que « l'Union se dote d'une capacité commune pour planifier et conduire des opérations sans le recours et les capacités de l'OTAN ». En octobre, lors de la réunion du Conseil européen sur le projet de Constitution, Londres a fait un pas vers ses

---

<sup>163</sup> Mini-sommet du 29 avril 2003 entre la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg.

<sup>164</sup> La Grande-Bretagne propose une cellule permanente de planification opérationnelle intégrée dans le Haut Commandement allié en Europe (Supreme Headquarters Allied Powers – Europe, SHAPE).

partenaires en reconnaissant la nécessité d'une « coopération structurée » plus étroite au sein de l'Union.

- *Renouveler le partenariat transatlantique*

A travers le nouveau trilatéralisme, l'Europe pourrait donc espérer renforcer son rôle dans un partenariat renouvelé avec les Etats-Unis, dans une logique « proactive », pour employer un néologisme anglo-saxon. De même qu'une stratégie de coopération « proactive » peut contribuer à l'émergence d'une Europe plus unie partenaire des Etats-Unis.<sup>165</sup> La défense étant un domaine où l'opinion des Etats-Unis compte plus pour les européens que dans les autres, les progrès de la construction européenne passent par un certain degré d'accord préalable avec les Etats-Unis. A chaque tentative, même modeste, de la part des Européens, a correspondu une rude mise en garde américaine<sup>166</sup>. Les Européens ont toujours cherché à rassurer les Américains sur la portée limitée de leurs objectifs et trouvé un accord avec eux qui conforte la prééminence de l'OTAN. Le processus qui commence à St Malo n'échappe pas à la règle : les Etats-Unis préalablement consultés ont été néanmoins choqués de l'accent mis sur l'autonomie, concept qui leur paraît menacer la cohésion de l'Alliance. Ils menèrent donc combat contre les « trois D » : duplication, discrimination et découplage. Les Etats-Unis réussirent dans la demande que les interventions de l'UE soient réservées aux cas où l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée. Le blocage qui persiste aujourd'hui montre que le problème des alliés européens non membres de l'UE n'en est qu'un aussi longtemps qu'il sert à exprimer les inquiétudes américaines dans le débat transatlantique mais redevient secondaire dès que ces inquiétudes ont été apaisées.

En fin de compte les Etats-Unis ont accepté le projet européen mais ont cependant engrangé des assurances importantes dont la principale est que les européens n'envisagent pas de constituer un état-major stratégique de l'Union, ce rôle devant être confié soit au SHAPE, le commandement suprême de l'OTAN, à Mons, soit à des états-majors nationaux européens : le risque de voir se créer une structure de commandement européenne parallèle à celle de l'OTAN est ainsi écartée. L'Europe pourrait tenter de

---

<sup>165</sup> *Europe de la défense : y a-t-il encore une ambition française ?* Gilles Andréani, op.cit.

<sup>166</sup> En 1984 contre la relance de l'UEO, 1990 contre l'intégration de l'UEO dans l'Union, en 1991 contre la création de l'Eurocorps.

définir et d'affirmer son rôle dans les interstices de l'hégémonie américaine<sup>167</sup>, de prendre en compte certaines opérations militaires que les Etats-Unis ne sont pas disposés à conduire, de jouer les utilisés dans les crises grandes ou moins grandes. Cette conception est au cœur de la «stratégie européenne de sécurité» élaborée par Javier Solana intitulée «*une Europe sûre dans un monde meilleur*<sup>168</sup>» qui affirme les responsabilités de l'Union européenne en matière de sécurité globale. Comme la déclaration de Saint Malo, le document Solana est l'un des textes-clefs de l'histoire de la PESD. Deux nouveaux concepts sont avancés : l'«engagement préemptif» et «le multilatéralisme effectif». Ce dernier implique l'ONU, au cœur de son concept en vue du «développement d'une société internationale plus forte, des institutions internationales efficaces et un ordre mondial fondé sur le droit et la règle». Ces propositions ont été accueillis favorablement au Conseil européen de Thessalonique, les 19 et 20 juin 2003 ainsi qu'au sommet Etats-Unis/Union une semaine plus tard.

Ainsi donc, le scénario du trio France-Allemagne-Grande-Bretagne s'appuyant sur d'un double partenariat Berlin-Londres et Paris-Londres, accompagné d'une relance franco-allemande et d'un renouveau du partenariat transatlantique semble pouvoir jouer un rôle d'impulsion en matière de défense. Mais c'est sans compter les nombreuses dissensions traditionnelles et donc difficiles à surmonter entre les trois pays.

#### *d) Un trilatéralisme encore à construire*

##### *- Les divergences qui empêchent la formation du « triumvirat »*

La PESD a fait des progrès depuis quatre ans, grâce notamment à l'impulsion de Londres, Paris et Berlin alors même que le projet d'une politique européenne de défense et de sécurité s'est longtemps heurté à la résistance britannique. Les trois capitales ont su surmonter leurs divergences qui s'étendent de la relation transatlantique et du rôle de l'OTAN, jusqu'au problème de l'interopérabilité des forces nationales européennes avec les forces américaines. Ces divergences seront-elles toutefois définitivement dépassées d'autant plus qu'elles touchent aussi la question de la structure des forces armées

---

<sup>167</sup> *L'Europe politique est-elle encore possible ?* Maxime Lefebvre, op.cit.

<sup>168</sup> <http://ue.eu.int/pressdata/FR/reports/76256.pdf>

nationales et l'effort financier que chacun est prêt à consentir au profit de la défense. D'où l'échec récent de la coopération franco-britannique en matière de construction de port-avions<sup>169</sup>. Si les écarts se creusent entre les capacités militaires françaises et britanniques, ce n'est pas tant que la Grande-Bretagne se montre plus ambitieuse que la France en matière de politique de défense européenne, mais parce que Londres accorde la priorité au maintien de l'interopérabilité des forces britanniques et américaines. Attaché à la relation spéciale avec les Etats-Unis, l'objectif de Londres est de demeurer le fidèle second de Washington, un objectif qui n'est partagé ni par Berlin ni par Paris. Enfin, la France étant membre de la zone euro, sa marge de manœuvre financière est plus limitée que celle de la Grande-Bretagne. Ainsi, l'adoption par le gouvernement français du projet de loi de programmation militaire 2003-2008 a empêché la France de respecter le pacte de croissance et de stabilité, ce qui risque de miner (puisque Berlin et Rome ont suivi l'exemple français) la crédibilité internationale de l'euro. De même, Londres continuera à hésiter entre Washington et Bruxelles, tant que la population britannique demeurera aussi massivement opposée à l'intégration européenne, et la relance franco-allemande butera toujours sur la question de la PAC – que le compromis récent entre Paris et Berlin n'a pas entièrement réglée.

Au sein de la Convention, le leadership franco-germano-britannique n'est pas non plus apparu car faute de volonté commune des trois d'élaborer un compromis, il n'y a pas eu de proposition trilatérale au sein de la Convention. Alors que Paris et Berlin proposent la création d'une Union européenne de défense et de sécurité<sup>170</sup> et la flexibilisation de la PESD par la coopération renforcée simplifiée, la Grande-Bretagne bien qu'elle ne soit pas défavorable à une coopération renforcée, est réticente à l'élargissement de son champ d'application. Entre la France et l'Allemagne, la pomme de discorde repose sur le contrôle démocratique du pouvoir exécutif de la PESD. Paris défend le renforcement des instances intergouvernementales, Berlin promeut la communautarisation. Le service diplomatique commun évoqué par le projet de Constitution de la Convention européenne ne pourra pas voir le jour si les Français, les Allemands et les Britanniques

---

<sup>169</sup> En choisissant, en septembre 2002, un avion à décollage vertical pour équiper ses deux futurs porte-avions, la Grande-Bretagne a mis un terme au projet de porte-avions franco-britannique.

<sup>170</sup> „Leadership oder Krisenmanagement? Kommentar zu den deutsch-französischen Europainitiativen“, Martin Koopmann, Dokumente, 2/2003.

qui possèdent des réseaux étendus, ne sont pas prêts à rapprocher leurs propres personnels, leurs expériences et leurs outils, ce qui permettrait aussi des réductions de coûts. En matière de défense, la mise en œuvre rapide des propositions de la contribution conjointe à la Convention et du sommet à Quatre de Bruxelles du 29 avril 2003<sup>171</sup> constituerait déjà un bel agenda.

Enfin, ni la France ni l'Allemagne ni la Grande-Bretagne ne sont restées des grandes<sup>172</sup>, car il n'existe plus qu'une seule «Grande Puissance ». Elles ne sont pas non plus des « moyennes puissances » notion sans grande signification. Mais le siège qu'occupe la France au Conseil de sécurité de l'ONU, son droit de veto, le maintien de sa présence sur le continent africain lui permettent de prétendre à une stature particulière qui ne correspond pas pourtant au pouvoir exercé, ni à même une influence. L'Allemagne, elle, pratique une modestie relativement sincère. Le siège permanent est demandé sans insistance. L'idéal serait que la France et la Grande-Bretagne renoncent au leur et qu'à une politique étrangère commune correspondent un ou deux sièges communs au Conseil. A ce prix le «directoire » franco-germano-britannique prendrait tout son sens, et donc l'Europe politique aussi.

- *Les autres alliances conjoncturelles possibles*

Bien sûr, il n'est pas interdit d'imaginer d'autres groupes pionniers ou cadres bi-, tri-, ou quadrilatéraux voire des cadres plus larges au sein de l'Union. Pour sûr, les Quinze ne pourront ou ne voudront pas participer systématiquement à toutes les opérations décidées par le Conseil. Et les directoires actuels ne peuvent qu'être conjoncturels, ils ne sont d'ailleurs juridiquement pas des alliances. Il est donc possible d'imaginer d'autres cadres que celui entre la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Certains<sup>173</sup> imaginent un trio par exemple entre la France, l'Allemagne et la Belgique. Lors du dossier irakien, ces derniers ont adopté la même posture. Certes, Berlin et Bruxelles sont davantage favorables à une communautarisation de la PESC que Paris, mais les trois capitales se rejoignent pour souhaiter un approfondissement de la sécurité

---

<sup>171</sup> Allemagne, Belgique, France, Luxembourg

<sup>172</sup> *l'Allemagne de Berlin*, A. Grosser, op. cit.

<sup>173</sup> *Vers une coopération renforcée belgo-germano-française ?* André Dumoulin, Revue de défense nationale, 1/2003, mai 2003.

et de la défense européenne. Ils proposent donc la création rapide d'une Agence européenne de l'Armement et l'activation d'une coopération renforcée dans le domaine de la défense. Bruxelles, dès 1998, estimait que les pays fondateurs de l'Union devraient jouer un rôle majeur en matière de défense, comme ils l'ont fait dans le domaine de la libre circulation des personnes (Schengen). La codification des coopérations européennes créerait en effet « un effet d'entraînement sur l'ensemble du corpus<sup>174</sup> » et fortifierait l'Eurocorps.<sup>175</sup> Au delà de l'Eurocorps, les trois Etats sont engagés depuis quelques années, dans une coopération militaire croisée, élargie ou non, à d'autres acteurs européens : *Allied Rapid reaction Corp* (ARRC), Groupe aérien européen (GAE), accords de coopération marine belgo-français et belgo-allemand, etc. Nous pouvons donc imaginer un « cadre franco-germano-belge » mais il sera fragile. S'il devait se concrétiser, ce nouveau directoire triangulaire sécuritaire minimal, posera à la fois la question de la concertation communautaire et de la difficulté d'asseoir les objectifs du trio parallèlement à la montée en puissance de la PESD, avec sa force de réaction rapide. Sa fragilité tiendra à la différence de positionnement des deux « grands » en matière d'intégration.

Le réalisme tendrait même à considérer l'apparition de « fraternité » à la carte avec des binômes coopératifs interactifs, comme le jeu des poupées gigognes : relations bilatérales, trilatérales ou quadrilatérales, assimilant deux ou plusieurs pays, « grands » ou « petits ». Déjà, la PESC est née en grande partie d'influences nationales ou binationales particulières : les neutres pour le soutien dans l'adoption des missions de Petersberg au sein de l'Union ; le soutien historique du relationnel franco-allemand ; le stimulant franco-britannique de St Malo ; l'intégrationnisme « béneluxien » ; la prééminence militaire britannique. Ce contournement via les regroupements sélectifs garantirait certes pour les quelques Etats concernés la permanence d'objectifs nationaux spécifiques, au détriment d'une identité communautaire plus floue, contradictoire et de plus en plus instable au fur et à mesure de l'intégration de nouveaux membres au sein de l'Union. Ces directoires à la carte deviendraient dès lors une sorte de leadership semi-collectif – soit franco-anglo-allemand, germano-italo-beneluxien (proposition de Clingendale), franco-germano-italo-beneluxien (six pays historiques), franco-germano-

---

<sup>174</sup> Louis Michel, ministre des Affaires étrangères belge.

<sup>175</sup> Armand de Decker, Sénateur belge.

hispano-belgo\_luxembourgeois (en tablant sur la composition de l'Eurocorps), franco-anglo-germano-italien (ceux qui se sont concertés sur le contenu du *headline goal*) – dominant les autres Etats européens donnant le ton à une dimension de la PESD peu assurée. Sans surveillance codifiée les directoires et groupes ad hoc, hors champ institutionnel pourrait prendre le dessus et deviendraient en quelque sorte les « ambassadeurs » à la carte de la dimension sécurité et défense de l'Union européenne. Dans ces conditions, la PESD ne pourrait toutefois s'exprimer que dans le cadre du plus petit dénominateur commun car toujours contrainte par les limites décisionnelles inscrites dans le Traité sur l'union dans les domaines concernés.

## Conclusion

Dans l'état actuel du monde et dans le contexte de l'élargissement, l'entente franco-germano-britannique peut constituer à la fois un élément de leadership au sein d'une Union élargie à vocation essentiellement économique, et un premier pas visant à faire de l'Europe un acteur stratégique autonome, capable de jouer un rôle important dans le monde. A plus long terme, elle pourrait consister à développer un mode de gouvernance à caractère plus fédéral et plus démocratique par rapport au système politico-institutionnel de l'Union européenne. Le trilatéralisme répété entre Blair, Chirac et Schröder aurait donc de beaux jours devant lui et pourrait préfigurer un schéma stable de coopération entre les trois grands pour préparer les sommets européens et pour peser de tout leur poids dans un processus décisionnel rendu plus complexe et plus aléatoire dans une Union de format « XXL ». La coopération « officieuse » entre les trois a souvent montré sa nécessité pour faire de l'Europe un acteur cohérent en matière de politique étrangère et de sécurité. Et malgré donc l'antagonisme diplomatique autour de la crise irakienne et en dépit des préférences nationales divergentes, Paris, Berlin et Londres sont conscients de la nécessaire solidarité et assistance mutuelle face aux menaces qui pèsent sur leur sécurité commune.

Evidemment, aussi bien la préparation dans un cercle restreint de grands pays que la recherche d'une coopération plus intense au sein d'un groupe pionnier provoquent des réactions hostiles de la part des exclus. Mais l'Europe élargie doit se construire sur des solidarités, non sur des capacités de blocage et les plus hésitants ne doivent pas freiner ceux qui sont déterminés à aller plus vite et plus loin et qui veulent donner un supplément d'âme et de force à l'UE sont les bienvenus. Précieux élément pour les relations transatlantiques, le trilatéralisme est un schéma gagnant pour les trois pays : les Allemands et surtout les Français tirent – ou pensent tirer – les Britanniques vers l'Europe, les Britanniques tirent – ou pensent tirer – leurs partenaires vers l'OTAN, l'ambiguïté pouvant parfois ralentir la marche de la négociation<sup>176</sup>. Par ailleurs, loin de représenter un triangle isocèle du fait de leurs différences, le trio devra d'abord dépasser ces dernières pour assurer le leadership dont l'Union a besoin : les « grands » Européens

---

<sup>176</sup> En particulier dans la définition de l'autonomie militaire de l'UE par rapport à l'OTAN.

restent souvent prisonniers du dogme terrible des avantages acquis alors qu'ils doivent faire preuve d'intelligence et de souplesse.

## CONCLUSION GENERALE

A l'issue de notre étude, une formule adéquate vient à l'esprit pour définir les relations franco-allemandes, et que le premier ministre français a lancé récemment : les relations franco-allemandes sont une « constante stratégique ». En effet, l'expression désigne la réalité fondamentale de la coopération entre la France et l'Allemagne. Ceci posé, les motifs de cette constante stratégique peuvent être d'ordre conjoncturel, car si l'amitié n'est pas toujours durable, les intérêts nationaux, eux, sont perpétuels... et changent selon la conjoncture. Et Allemands comme Français savent très bien où sont leurs intérêts. De Gaulle n'avait-il pas dit : *"Les Etats n'ont pas d'amis, ils n'ont que des intérêts"* ?

Devons-nous pour autant nous méfier des grands discours sur l'amitié franco-allemande ? Parfois naïve certes, cette dimension ne doit pas être systématiquement ignorée. Elle fait partie du rêve commun de la « communauté de destin » chère aux pères fondateurs de la construction européenne comme, parfois – et conjoncturellement – aux dirigeants politiques. Et on la ressort toujours dans les grandes occasions. « L'Europe est beaucoup plus que l'euro, c'est le plus grand projet de réforme de l'Histoire », a dit Gerhard Schröder. Enfin, la volonté de réaliser un rêve peut donner des ailes et surtout des idées créatives. Et l'Europe manque actuellement de rêveurs et de créativité.

Plus prosaïquement, et pour revenir aux relations franco-allemandes, ces dernières, même si leur impact n'est plus le même avec l'élargissement de l'Union, demeurent une réalité avec laquelle il faut compter, en Europe comme à Washington. Et dans l'état actuel des choses, le couple franco-allemand doit rester l'élément fort de l'Union élargie. A la fin de cette année même, se présentera un défi pour Paris et Berlin : à la prochaine conférence intergouvernementale, ils devront surmonter les méfiances apparues à Nice pour réussir à obtenir un accord sur les règles de fonctionnement institutionnel et les compétences de la nouvelle Union, en la dotant, si possible, d'une Constitution propre. Car le projet de Constitution, malgré ses insuffisances et ses lacunes, va dans le bon sens et rend possible une plus forte affirmation de l'Europe sur

la scène internationale, en faisant de l'Union un sujet de droit international, c'est-à-dire un acteur mondial à part entière.

Mais, au-delà de la Constitution, et que celle-ci voie ou non le jour, il est actuellement improbable que l'Europe élargie se constitue, dans un avenir prévisible, en un ensemble politique uni. L'espoir, nourri par beaucoup lors de la dernière décennie, de concilier l'approfondissement politique et l'élargissement géographique s'avère aujourd'hui une pure illusion. Il n'est pas certain non plus que les formules alternatives aujourd'hui évoquées offrent des solutions praticables pour réaliser « l'Europe politique ». C'est d'abord une vision, un projet qu'il faut à l'Europe et, surtout, une mobilisation forte pour y parvenir.

L'impossibilité actuelle, voire l'impossibilité à moyen terme ne saurait toutefois invalider le projet de faire de l'Europe un acteur stratégique puissant. Il faut recourir à des formes d'intégration spécifiques et envisager l'idée d'une « union » ou « avant-garde », d'un « groupe pionnier » ou directoire politico-stratégique spécifique qui serait basée sur un leadership franco-germano-britannique. Dans cette perspective, l'Allemagne et la Grande-Bretagne devraient s'efforcer de reprendre le leadership d'une démarche : l'Europe de la défense et la politique étrangère commune. Paris, Berlin et Londres et pourquoi pas les partenaires du Benelux, peuvent en être des locomotives. La France ne cache pas son intérêt pour une telle construction même si jusqu'ici, elle n'a déposé aucun projet précis. Quant à l'Allemagne, elle pratique la rhétorique du ni «oui » ni «non ». Et le cœur de Tony Blair balance entre la tentation de participer à un projet qui le rapprocherait de ses deux partenaires privilégiés et la crainte d'éveiller les craintes de l'alliée outre-atlantique.

Enfin, l'intégration politico-stratégique serait un droit pour tous. Le triangle devrait être ouvert à tous les Etats membres qui souscrivent à sa finalité politique, tout en consentant au développement de moyens d'action adéquats, car en dépit de leurs réticences actuelles, les autres partenaires ont pourtant vocation à participer à l'ensemble des projets d'intégration, y compris en matière de sécurité et de défense. Et si la formation d'une Europe puissance exigera-t-elle des actions et des coopérations spécifiques, en dehors du traité ou de la Constitution éventuelle, à terme, toutefois, ces deux Europes, c'est-à-dire l'avant-garde trilatérale et l'Union élargie pourraient

fusionner, en donnant naissance à un ensemble qui serait à la fois économiquement puissant, stratégiquement indépendant et politiquement uni. Les pays d'Europe centrale et orientale pourraient assurément y trouver une place.

## **ANNEXES**

## Chronologie des relations franco-allemandes de 1999 à nos jours

### 1999

- Berlin, 24-25 mars : Perspectives financières 2000-2006 (« Agenda 2000 »)
- Cologne, 3-4 juin : Pacte européen pour l'emploi. Stratégie commune à l'égard de la Russie. Lancement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESC)
- Helsinki, 10-11 décembre : Elargissement de l'UE. Lancement d'une nouvelle conférence intergouvernementale. Europe de la défense
- Lisbonne, 23-24 mars 2000 : Stratégie économique et sociale

### 2000

- Mayence, 9 juin : 75ème Consultations franco-allemandes
- Feira, 19-20 juin : Europe de la défense, Europe sociale
- Berlin, 26 – 27 juin : Visite d'Etat en Allemagne du Président de la République Française Jacques Chirac. A la veille de la présidence française de l'U.E., le Président de la République expose devant le Bundestag ses vues à long terme sur les relations bilatérales et la poursuite de la construction européenne
- 4 septembre : Participation du ministre français des Affaires étrangères à la conférence des ambassadeurs allemands
- 3 octobre : 10ème anniversaire de la réunification de l'Allemagne
- Biarritz, 13-14 octobre : Réforme des institutions
- 10 novembre : 76ème Consultations franco-allemandes à Vittel
- **Nice, 7-8 décembre : Traité de Nice. Proclamation de la Charte des droits fondamentaux**

### 2001

- 8 mars : Déclaration franco-allemande sur la Macédoine
- 17 mai : Signature d'un accord de coproduction franco-allemand
- Fribourg en Bissau, 12 juin : 77e Consultation franco-allemande s'est achevée par une série de déclarations communes dans la perspective d'un travail en commun pour le Conseil européen de Göteborg qui se tiendra vendredi et samedi dans la ville suédoise. Sujets : date d'adhésion du premier groupe des pays candidats et l'initiative européenne de défense et plus généralement les relations entre l'UE et l'OTAN
- Göteborg, 15 juin 2001 : Développement durable. Fixation d'un objectif de date pour l'élargissement
- Bruxelles, 21 septembre : Lutte contre le terrorisme
- Gand, 19 octobre 2001 : Lutte contre le terrorisme. Préparation de l'entrée en circulation de l'euro.
- Nantes, 23 novembre : 78ème Consultations franco-allemandes– Déclaration sur les grandes priorités européennes

### 2002

- 31 janvier : Processus de Blaesheim, rencontres plus fréquentes entre président, 1<sup>er</sup> ministre et chancelier all. pour favoriser coopération plus étroite dans domaines de la défense, de la sécurité intérieure, des finances et de l'économie ainsi que pour développer des impulsions communes.

- **Laeken, 14-15 décembre : Déclaration sur l'avenir de l'Union.**
- Barcelone, 15-16 mars : Stratégie économique et sociale. Développement durable
- 05 mai : Réélection de Jacques Chirac, président de la République française
- 27 mai : Rencontre informelle, dîner de travail Chirac-Schröder et des ministres des Affaires étrangères à Paris
- 30 juillet : 79<sup>ème</sup> Consultations franco-allemandes à Schwerin
- 22 septembre : Le chancelier Gerhard Schröder remporte les élections législatives allemandes
- 24 octobre : Schröder et Chirac s'entendent pour plafonner les dépenses de la PAC, débloquent ainsi les négociations pour l'élargissement. Premier signe tangible de la réconciliation entre les deux hommes après leur réélection en 2002
- **12 décembre : Appel conjoint du Président de la République, M. Jacques Chirac et du chancelier allemand, M. Gerhard Schröder.**

## 2003

- 14 janvier: MM. Schröder et Chirac s'entendent sur des propositions communes à faire à la Convention sur la future architecture de l'Union, qui serviront de base au compromis final de la Convention
- **22 janvier** : Français et Allemands célèbrent le **40<sup>e</sup> anniversaire du traité de l'Elysée**, qui scella la réconciliation franco-allemande entre le général de Gaulle et le chancelier Adenauer, et entendent donner un nouvel élan à leurs relations. La prise de position franco-allemande sur l'Irak sans concertation indisposera les autres pays européens. Le secrétaire d'Etat américain à la défense, Donald Rumsfeld, qualifie alors la France et l'Allemagne de "*vieille Europe*"
- 30 janvier : les dirigeants de huit pays européens - dont le Royaume-Uni, l'Espagne et la Pologne – publient une lettre de soutien aux Etats-Unis dans la crise irakienne, suivie d'une seconde, signée par dix dirigeants d'Europe de l'Est. Pour la première fois, France et Allemagne sont mises en minorité dans l'Europe élargie
- Bruxelles, Avril 2003 : la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg ont tenu un « mini-sommet » sur la sécurité et la défense européenne
- 29 avril : Schröder et Chirac se rencontrent à Bruxelles avec les premiers ministres belge et luxembourgeois, sans les Britanniques, lors d'un mini-sommet sur la défense européenne
- 18 septembre: à Dresde, lors du premier conseil des ministres franco-allemand, les participants sont incapables de présenter un plan de relance économique sérieux
- 17 octobre : retenu à Berlin, le chancelier Schröder se fait représenter par Jacques Chirac au conseil européen de Bruxelles
- Automne 2003 : alors que l'Espagne et les pays de l'Est menacent de bloquer la Constitution européenne, le ministre français des affaires étrangères, Dominique de Villepin, parle d'une union franco-allemande

**1<sup>er</sup> mai 2004 : Entrée de l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, Chypre et Malte dans l'Union européenne**

**Tableau 1: La pondération des voix au Conseil et la représentation au Parlement européen dans une Union de 27 membres**

Union de 27 membres	Voix pondérées au Conseil	Sièges au Parlement européen
Allemagne	29	99
Royaume-Uni	29	72
France	29	72
Italie	29	72
Espagne	27	50
Pologne	27	50
Roumanie	14	33
Pays-Bas	13	25
Grèce	12	22
République tchèque	12	20
Belgique	12	22
Hongrie	12	20
Portugal	12	22
Suède	10	18
Bulgarie	10	17
Autriche	10	17
Slovaquie	7	13
Danemark	7	13
Finlande	7	13
Irlande	7	12
Lituanie	7	12
Lettonie	4	8
Slovénie	4	7
Estonie	4	6
Chypre	4	6
Luxembourg	4	6
Malte	3	5
<b>Total</b>	<b>345</b>	<b>732</b>

**Tableau 2 : Populations et votes des « grands » et des « petits »**

	Population « grands » Etats <sup>1</sup> (millions d'habitants)	Population « petits » Etats (millions d'habitants)	Votes « grands » Etats (nombre de voix)	Votes « petits » Etats (nombre de voix)
UE à 15	298,4	78	48	39
UE à 27	337	145,8	170	175

Dans l'Union à 15 : 5 grands (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Espagne). Dans l'Union à 27 : un grand de plus : la Pologne

Source : Philippe Moreau Defarges, la France et l'Europe : l'inévitable débat, politique étrangère, n°4/2002, p.953-966

## Traité de Nice<sup>177</sup>

### - L'extension de la majorité qualifiée au Conseil

#### *Passage, intégral ou partiel, de l'unanimité à la majorité qualifiée dans 27 nouveaux domaines*

Les traités de Maastricht et d'Amsterdam avaient étendu sensiblement les domaines régis par la majorité qualifiée. Le traité de Nice poursuit cette évolution en prévoyant un passage - intégral ou partiel - de l'unanimité à la majorité qualifiée dans 27 nouveaux domaines. Les mesures sur la libre circulation des citoyens dans l'UE (art. 18 CE), l'approbation du statut des députés (art. 190 CE), la coopération judiciaire civile (art. 65 CE) ou encore toutes les mesures de nomination des membres des institutions ou organes communautaires se feront désormais à la majorité qualifiée. Dans d'autres cas, le passage à la majorité qualifiée a donné à des décisions différées. Pour les fonds structurels et le fond de cohésion (art.161 CE), ou pour l'adoption de règlements financiers (art.297 CE) un passage à la majorité qualifiée est prévu en 2007. Le passage sera également partiel et différé à la majorité qualifiée de toutes les dispositions du titre IV du traité CE relatifs aux visas, à l'asile, à l'immigration et aux politiques de libre circulation des personnes.

#### *Maintien de l'unanimité dans les domaines essentiels*

Pour la fiscalité (art.93,94,175 CE) et la politique sociale (art. 42 et 137), la règle de l'unanimité a été maintenue. Si les accords internationaux dans le domaine du commerce des services et de la propriété intellectuelle (art. 133 CE) seront désormais conclu à la majorité qualifiée, l'unanimité continue de s'appliquer lorsque l'accord comprend des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes ou lorsqu'il concerne un domaine dans lequel la Communauté européenne n'a pas encore exercé ses compétences. Enfin, les accords commerciaux relatifs à l'harmonisation des services culturels et audiovisuels, des services d'éducation, des services sociaux et de santé humaine continueront également de relever d'une compétence partagée entre la CE et les Etats-membres.

### - La pondération des voix au Conseil

#### *Le compromis de Ioannina*

Déjà l'élargissement de l'UE à l'Autriche, la Finlande et la Suède avait amené certains « grands » Etats-membres - en particulier la Grande-Bretagne et l'Espagne - à exiger qu'une Union à 15 puisse, dans des circonstances exceptionnelles, continuer à utiliser la règle majoritaire applicable à 12. Un compromis politique allant dans ce sens, dit « compromis de Ioannina » avait été adopté en mars 1994, puis prorogé par un protocole annexé au traité d'Amsterdam.

---

<sup>177</sup> Christian Lequesne, *Le traité de Nice et l'avenir institutionnel de l'Union européenne*, Regards sur l'actualité, n°274, septembre-octobre 2001.

### *Augmentation du nombre de voix attribué à chaque Etat*

La formation de la MQ nécessitera désormais que deux conditions soient remplies :

- 1) un nombre de voix déterminé par un nouveau seuil ;
- 2) et le vote favorable d'une majorité d'Etats membres.

Bien que le nombre de voix ait été augmenté pour chaque Etat membre, l'augmentation a été la plus significative pour les grands Etats les plus peuplés. (voir tableau « La pondération des voix au Conseil et la représentation au Parlement européen dans une Union de 27 membres ») Dans une UE qui compte toujours 15 membres en 2005, la France, l'Espagne, la Grande-Bretagne et l'Italie disposeraient ainsi de 60% des voix contre 55% aujourd'hui.

### *Hausse du seuil de la majorité qualifiée*

Dans une UE comptant toujours 15 membres en 2005, le seuil sera légèrement supérieur à celui actuellement en vigueur : 170 voix sur 237, soit 71,72% contre 71,26% actuellement. Il devrait ensuite évoluer au gré des différentes adhésions pour atteindre un maximum de 74,78% des voix dans une UE de 27 membres.

### *Une clause démographique*

Alors que le traité de Rome s'était efforcé d'envisager la pondération des voix en visant essentiellement un équilibre entre des pays de taille différente, le traité de Nice a contribué à faire de la démographie une sorte de critère impératif. Les délibérations à la majorité qualifiée pour être adoptées doivent recueillir plus de 70% des votes, ces votes représentant au moins 62% de la population de l'Union.

## **- La composition de la Commission**

### *Un national par Etat membre*

Le traité de Nice a décidé de prendre acte d'une réforme qui ne sera applicable qu'en 2005, date d'entrée en fonction du prochain collège. A compter de cette échéance, la CCE sera composée d'un national par Etat membre. Les « petits » Etats membres ont en effet unanimement refusé qu'il en soit autrement, considérant que la réforme de la pondération des voix avait déjà beaucoup accru l'influence des grands dans le processus de décision. Il faudra attendre que l'UE compte 27 membres pour que le nombre de commissaires devienne inférieur au nombre d'Etats membres. Mais cela devra être décidé par le Conseil à l'unanimité sur la base d'un principe de rotation égalitaire. L'idée de disposer rapidement d'une Commission resserrée n'a pas abouti à Nice.

## **L'adaptation des institutions**

Le fonctionnement de toutes les institutions et de tous les organes de l'UE a été, d'une manière ou d'autre, affecté par le traité de Nice.

### **- Le parlement européen**

#### *Un maximum de 732 membres au Parlement Européen*

Bien que l'une des rares décisions du traité d'Amsterdam au regard de l'élargissement ait été de fixer le nombre maximal de députés européens à 700, le traité de Nice a procédé à une nouvelle répartition des sièges en augmentant ce seuil à compter des prochaines élections européennes de 2004 : le nombre a été porté de 700 à 732 membres. Cette augmentation s'accompagne d'une baisse sensible du nombre de sièges attribués aux quinze Etats membres actuels (535 au lieu de 636). Seuls l'Allemagne et le Luxembourg conservent dans la nouvelle configuration le même nombre d'élus qu'auparavant. (voir tableau « La pondération des voix au Conseil et la représentation au Parlement européen dans une Union de 27 membres »)

#### *Augmentation des pouvoirs du PE*

Dans la continuité des traités de Maastricht et d'Amsterdam, le champ de la co-décision entre le Conseil et le PE a été élargi. La plupart des nouvelles dispositions du traité soumises à la majorité qualifiée entreront ainsi dans le champ de la co-décision. En revanche la politique agricole commune ou la politique commerciale échappent toujours à la codécision, en raison notamment d'un *statu quo* souhaité par la France. Le Parlement a acquis, par ailleurs, des compétences nouvelles dans d'autres domaines : il devra désormais donner son avis conforme au lancement d'une « coopération renforcée » dans tout domaine régi par la co-décision ; il pourra aussi introduire au même titre que la CCE et le Conseil, des recours en annulation contre un acte d'une institution sans être tenu de démontrer son intérêt particulier ; enfin il pourra demander au Conseil de constater l'existence d'un risque de violation grave des droits fondamentaux par un Etat membre et donner son avis conforme à tout constat auquel le Conseil aura décidé de procéder.

### **- Le président de la Commission**

#### *Nommé à la majorité qualifiée et doté de pouvoirs renforcés*

Le conseil européen nominera désormais à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité le président de la CCE. Ce changement devrait empêcher qu'un Etat puisse exercer un veto à l'égard d'un candidat. Les pouvoirs du président ont été renforcés. Celui-ci décide désormais de l'organisation interne de la CCE, nomme les vice-présidents dans une limite qui n'est plus imposée, et attribue les responsabilités aux membres du collège. Tout membre de la CCE est tenu de présenter sa démission si le président, après approbation du collège le lui demande.

## - **Réforme du système juridictionnel de l'Union**

Les statuts de la Cour de justice mais aussi du Tribunal de Première Instance (TPI) se trouvent inscrits dans le traité sous la forme d'un protocole. Le TPI devient la juridiction de droit commun pour l'ensemble des recours directs, en carence ou en responsabilité. La seule exception est la possibilité laissée au Conseil de créer des chambres juridictionnelles aptes à connaître, en première instance, des recours dans des domaines spécifiques comme les questions de personnel ou encore la propriété intellectuelle. Il ressort en conséquence, du traité de Nice que la Cour a désormais vocation à se voir confier uniquement les questions essentielles relatives à l'ordre juridique communautaire.

## - **Rendre utilisables les coopérations renforcées**

Assouplissement des conditions d'utilisation des coopérations renforcées

Le traité d'Amsterdam les avait assortis de conditions tellement strictes qu'elles étaient inutilisables. Désormais, quel que soit le nombre total d'Etats membres, huit suffiront pour former une « coopération renforcée » au lieu de la majorité auparavant. La possibilité pour un gouvernement d'opposer son veto à l'instauration d'une coopération au sein du Conseil européen a été supprimée pour ce qui concerne la Communauté européenne et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Enfin, le traité de Nice a étendu le champ d'application des « coopérations renforcées » à la politique étrangère et de sécurité commune<sup>178</sup>. A la demande des GB, il en a toutefois exclu les questions ayant des implications militaires ou celles relatives à la défense qui constitueraient pourtant des domaines d'application de la différenciation par excellence. Malgré les changements à Nice, des coopérations renforcées ne constitueront toutefois que l'amorce d'entreprises sectorielles et juxtaposées. Elles sont encore en ce sens très différentes des idées d'avant-garde de Jacques Delors ou de centre de gravité de Joschka Fischer qui visent à doter l'UE d'un petit groupe d'Etats capables de progresser sur la voie de l'intégration politique dans tous les domaines.

## - **La consolidation de la politique européenne de sécurité et de défense**

*Sécurité et défense*

Sur la base des efforts engagés depuis le Conseil européen de Cologne, le Conseil européen de Nice a adopté un rapport de la présidence française sur l'évolution de la politique européenne de sécurité et de défense. Ce rapport appelle au développement des capacités militaires de l'UE, à la création de nouvelles structures politiques et militaires, et enfin consacre la disparition du rapport de subordination entre l'UE et l'UEO.

Un nouveau « comité politique et de sécurité » (COPS) est chargé d'émettre des avis à l'intention du Conseil sur la politique étrangère et de sécurité commune et d'exercer un contrôle politique et stratégique des opérations de gestion de crise.

---

<sup>178</sup> A la demande des GB, il en a toutefois exclu les questions ayant des implications militaires ou celles relatives à la défense qui constitueraient pourtant des domaines d'application de la différenciation par excellence.

## - **La déclaration sur l'avenir de l'Union élargie**

Si le traité de Nice a levé les principales hypothèques institutionnelles qui pesaient sur l'élargissement, « la grande réforme traçant les contours de l'Europe élargie reste encore à faire ». Le Conseil européen a fait inscrire à l'acte final de la CIG une « Déclaration sur l'avenir de l'Union élargie ». Ce texte comporte des prescriptions sur les étapes visant à organiser le débat sur l'UE élargie et sur les thèmes qui pourraient le nourrir. Trois étapes : à la suite du rapport présenté au Conseil européen de Göteborg les Quinze adoptent en décembre 2001, au Conseil de Laeken présidé par la Belgique, une autre déclaration contenant des initiatives appropriées. Une CIG sera ensuite convoquée en 2004.

Quatre thèmes de débat – non limitatifs – ont d'ores et déjà été inscrits dans la « déclaration sur l'avenir de l'Union » adoptée par les chefs d'Etats et de gouvernement à Nice. Il s'agit de la délimitation des compétences entre l'Union et les Etats-membres, du statut de la Charte des droits fondamentaux de l'UE proclamée à Nice, de la simplification des traités afin qu'ils soient plus clairs et mieux compris, et enfin du rôle des Parlements nationaux dans la future architecture européenne.

## Le projet constitutionnel, version finale

### - **Institution d'un président du Conseil européen: la mort du système des présidences tournantes**

*Abandon de la rotation semestrielle, source de clivage entre «grands» et «petits» pays*

Le président du Conseil est choisi hors du Conseil, mais peut cumuler sa fonction avec d'autres fonctions européennes (président de la Commission par exemple). Le président n'a pas d'administration propre, mais est assisté par le secrétaire général du Conseil (art.III-244-§3). Il n'exerce aucune autorité hiérarchique sur les autres membres du Conseil européen. sa fonction essentielle est d'assurer la continuité des travaux du Conseil, qu'il prépare, préside et anime. Il bénéficie bine sûr, d'une autorité politique et morale, tirée de son élection. Son élection à la majorité qualifiée lui assure une base politique assez large tout en évitant qu'un pays ne puisse opposer son veto à un candidat, comme cela a pu être le cas dans le passé pour le président de la Commission. On peut penser de toute façon, que le Conseil européen s'efforcera de choisir une personnalité qui recueille l'unanimité des suffrages.

### - **La réforme du Conseil des ministres : un effort pour hiérarchiser les formations et mettre fin à l'éparpillement**

*Création du Conseil législatif et des Affaires générales (CLAG), art.I-23*

La fonction législative, jusque là répartie dans les diverses formations du Conseil, se trouve rassemblée au sein d'une même instance, le CLAG. La formation législative du Conseil aura le monopole de l'adoption des «lois» européennes, alors qu'aujourd'hui les règlements et directives sont adoptées par la formation sectorielle du Conseil compétente. Le Conseil législatif est un mais continue de varier selon les sujets traités, ce qui ne diffère pas du système actuel. Mais la Constitution ne précise pas qui préside le CLAG.

*Limitation du nombre de formation du Conseil*

Le nombre des formations du Conseil est limité. Hormis le CLAG, la Constitution ne mentionne que le Conseil des affaires étrangères. C'est au Conseil européen qu'il appartiendra d'adopter «une décision européenne établissant les formations dans lesquelles le Conseil des ministres peut se réunir». Louable effort pour réduire le nombre des formations, mais on peut craindre, qu'avec le temps le Conseil européen ne multiplie les formations sectorielles.

*Suppression du monopole de la présidence*

Le monopole semestriel de la présidence est supprimé. Le Conseil des affaires étrangères sera présidé par le me ministres des Affaires étrangères de l'Union. La présidence des autres formations sera assurée à tour de rôle par les différents Etats, pour des périodes d'au moins un an. Il appartiendra au Conseil européen d'établir les règles de rotation «en tenant compte des équilibres politiques et géographiques européens et de la diversité des Etats membres».

- **La création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union : donner une cohérence à la politique extérieure de l'UE**

Le projet de constitution rassemble pour la première fois en un seul texte toute l'action extérieure de l'Union, jusque là éparpillée en dans trois piliers, sans toutefois que disparaissent les différences de procédures. La nomination d'un MAEU, en charge à la fois de la PESC et de l'essentiel à ce qui a trait à l'action extérieure de la Communauté . Le rôle fondamental du MAEU sera d'assurer « la cohérence entre les différents domaines de son action extérieur et entre ceux-ci et ses autres politiques ».

*Des responsabilités inégales*

S'agissant de la PESC, le MAEU dispose de pouvoirs très étendus. C'est lui qui préside le Conseil Affaires étrangères. Il contribue à l'élaboration de la PESC et de la politique de sécurité et de défense commune et les exécute. A ce titre, il veille au respect par les Etats de leur solidarité vis à vis de l'Union et entre eux, organise la coordination de l'action des Etats membres au sein des organisations internationales, peut saisir le Conseil des ministres de « toute question relevant de la PESC et lui soumet des propositions, présente des recommandations au Conseil avant l'ouverture des négociations internationales lorsque l'accord porte exclusivement ou principalement sur la PESC, s'efforce de rapprocher les points de vue, est en charge de la consultation du Parlement européen « sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC. Dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune, il veille à la coordination des aspects militaires et civils des missions décidées par l'Union. Pour accomplir ses tâches, il peut s'appuyer sur « un service européen pour l'action extérieure » et a autorité sur les représentants spéciaux qui sont nommés par le Conseil des ministres à son initiative ainsi que sur les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales.

Mais s'agissant de la politique commerciale commune, de la coopération avec les pays tiers, de l'aide humanitaire et des accords internationaux, il n'exerce aucune responsabilité particulière. En ces matières, il tire son principal et seul pouvoir de sa situation de vice-président de la Commission « chargé des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union ».

On peut penser que sa capacité à donner une véritable cohérence à la politique étrangère de l'Union dépendra largement de sa capacité personnelle à s'imposer au Conseil des ministres, d'une part, ainsi qu'à la Commission, d'autre part.

- **Une commission enfin réduite**

La Commission est réduite à quinze membres pleins, treize en réalité si on laisse de côté le président et le MAEU. Ce format serait le mieux adapté pour lui permettre de travailler au mieux. Le principe fixé par la Commission selon lequel « l'écart entre le nombre total des mandats détenus par des nationaux de deux Etats membres donnés ne peut jamais être supérieur à un » a été accepté par le Conseil européen, en contrepartie, la Commission a accepté deux concessions : la création de « commissaires sans droit de vote », formule qui permet à tous les Etats ne disposant pas d'un commissaire « plein » d'être quand même représentés, et une entrée retardée au 1<sup>er</sup> novembre 2009.

## - Les conséquences possibles des changements institutionnels proposés

Les réformes proposées par la Convention sont substantielles sans pour autant bouleverser les équilibres institutionnels – *le triangle Parlement/Conseil/Commission* étant apparemment *préservé*. Elles devraient permettre dans un premier temps, d'améliorer le fonctionnement quotidien de l'Union sans en changer la nature. C'est notamment la création d'un ministre des Affaires étrangères, dans un secteur où le besoin de cohérence était particulièrement aigu, et de la réduction du format de la Commission, qui avec le renforcement de l'autorité de son président, devrait lui permettre, quoi qu'elle en pense, de retrouver une dynamique et une efficacité indispensables à la construction européenne, de retrouver une dynamique et une efficacité indispensable à la construction européenne.

Le système conduit toutefois à un *éclatement de la présidence*. Aujourd'hui, un Etat membre exerce la présidence brièvement, mais il l'exerce totalement : il préside le conseil européen, toutes les formations des ministres, tous les groupes de travail du Conseil... pendant six mois, il peut s'efforcer de conduire une action cohérente dans les différents domaines de compétence de l'Union, selon les priorités qui lui tiennent à cœur et l'état d'avancement des dossiers. Demain, aucun Etat membre ne présidera l'Union. Le président de l'Union aura-t-il l'autorité nécessaire pour donner impulsion et cohérence aux travaux des différents Conseils des ministres présidés, pour des raisons d'équilibre géographique inévitable, par des ministres issus très probablement d'autant d'Etats membres qu'il y aura de formations à présider ? son poids personnel suffira-t-il à remplacer la dynamique de mission qui animait, pas toujours certes, mais dans les meilleurs des cas, certaines présidences semestrielles ?

A plus long terme, comme pour toute réforme constitutionnelle, ce sont *les facteurs politiques* qui *donneront tout leur sens aux changements institutionnels*. Le président du Conseil européen est donc la clé des évolutions à venir. En n'écartant pas la possibilité que celui-ci appartienne à une autre institution européenne, le traité ouvre la voie à un éventuel cumul des fonctions de président de la Commission et de président du Conseil européen. Cette double légitimité de l'élection par le Parlement et par le Conseil européen qui serait la sienne porte en elle-même une remise en cause radicale du triangle institutionnel et de la répartition des fonctions législatives et exécutives, sans que l'on puisse pressentir le modèle institutionnel sur lequel on déboucherait.

## BIBLIOGRAPHIE

### ? OUVRAGES

#### **La Convention européenne**

Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, Communautés européennes, 18.07.2003, 340 p.

#### **Jean Klein, Patrice Buffotot et Nicole Vilboux (dir.)**

Vers une politique européenne de sécurité et de défense. Défis et opportunités, Paris, Economica, 2003, 328 p.

#### **Hubert Haenel et Francois Sicard**

Enraciner l'Europe, Paris, le Seuil 2003, 193 p.

#### **Valéry Giscard d'Estaing**

Une Constitution pour l'Europe, Paris, Albin Michel, 2003, 380 p.

#### **Robert Kagan**

„Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung“, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2003.

#### **Hartmut Marhold**

Le nouveau débat sur l'avenir de l'Europe, Presses d'Europe, 2002, 496 p.

#### **Reinhard C. Meier-Wasler / Suzanne Luther**

Europa und die USA: Transatlantische Beziehungen im Spannungsfeld von Regionalisierung und Globalisierung, München, 2002, 383 p.

#### **Pierre Jardin et Adolf Kimmel**

Les relations franco-allemandes depuis 1963  
Documentation française, Collection Retour aux textes, 2001.

#### **Alfred Grosser,**

L'Allemagne de Berlin, différente et semblable, Paris, Alvik Editions, 2002, 244 p.

#### **Philippe Herzog,**

L'Europe après l'Europe - Les voies d'une métamorphose  
Bruxelles, De Boeck, 2002, 326 p.

#### **Henri Bresson,**

La nouvelle Allemagne, Stock, 2001, 280 p.

#### **Egon Bahr**

Deutsche Interessen, Siedler, Goldmann Verlag, 2000.

**François Mitterrand**

De l'Allemagne de la France, Editions Odile Jacob, 1996, 247p.

**Alain Peyrefitte**

C'était de Gaulle, Fayard, Paris, 1994.

**Alain Duhamel,**

Les peurs françaises, Flammarion, 1993, 276 p.

**Jacques Binoche**

De Gaulle et l'Allemagne, le rêve inachevé, Paris, Plon, 1990, 321 p.

**? ETUDES**

Institut Français des Relations internationales (IFRI)

→ **Joachim Schild**

La France, l'Allemagne et la constitution européenne : un bilan mitigé, un leadership contesté, Notes du Cerfa n°10, mars 2004, 14 p.

→ **Hans Stark**

- La politique étrangère de la nouvelle Allemagne, Les cahiers de l'IFRI  
- Quel avenir ? Relations franco-allemand et PESD, H.Stark et M. Koopmann, Notes du Cerfa, n°8, janvier 2004, Paris, IFRI ([www.ifri.org/files/note8.pdf](http://www.ifri.org/files/note8.pdf))

→ **Jürgen Schwarze**

Le projet de Constitution européenne vu d'Allemagne, Notes du Cerfa n°5, 15/10/03

→ **Hans-Georg Ehrhart**

Paris-Berlin dans l'architecture de défense européenne : vieille Europe ou avant-garde ? Notes du Cerfa n°1, 18/03/03

→ **Kark-Heinz Kamp**

Germany and the US : Anatomy of a crisis, , Notes du Cerfa n°4, 02/09/03

→ **Ulrike guérot, Karl Kaiser, Martin Koopman, Maxime Lefebvre, Thierry de Montbrial, Philippe Moreau Defarges & Hans Stark**

Deutschland, Frankreich und Europa : Perspektiven / la France, l'Allemagne et l'Europe, Notes de l'IFRI en collaboration avec le Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), n°21, Janvier 2003

→ **Jean-Louis Arnaud**

L'Europe et les relations franco-allemandes, Compte rendu du colloque organisé par l'IFRI avec le concours du DGAP et de Notre Europe, 18/10/00.

## Allemagne d'aujourd'hui

→ **Jérôme Vaillant, Thomas Jansen, Ulrike Guérot, Joachim Schild, Michael Meimeth, Fabienne Boudier-Bensebaa, Vincent Hoffmann-Martinot, Fritjof von Nordenskjöld**

Du Traité de L'Elysée et de l'OFAJ, Numéro spécial 162, octobre-décembre 2002 à l'occasion du 40<sup>ème</sup> anniversaire du traité de l'Elysée.

## Groupement d'études et de recherche, Notre Europe

→ **Franciszek DRAUS**

L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ? Les PECO et les finalités politique de l'intégration européenne, Paris/Berlin, février 2004, « Etudes et recherches » n°32, 42 p.

→ **Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne, et J. Schild** (en collaboration avec le **Deutsches Institut für internationale Politik und Sicherheit**)

La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemand ? Paris/Berlin, avril 2003, « Etudes et recherches » n°23, 31 p. ([www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud23-fr.pdf](http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud23-fr.pdf))

## Europartenaires

→ **Sylvie Goulard, Jacqueline Hénard, Thomas Klau, André Loeseckrug-Petri, Nikolaus Meyer-Landrut et Tjark Egenhoff**

France et Allemagne en Europe : le leadership se mérite, Juillet 2003, 18 p. ([www.europartenaires.info-europe.fr/PDF/france\\_allemande.pdf](http://www.europartenaires.info-europe.fr/PDF/france_allemande.pdf))

## La documentation française

→ **Stephan Martens**

L'Allemagne, l'Autriche et l'espace centre-européen, Dossiers d'actualité, Paris, n°850, 12 janvier 2001.

## Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

→ **Joachim Schild**

- « Ganz normale Freunde » - Deutsch-französische Beziehungen nach 40 Jahren Elysée-Vertrag, , Berlin, SWP, Januar 2003/S1

- Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents – Raum für deutsch-französische Gemeinschaften, Berlin, SWP, August 2002/ S26

## Institut für europäische Politik

→ Germany's european policy: perceptions in key partners countries, IEP, Europa Schriften 78, Europa Union Verlag Bonn 2002, 280S.

## European Policy Institut Network

→ **Ulrike Guérot, K. Hughes, M. Lefebvre et T. Egenhoff**  
France, Germany and the UK in the Convention. Common interests or pulling in different directions? EPIN Working Paper n°7, juillet 2003, 12 p.  
([www.epin.org/pdf/FDUCK\\_Guerot\\_Hughes\\_Lefebvre.pdf](http://www.epin.org/pdf/FDUCK_Guerot_Hughes_Lefebvre.pdf))

## ? REVUES

### Dokumente

#### 2004

- Paradigmenwechsel in den deutsch-französischen Beziehungen, Februar, 1/2004, p.60-65

#### 2003

- Der europäische Konvent – eine Bilanz Oktober, 5/2003, p.10-15
- Die deutsch-französische Zusammenarbeit, Elmar Brok, Oktober, 5/2003, p.17-19
- Keine Feigheit vor dem amerikanischen Freund, Konrad Watrin, August, 4/2003, p.37-41
- Alain Madelin: „Bush hat R auf seiner Seite“, August, 4/2003, p.42
- Frankreichs außenpolitische Dynamik, Trümpfe, Schranken und Grenzen, Alfred Frisch, August, 4/2003, p.43-48
- Zwischen Irak-Krise und ESVP : was wird aus dem Weimarer Dreieck? Klaus Heinrich Standke, Juni, 3/2003, p.14-17
- ESVP – sieben gemeinsame Initiativen, Juni, 3/2003, p.11-13
- Die doppelte Herausforderung, Deutschland, Frankreich und der Irak-Krieg der USA, Medard Ritzenhofen ; Deutsch-französische Zusammenarbeit in Europa – das Ende einer privilegierten Beziehung? Sabine von Oppeln; Leadership oder Krisenmanagement? Kommentar zu den deutsch-französischen Europainitiativen, Martin Koopmann, Dokumentation : deutsch-französische Europainitiativen, Frankreich – alter und neuer Motor der ESVP, Klaus Wurpts, April, 2/2003, p.S.5-57

## 2002

- Die deutsch-französische Beziehungen zwischen Geopolitik und GAP, Ulrike Guérot, Oktober, 5/2002, p.11-16
- Eine Europäische Verfassung? Deutsche und französische Konzeptionen zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus, Nicole Alear de Flers und Daniel Göler, Oktober, 5/2002, p.17-21
- Frankreich in Europa: Versäumnisse und Chancen, Ulrike Guérot, März, 1/2002, p.20-23

## 2001

- Bereit für die Krisen? Französische und deutsche militärische Fähigkeiten im Vergleich, JP Froehly & Klaus Wurpts, Dezember, 6/2001, p.454-463
- Reformperspektiven der EU nach Nizza, Dezember, 6/2001, 14 p.
- Berlin, Paris und die Entwicklung des ESVP, JP Froehly, August, 4/2001, p.298-301
- Europa: offene Fragen und Divergenzen, Andreas Schockenhoff, Juni, 3/2001, p.203-206
- Nizza: und wie geht es weiter? Ulrike Guérot, Februar, 1/2001.

## Documents

### 2003

- Quelle politique étrangère pour l'Allemagne ? Alfred Frisch, Octobre-décembre, 4/2003, p.46-49.
- De la Convention à la CIG, l'entente franco-allemande contestée, Daniel Vernet, Juillet-septembre, 3/2003, p.40-45
- La Convention pour l'avenir de l'Europe, Daniel Göler, Juillet-septembre, 3/2003, p. 46-51
- De la Convention à la CIG, l'entente franco-allemande contestée, Daniel Vernet, juillet/septembre, 3/2003.
- Berlin, Washington et la crise irakienne, Hans Stark, Avril-juin, 2/2003, p. 87-91
- Dossier : Quelle Europe voulons-nous ? visions françaises et allemandes, Avril-juin, 2/2003, p.27-36
- L'engagement de la société civile dans les relations franco-allemandes et l'Europe, Frank Baasner, Avril-juin, 2/2003, p.17-19
- Politique étrangère et de défense commune. Nouveaux mythes européens, Pierre Magnuszewski, Janvier-mars, 1/2003, p. 36-38

### 2002

- Les dilemmes de la politique étrangère de l'Allemagne, Hans Stark, Octobre-décembre, 4/2002, p.28-32
- Spécial Novembre : Colloque de Besançon : la politique étrangère de la France vue de l'Allemagne, Henri Uterwedde, p.64-70 ; la politique de l'Allemagne vue de France, Joseph Rovin, p.71-74 ; l'Allemagne et la France, moteurs de l'unité européenne, Rolf Böhne, p.75-78 ; Conclusion par Pierre Moscovici, p.79-84 ; Postface par Henri Ménudier, p.85-88.
- Convergences et divergences franco-allemandes sur l'Europe, Où va-t-on ? Hans Stark, Avril-juin, 2/2002, p.43-51

- Les relations franco-allemandes dans une Europe élargie, Gerhard Schröder, Avril-juin, 2/2002, p.60-69
- Trois discours sur l'Europe, Henri Ménudier, Avril-juin, 2/2002, p.52-57
- Quel rôle pour l'Allemagne ? Alfred Frisch, Janvier-mars, 1/202, p.30-33
- Les responsabilités pour l'Europe, Janvier-mars, 1/202, p.83-85
- Conférence de Schwerin, Janvier-mars, 1/202, p.39-51 (conseil franco-allemand de défense et de sécurité, déclaration de Schwerin)

## 2001

- Numéro spécial Hiver sur les relations bilatérales
- Davantage d'Europe et moins de franco-allemand ? Alfred Frisch, Octobre-décembre, 4/200, p.19-23
- Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'une Constitution? Jürgen Habermas, Octobre-décembre, 4/200, p.24-39
- Proposition de réponse française à l'Allemagne, Robert Toulemon, Avril-juin, 2/2001, p.25-31
- Discours franco-allemand sur l'Europe, De Nice à Ludwigsburg : des visions communes ? Henri Ménudier, Janvier-mars, 1//2001, p.4-17
- Une crise franco-allemande ? Plus de vagues que de remous, Alfred Frisch, Janvier-mars, 1//2001, p.19-23
- La géopolitique et le verre d'eau, Réflexions non conformistes sur le couple franco-allemand, Sylvie Goulard, , janvier-mars 1/2001, p.24-30

## Internationale Politik

- « Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik“, G. Hellmann, n°9, 2003, p.39-50
- Privilegierte Partnerschaft – Der Elysée-Vertrag gestern-heute-morgen, 2003,n°1, p. 45-48
- Leerlauf im deutsch-französischen Tandem, Ulrike Guérot, n°1, 2002

## Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit ([www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org))

- « Ganz normale Freunde » - Deutsch-französische Beziehungen nach 40 Jahren Elysée-Vertrag, Joachim Schild, Januar 2003/S1
- Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents – Raum für deutsch-französische Gemeinschaften, Joachim Schild, 2002/ 26 S.

## Das Parlament ( [www.das-parlament.de](http://www.das-parlament.de))

- Die deutsch-französische Beziehungen, Brigitte Sauzay, Peter A. Zervakis & Sébastien von Gossler, Ulrike Guérot, Michael Meimeth, Joachim Schild et Hartmut Kaelble, Aus Politik und Zeitgeschichte, 20 Januar 2003, 47 S.
- Grundlagen für Erweiterung der Union geschaffen – *Verhandlungsmarathon beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU in Nizza*, Hartmut Haussman, Nr. 51/ 15 Dezember 2000

### Deutsch-französisches Institut

- Frankreichs Europapolitik nach der Wandel. Perspektiven für Deutschland und Europa, Wolfgang Vogel, (Hrsg.) DFI, Aktuelle Frankreich Analysen, n°18. August 2002
- „Den Rhein vertiefen und erweitern? Deutsch-französische Beziehungen nach dem Nizza-Gipfel“, Joachim Schild, (Hrsg.) DFI, Aktuelle Frankreich Analysen, n°17. Februar 2001
- „Über Nizza hinaus. Deutsch-französische Debatten über die Zukunft der EU“, Joachim Schild, (Hrsg.) DFI, Aktuelle Frankreich Analysen, n°16. August 2000

### Politique internationale ([www.politiqueinternationale.com](http://www.politiqueinternationale.com))

- A qui profitera l'élargissement ? Françoise PONS, Politique internationale, n°98 hiver 2002-2003.
- France-Allemagne : divorce à l'européenne, JL Bourlanges, n°90, hiver 2001-2002.

### Politique étrangère

- Europe de la défense : y a-t-il encore une ambition française ? Gilles Andréani, Hiver 2002/2003
- L'Allemagne, l'UEM et le pacte de stabilité, Elke Thiel, printemps 2004
- L'Allemagne, entre affirmation nationale et ancrage multilatéral, Hans Stark, n°3-4/2003
- Jolyon Howorth, *Au-delà des apparences ou les lents progrès de la PESD*, 3-4 /2003
- Une politique étrangère commune : l'heure de vérité ? Alain Lamassoure, 4/2002
- La France et l'Europe : l'inévitable débat, Ph. Moreau Defarges, 4/2002
- Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union ? », François de la Serre, avril-juin 2001.

### Autres revues et périodiques

- L'Europe politique est-elle encore possible ? Maxime Lefebvre, Le débat, n°129, mars-avril 2004
- La réforme de la politique agricole commune du 23 juin 2003, Yves Petit, Regards sur l'actualité, n°295, décembre 2003. p.87-94
- France-Allemagne ou le douloureux respect du PSC, Problèmes économiques, 15 octobre 2003, n°2827, p.1-11
- Yves Petit, «La PAC après le sommet de Bruxelles », Regards sur l'actualité, n°287, janvier 2003, p.57
- Vers une coopération renforcée belgo-germano-française ? André Dumoulin, Revue de défense nationale 1/2003, mai 2003.
- La Convention et la défense européenne, Martin Koopmann, Allemagne d'aujourd'hui, 2003

- Renforcer la PESC et la PESD en modernisant les institutions de l'UE, Revue de défense nationale janvier 2002, 1/2002, p.85-101.
- «Puissance et faiblesses », R. Kagan, Commentaire, n°99, automne 2002
- Bernard Cassen, « L'euro sans l'Europe », Manière de voir, n° 61, janvier-février 2002
- Wo liegt die Zukunft Frankreichs ? Thierry de Montbrial, Europäische Rundschau, Wien, 2002 Nr.1, S. 129-134
- Frankreich vor den Wahlen, Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Politische Studien, November-Dezember 2001, Nr. 380, München
- La France, l'Allemagne et l'avenir institutionnel de l'UE, Jean-Claude ZARKA, Revue politique et parlementaire, n°1013-1014, juillet-août / sept.-oct. 2001
- Dr. Edward Best & Sophie Vanhoonacker : The European Union after Laeken : a Convention, a Constitution, a Consensus, *Eipascope*, ([www.eipascope.nl](http://www.eipascope.nl)) Nr. 2002/1, S. 2-6

## INTERNET

- Le Monde, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)
- Le courrier international, [www.courrierinternational.com](http://www.courrierinternational.com)
- Les Echos
- L'express
- Le Figaro
- L'Humanité, <http://humanite.fr>
- Libération
- Le Monde diplomatique
- Le nouvel Observateur
- Nice-Matin
- International Herald Tribune, [www.ihf.com](http://www.ihf.com)
- Financial times
- The Economist
- Eipascope, [www.eipascope.nl](http://www.eipascope.nl)
- Scotsman
  
- Auswärtiges Amt : <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Das Parlament : [www.das-parlament.de](http://www.das-parlament.de)
- SWP Studien : [www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)
- Deutsch-französisches Forum : [www.leforum.de](http://www.leforum.de)
- Centrum für angewandte Politikforschung : [www.cap.uni-muenchen.de](http://www.cap.uni-muenchen.de)
- Deutsch-französisches Institut : [www.dfi.de](http://www.dfi.de)
- Das Digital Europa : [www.europa-digital.de](http://www.europa-digital.de)
- Friedrich-Ebert-Stiftung : [www.fes.de](http://www.fes.de)
- Site de la CDU : [www.cdu.de](http://www.cdu.de)
  
- France diplomatie : [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)
- Union européenne : <http://europa.eu.int>
- Convention européenne

- Notre Europe : <http://www.notre-europe.asso.fr>
- Paris-Berlin-Moscou : [www.paris-berlin-moscou.org](http://www.paris-berlin-moscou.org)
- IFRI-CERFA : [www.ifri.org](http://www.ifri.org)
- Politique internationale : [www.politiqueinternationale.com](http://www.politiqueinternationale.com)
- Allemagne d'aujourd'hui : <http://allemagne-aujourd'hui.septentrion.com>
- Fenêtre sur l'Europe : [www.fenetreeurope.com](http://www.fenetreeurope.com)
- Observatoire des Relations Franco-allemandes pour la construction européenne :  
[www.orface.org](http://www.orface.org)
- [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com)
- Fondation Robert Schuman : [www.robert-schuman.org](http://www.robert-schuman.org)