



**LA FRANCE, L'ALLEMAGNE  
ET LA CONSTITUTION EUROPEENNE :  
UN BILAN MITIGE, UN LEADERSHIP CONTESTE**

**Joachim SCHILD**  
professeur à l'Université de Trèves

***Note du Cerfa n° 10***  
**mars 2004**

© Ifri – [www.ifri.org](http://www.ifri.org)  
Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)  
Institut français des relations internationales (Ifri)  
27, rue de la Procession – 75740 Paris Cedex 15  
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

## **La France, l'Allemagne et la Constitution européenne : un bilan mitigé, un leadership contesté**

Le processus européen de « constitution building » 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. On se souvient des réactions réservées, voire hostiles, au sein du gouvernement Jospin, qu'avait suscitées le discours de l'« homme privé » Joschka Fischer, prononcé le 12 mai 2000 à l'Université Humboldt. Les plus hauts responsables politiques français – de Lionel Jospin à Jacques Chirac – n'étaient pas prêts à suivre l'Allemagne sur la voie fédérale tracée par Joschka Fischer ou par les sociaux-démocrates dans leur motion du congrès de Nuremberg de décembre 2001.

À partir du mois d'octobre 2002, après les élections en France et en Allemagne, on a pu observer néanmoins une relance spectaculaire des rapports entre les deux gouvernements. Et les travaux communs sur le dossier constitutionnel ont largement contribué à donner un nouvel élan aux contacts officiels. Apparemment, Berlin et Paris ont tiré les mêmes conclusions de l'expérience douloureuse des négociations du traité de Nice et de la discorde, d'une ampleur inhabituelle, qui les avait séparés à l'époque sur le dossier de la réforme des institutions européennes.

Certes, les travaux entrepris en commun ont permis aux deux pays d'influer sur certains choix importants de la Convention chargée d'élaborer une Constitution pour l'Union européenne. Mais il fallait payer un prix fort pour cela. La démarche volontairement bilatérale a suscité des réactions hostiles, surtout dans les rangs des petits et moyens pays membres. Ceux-ci craignaient que ce leadership, basé sur une approche bilatérale caractérisée par une certaine exclusivité, ne préfigurât un directoire des grands pays au sein de l'Union. Cette crainte est d'autant plus compréhensible 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.

La tentative renouvelée d'exercer un rôle moteur au cours de la réforme des traités européens ainsi que le comportement commun des deux pays durant la crise irakienne ont suscité une résistance ouverte contre les ambitions de Paris et de Berlin. Aussi bien la légitimité que la plus-value européenne du bilatéralisme franco-allemand semblent de plus en plus remises en cause au sein de cette Union européenne qui s'élargit.

Quelle est la signature franco-allemande dans le compromis final de la Convention sur l'avenir de l'Europe ? Et quelles sont les conséquences à moyen et à long terme de ce nouveau bilatéralisme, parfois « musclé », que les gouvernements français et allemand ont choisi en matière de politique européenne vis-à-vis de leurs partenaires ? C'est à ces questions que le présent article cherche à donner quelques éléments de réponse.

### **Les initiatives franco-allemandes au sein de la Convention**

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, fin juillet 2002, c'est-à-dire avant les élections dans les deux pays. Et 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 ».

Par la suite, la Convention a effectivement compté parmi les terrains les plus féconds pour une réaffirmation d'un leadership franco-allemand au sein de l'Union. Les deux pays ont réussi à se mettre d'accord sur toute une série de propositions communes et ceci sur des dossiers-clés qui figuraient au menu de la Convention. Par ordre chronologique, on peut discerner 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 » (CONV 88/02, en date du 14 juin 2002) ;
- des propositions conjointes franco-allemandes dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense (CONV 422/02, en date du 22 novembre 2002) ;

- des propositions conjointes franco-allemandes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (CONV 435/02, en date du 28 novembre 2002) ;
- une contribution franco-allemande sur la gouvernance économique (CONV 470/02, en date du 22 décembre 2002) ;
- et finalement une contribution commune sur l'architecture institutionnelle de l'Union (CONV 489/03, en date du 16 janvier 2003).

### *Les dossiers des compétences de l'Union et la garantie du principe de subsidiarité*

Les positions communes de Paris et Berlin sur les compétences de l'Union européenne et sur la gouvernance économique n'ont pas été cruciales pour le résultat final.

En ce qui concerne 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. Il s'agit notamment de l'idée de définir des catégories de compétences (compétences exclusives, compétences partagées, domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément), contenue dans l'article I-11 du projet, ainsi que de l'idée de mieux définir les principes d'exercice des compétences, contenue dans l'article I-9 et dans le protocole sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité annexé au projet de Constitution. Mais, 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. Sur ce point, le papier cosigné par les représentants des gouvernements français et allemand en juin 2002 suggérait un contrôle politique exercé par des parlementaires nationaux, agissant en commun, ou à travers « some form of body mandated by the Council » ; cette formule, qui faisait penser à une sorte de comité de subsidiarité et portait en germe une nouvelle institution au niveau européen, était une idée chère au gouvernement français. La formule retenue dans le compromis final, en revanche, fut celle d'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. Elle fut élaborée au sein du groupe de travail de la Convention sur la subsidiarité. Le rapport final de ce groupe comportait également une autre proposition importante qui a fait son chemin dans le texte final et dont il n'était pas question dans le papier cosigné par Peter Glotz et Pierre

Moscovici : l'attribution du droit de saisir la Cour de justice après l'adoption des actes législatifs pour violation du principe de subsidiarité aussi bien aux parlements nationaux qu'au Comité des régions.

*La gouvernance économique : « Much ado about almost nothing »*

La contribution commune de deux des membres de la Convention, Dominique de Villepin et Joschka Fischer, en matière de gouvernance économique n'a guère fait avancer les travaux de la Convention. Ceci est d'autant moins étonnant qu'elle n'a été publiée qu'après le rapport final du groupe de travail de la Convention chargé de cette question et qu'elle contenait peu de propositions allant au-delà du statu quo. La plus importante était celle de formaliser le rôle de l'Eurogroupe dans la gestion des affaires économique-financières au sein de l'Euroland. Leur proposition 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, n'a pas été retenue dans le projet de Constitution. Dans le domaine de la gouvernance économique, le document franco-allemand reflétait simplement la difficulté, voire l'impossibilité, d'arriver, au sein de la Convention, à des propositions qui auraient sensiblement pu modifier l'état actuel de la répartition des compétences aussi bien entre les États membres à l'échelon européen qu'entre le Conseil et la Commission.

*L'espace de liberté, de sécurité et de justice*

En ce qui concerne les apports franco-allemands en matière de justice et d'affaires intérieures, le bilan est plus mitigé. Tout d'abord, ces propositions étaient peu équilibrées. Sur le volet sécuritaire de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les deux gouvernements ont soumis des propositions ambitieuses, allant parfois au-delà de ce qu'un certain nombre de conventionnels ont cru acceptable. Ainsi, l'article III-175 du projet de Constitution, qui fournit une base constitutionnelle à la mise en place d'un parquet européen, reprend une proposition franco-allemande plus ambitieuse que le rapport final du groupe de travail de la Convention. En revanche, les propositions franco-allemandes étaient nettement moins ambitieuses sur le volet « liberté et justice » du fameux « espace de liberté, de sécurité et de justice ». L'objectif d'étendre la juridiction de la Cour européenne, surtout dans le domaine sensible de la coopération des polices et en matière de droit pénal, ne comptait pas parmi les priorités exprimées dans le papier

franco-allemand, alors qu'il prenait une place importante dans le rapport final du groupe de travail de la Convention. Dans le texte du projet de Constitution, le rôle de la Cour se trouve nettement étendu, même si l'article III-283 formule – à la demande de la France et de l'Allemagne, entre autres – certaines limites à l'exercice de ce contrôle juridique (par exemple en matière de maintien de l'ordre public).

Le projet de Constitution en matière de règles décisionnelles va également plus loin que le texte franco-allemand. La décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil avec codécision du Parlement européen deviendra la règle générale, assortie d'un certain nombre d'exceptions importantes où la règle de l'unanimité sera maintenue. Paris et Berlin avaient proposé, quant à eux, un régime de transition en matière de coopération policière, prévoyant le passage à la majorité qualifiée et à la procédure de codécision avec le Parlement européen seulement après l'adoption, à l'unanimité, d'un certain nombre de règles de base par le Conseil.

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, on constate donc que le « couple » franco-allemand n'a joué qu'un rôle partiel d'impulsion, tout en manifestant quelque résistance sur certains points importants. Côté français, celle-ci était visible en matière de procédures 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 commune d'immigration. Celle-ci « n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers en provenance de pays tiers sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié » (art. III-168.5). À quoi bon, donc, 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 ?

### *Politique 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 (CIG) qui l'a suivie.

L'objectif prioritaire de la contribution franco-allemande au travail de la Convention en matière de PESD était clair : jeter les fondements juridiques permettant des schémas de coopération flexibles de certains groupes de pays à l'intérieur du cadre des traités. Les voies suggérées pour atteindre cet objectif étaient les suivantes : l'application des clauses sur la « coopération renforcée » au domaine de la PESD (cette application avait été exclue dans le traité de Nice à la demande du Royaume-Uni) ; la facilitation de la mise en œuvre d'une coopération renforcée dans ce domaine ; l'option de transférer à l'Union européenne les engagements auxquels les États ont souscrit dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (par exemple la clause de défense mutuelle) ; la possibilité, pour les États membres qui le souhaitent, de contracter un protocole au traité les engageant à entreprendre un effort accru en vue d'améliorer les capacités militaires et de mettre au point de nouvelles formes de coopération ; enfin, la mise en place d'une Agence européenne de l'armement.

Ces objectifs ont largement été repris dans le texte final du projet de Constitution. Contrairement au traité de Nice, le projet de la Convention n'exclut plus l'application de la coopération renforcée au domaine de la politique de sécurité et de défense. Il propose, tout au contraire, quatre coopérations spécifiques en matière de PESD.

Tout d'abord, le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission militaire ou de gestion de crise, « à un groupe d'États membres qui disposent des capacités nécessaires et souhaitent s'engager dans celle-ci » (art. III-211). Ces États membres gèrent alors cette mission entre eux, en association avec le ministre des Affaires étrangères de l'Union.

Ensuite, le Conseil ouvre la possibilité d'instaurer une « coopération structurée » entre les États 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 », souhaitée par la France et l'Allemagne dans leur papier commun. Le projet de Constitution prévoit, troisièmement, la création d'une Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires (art. III-212), conformément à la proposition franco-allemande. Finalement, le

texte de la Convention mentionne la possibilité d'une « coopération plus étroite en matière de défense mutuelle » (art. III-214), ouverte à tous les pays membres. Un État membre qui participe à ce type de coopération peut demander l'aide et l'assistance des autres participants s'il fait l'objet d'une agression armée sur son territoire.

À côté de ces formes de coopération spécifiques à la PESD, l'instrument général de coopération renforcée peut également être appliqué à la sécurité et la défense, et ceci par une décision du Conseil à la majorité qualifiée. À travers cette flexibilisation de la politique de défense et de sécurité, les conventionnels ont largement suivi les propositions de la France et de l'Allemagne. La porte pour une PESD sera donc grande ouverte, au moins sur le plan juridique, dès que la Constitution entrera en vigueur.

### *L'architecture institutionnelle de l'Union*

La contribution franco-allemande qui a suscité le débat le plus vif et qui a fait couler le plus d'encre était sans doute celle concernant l'architecture institutionnelle de l'Union, publiée le 16 janvier 2003. 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.

Le choix franco-allemand d'une structure bicéphale, qui repose sur les deux personnalités du président de la Commission et d'un personnage nouveau, un président du Conseil européen qui « exerce ses fonctions à temps plein pendant la durée de son mandat », a pu être qualifié de « compromis hégémonique » (Paul Magnette et Kalypso Nicolaïdis). En fait, il s'agissait tout d'abord d'une simple juxtaposition des positions divergentes des uns et des autres, la France œuvrant en faveur d'un président permanent du Conseil européen, l'Allemagne en faveur d'un renforcement de la position du président de la Commission. Le moyen préconisé par Berlin pour renforcer le poids politique et la légitimité du président de la Commission était celui d'un changement de la procédure de désignation. Elle aurait dû être inversée par rapport aux traités actuels : 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 aussi 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.

Certes, le choix du bicéphalisme à la tête de l'Union a été retenu par la Convention, moyennant un certain nombre de modifications par rapport aux propositions franco-allemandes. 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 et 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. En outre, ce débat sur le partage de pouvoir au sommet de l'Union 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. L'Allemagne, en donnant son soutien à la proposition « ABC » (Aznar, Blair, Chirac) de créer la fonction de président permanent du Conseil européen et en se rangeant ainsi résolument dans le camp des grands pays, a contribué à creuser le fossé entre les grands et les petits États. Ce comportement contraste très nettement avec l'attitude de l'Allemagne au cours des dernières CIG. Les gouvernements allemands avaient, dans le passé, toujours veillé à contribuer activement à la recherche d'un compromis entre les intérêts des grands et 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 une forme qui a été perçue par d'autres comme étant très exclusive. Ceci est notamment vrai pour les partenaires traditionnels de l'Allemagne dans ce type de conférence que sont les pays du Benelux et l'Italie.

Une autre innovation très visible du projet de traité est la création d'un poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne qui réunit les fonctions du Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et du commissaire chargé des Relations extérieures sous une même tête. 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. Une autre idée-clé des propositions franco-allemandes en matière de PESC a rencontré, en revanche, une résistance insurmontable : au niveau des procédures, l'originalité de la proposition franco-allemande résidait dans le passage au vote à la majorité qualifiée en matière de PESC comme règle générale, sauf quand il s'agit de décisions qui touchent la sécurité et la défense. L'expérience de la fracture intra-européenne née de la crise irakienne a largement contribué à raidir la position britannique sur cette question, soutenue par les pays scandinaves et baltiques. Le vote majoritaire au sein de l'Union sur des questions sensibles de politique étrangère commune n'est sûrement pas pour demain.

### **Du succès de la Convention à l'échec de la Conférence intergouvernementale**

L'influence de deux acteurs gouvernementaux au cours d'un processus de négociation aussi complexe que celui qui se tient au sein de la Convention est certes difficile à appréhender. Mais on peut néanmoins constater que le rôle du bilatéralisme franco-allemand a surtout joué à travers l'avancement concerté de certaines idées et propositions communes, et à travers leur rôle d'acteurs-clés des débats et négociations menés par le présidium de la Convention avec les gouvernements des États membres en marge des travaux des conventionnels. En revanche, l'influence de ce bilatéralisme a été bien moindre au cours de la phase finale des négociations. Les formules de compromis pour les dossiers les plus épineux lors des ultimes tractations ont souvent été trouvées par d'autres acteurs, notamment des parlementaires européen et nationaux, mais aussi par les pays du Benelux.

Tout compte fait, la France et l'Allemagne se sont montrées très satisfaites du texte constitutionnel issu des travaux de la Convention. Cette satisfaction globale, exprimée maintes fois par les représentants des deux pays, leur a conféré une situation quelque peu inconfortable au cours des travaux de la CIG (de septembre à décembre 2003) : ils ont été obligés d'adopter une posture « défensive », afin d'éviter que d'autres gouvernements ne procèdent à un vaste détricotage du texte des conventionnels. Ainsi, Paris et Berlin se sont rangés, au cours de la CIG, dans le camp de ceux qui voyaient dans le résultat de la Convention un texte final, certes à toiletter ici ou là, mais qui

représentait en tout cas beaucoup plus qu'un simple point de départ pour de longues négociations intergouvernementales.

Deux questions – non résolues à ce jour – ont dominé les débats au cours de la dernière CIG : la composition de la Commission et les modalités du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres. La France et l'Allemagne ont pris fermement position sur les deux sujets. En ce qui concerne la composition de la Commission, leur préférence allait vers un format resserré. Elles ont donc défendu le compromis trouvé dans la phase finale de la Convention grâce à une proposition des pays du Benelux, à savoir la distinction entre deux groupes de commissaires, avec et sans droit de vote, au sein du collège. 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 membre au sein de la Commission. Étant donné qu'une majorité de gouvernements, surtout des nouveaux pays membres, tient à une présence d'un des leurs au sein de cet organe supranational, l'attitude très ferme de Paris et de Berlin a contribué à creuser davantage la fracture entre grands et petits pays apparue au cours des travaux de la Convention.

Une attitude semblable de fermeté a pu être observée de la part de Paris et de Berlin à propos du dossier qui a fait échouer la première tentative d'arriver à un compromis parmi les vingt-cinq États membres, à savoir le système de votation au sein du Conseil. Les deux pays qui refusaient le plus clairement la tentative des gouvernements espagnol et polonais de revenir au système complexe du traité de Nice et qui tenaient le plus au système de double majorité (des États membres et de la population qu'ils représentent) étaient en effet la France et l'Allemagne. Là encore, peu d'efforts ont été faits pour parvenir à un compromis. Le chancelier Schröder a même recouru à des 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 sur la question de la double majorité au sein du Conseil, 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 »).

C'est seulement au 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. Au stade actuel, après les élections en Espagne et le Conseil européen 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.

En même temps, et en marge des travaux de la CIG, Paris et Berlin ont contribué au développement d'une atmosphère de méfiance au sein de l'Union, qui a pesé sur les travaux constitutionnels. Notamment, leur violation des règles et des procédures du pacte de stabilité et de croissance, par égoïsme national, a largement nourri la perception d'une politique de « deux poids, deux mesures » au sein de l'Union selon la taille et l'importance de chacun. Cette impression qu'il y a deux classes d'États membres a été renforcée, dans la mesure où Paris et Berlin n'ont pas hésité à développer des schémas exclusifs de coopération entre les grands pays. Le trilatéralisme répété entre MM. Blair, Chirac et Schröder 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 ».

Certes, cette concertation trilatérale a déjà porté des fruits. Fin novembre 2003, Paris, Londres et Berlin sont parvenus à un compromis sur la question de la défense européenne, notamment sur celle des « coopérations structurées », sur la « clause de défense mutuelle » et surtout sur la création d'un quartier général européen autonome, question qui ne figurait pas au programme de la CIG mais qui a empoisonné ses débats. Grâce à l'association du Royaume-Uni à la recherche de ce compromis et grâce à une réaffirmation du lien transatlantique dans la déclaration commune, la résistance d'un certain nombre de pays par rapport à la mise en place de groupes pionniers au sein de l'Union pourra être surmontée.

Mais la recherche d'une concertation dans le cercle des « grands » ne se limite pas au domaine de la défense où le trilatéralisme germano-franco-britannique peut effectivement jouer un rôle utile. Elle a également pu être observée dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Des consultations au niveau ministériel entre le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, la France et l'Allemagne ont eu lieu en amont du conseil « Justice et

Affaires intérieures » en mars 2004. Ce type de rencontre, baptisé « G5 », a été utilisé pour discuter des possibilités d'un groupe pionnier dans ce domaine.

Évidemment, aussi bien la préparation des sommets dans un cercle restreint de grands pays que la recherche d'une coopération plus intense au sein d'un groupe pionnier ont dû provoquer des réactions hostiles de la part des exclus. En tout cas, le climat de méfiance qui a caractérisé les semaines suivant l'échec de la CIG en décembre 2003 n'est sûrement pas amélioré par ces arrangements entre les grands pays.

Si la France et l'Allemagne veulent continuer à jouer un rôle d'impulsion au sein de l'Union, elles doivent impérativement changer de style et de méthode. Ce n'est pas un directoire des grands, ni un bilatéralisme à caractère exclusif qui fera avancer la construction européenne. Dans une Union élargie, la recherche patiente de compromis, basée sur des consultations régulières et sérieuses parmi les pays membres et avec la Commission et le Parlement européens, sera plus nécessaire que jamais. Bien sûr, un « pressing » diplomatique à deux ou à trois peut donner des résultats à court terme sur tel ou tel dossier. Mais 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.

## **Références**

Dehousse, R., A. Maurer, J. Nestor, J.-L. Quermonne et J. Schild (avec des remarques personnelles de J. Delors), *La Nouvelle architecture institutionnelle de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?*, Paris/Berlin, Groupement d'études et de recherches Notre Europe/Stiftung Wissenschaft und Politik, avril 2003, « Études 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)>).

Goulard, S. et al., *France et Allemagne en Europe : le leadership se mérite*, Paris, Europartenaires, juillet 2003, 18 p. (<[www.europartenaires.info/europe.fr/PDF/france\\_allemande.pdf](http://www.europartenaires.info/europe.fr/PDF/france_allemande.pdf)>).

Guérot, U., 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/FDUK\\_Guerot\\_Hughes\\_Lefebvre.pdf](http://www.epin.org/pdf/FDUK_Guerot_Hughes_Lefebvre.pdf)>).

Koopmann, M., « Leadership oder Krisenmanagement? Kommentar zu den deutsch-französischen Europainitiativen », in *Dokumente – Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog*, 2/2003, p. 9-34.

Koopmann, M. et H. Stark, *Quel avenir ? Relations franco-allemandes et PESD*, « Notes du Cerfa », n° 8, janvier 2004, Paris, Ifri (<[www.ifri.org/files/note8.pdf](http://www.ifri.org/files/note8.pdf)>).

Schild, J., « Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten? », Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002, 31 p. (*SWP-Studie*, S 26 , août 2002).

Vogel, W., « Neue Dynamik im alten Europa. Deutsch-Französischen Beziehungen zwischen Jubiläum und Osterweiterung », in *Aktuelle Frankreich-Analysen*, n° 19, Ludwigsburg, Deutsch-Französisches Institut, février 2004, 15 p.