

Philippe MOREAU DEFARGES | **La France et l'Empire**

Philippe Moreau Defarges analyse ici les conséquences de la construction européenne sur la France, cinquante ans après la présentation du plan Monnet-Schuman. Pour lui, au sortir de la guerre, l'Europe constituait le meilleur – et le seul – choix possible pour la France. Mais la construction européenne, sorte de « réinvention du projet impérial », conduit à une remise en cause profonde des prérogatives de l'État français et de la spécificité de la nation française. L'État tend à être privé du plus prestigieux (la monnaie, l'action internationale) et à ne garder que le plus ingrat (la solidarité sociale). La France fait désormais partie d'une équipe. Le temps des nations supérieures est bien révolu.

Politique étrangère

Le 9 mai 1950, avec le plan Monnet-Schuman charbon-acier, la France est l'initiatrice de la construction européenne. Elle s'engage ainsi, sans probablement en être pleinement consciente, dans une phase radicalement nouvelle de son histoire. Y a-t-il, dans le long passé agité de notre pays, un tournant d'une importance analogue ? Peut-être, dans une certaine mesure, les défaites de 1815 puis de 1871, enterrant, semble-t-il définitivement, les ambitions impériales françaises en Europe... Comparer le choix européen à des défaites ? Pourquoi pas ? Dans ces trois situations, la France est amenée à se repenser de fond en comble. En 1815 puis en 1871, elle rêvait de gouverner l'Europe, elle n'est plus qu'un malheureux pays qui n'est même plus capable de défendre seul son territoire. En 1950, la nostalgie de la puissance est là, tenace : des soldats français et aussi prélevés dans l'Empire meurent en Indochine ; le Maghreb, non, l'Afrique du Nord est et sera française. Mais, depuis au moins un siècle, le grand problème de la France, c'est encore et toujours l'Allemagne : comment vivre avec ce voisin pesant et brutal ? Tel est le point de départ de l'intégration européenne.

Le 9 mai 2000, la construction européenne a un demi-siècle. La réussite est magnifique : une Europe occidentale réconciliée et prospère ; beaucoup de réalisations communes, du marché unique à la monnaie unique, d'un remarquable réseau d'accords internationaux à l'ébauche d'une défense commune ; une Union européenne qui pèse lourd dans nombre de domaines : modernisation de l'Europe centrale et orientale ; développement de la Méditerranée et, au-delà, de l'Afrique ; édification de l'ordre économique mondial. Et la France ? Que devient-elle dans cette aventure ? S'y régénère-t-elle ou s'y perd-elle ? Ces interrogations, ces doutes ne cessent d'être présents dès les premiers pas dans les années 50 : la France refuse le projet de Communauté européenne de défense (CED), qu'elle a cependant proposé ; le général de Gaulle, en exil à Colombey, condamne les abandons de souveraineté ; en 1965, la célèbre crise de la chaise vide rappelle que la France exclut d'abandonner son droit de veto sur toute décision importante. Malgré toutes ces péripéties, l'unification européenne poursuit son chemin. Alors, ce processus européen, est-ce la fin de la France ? Question taboue et néanmoins omniprésente !

Toute réflexion sur l'impact de la construction européenne sur tel ou tel État (France ou autre) rencontre deux difficultés de fond. Tout d'abord, cette construction n'a rien d'une évolution isolée. Elle ne se sépare pas d'une multitude de phénomènes, notamment, depuis les années 90, la fin de la coupure Est-Ouest en Europe et la mondialisation. Nombre de transformations, commodément attribuées à « l'Europe », résultent de plusieurs facteurs, « l'Europe » étant le plus aisé à ériger en bouc émissaire. L'ouverture et la porosité des frontières, le spectaculaire développement des normes internationales, le sentiment de bureaucratisation du monde sont-ils dus à « l'Europe » ? Comment ignorer la révolution scientifique et technique en cours, la puissance d'attraction du système mondial d'échanges, la quête, à tous les niveaux, de règles ? La déstabilisation de l'État n'est pas un phénomène limité à l'Union européenne ; au contraire, tous les États sont touchés. Dans cette perspective, l'Europe est tout autant une des dimensions de la mondialisation qu'un mode d'ajustement à (de défense contre ?) cette mondialisation.

En outre, la construction européenne est un processus en cours, loin d'être achevé. A-t-elle pour finalité une confédération, une fédération

ou tout autre dispositif ? L'Union européenne est de plus en plus tiraillée entre deux impératifs, l'un de renforcement – appelant, après le marché et la monnaie uniques, un pouvoir politique européen –, l'autre d'élargissement : l'Union européenne peut-elle laisser passer l'occasion historique d'ancrer, dans la prospérité et la démocratie, l'Europe pauvre et autoritaire, l'Europe orientale ? Que sortira-t-il de l'interaction entre ces deux dynamiques ? Une Europe cohérente et rayonnante ? Une Europe diluée, prise entre des colosses : les États-Unis, la Russie, la Chine ?

Le seul et le meilleur choix possible

Selon un dicton célèbre, la politique est l'art de choisir entre des inconvénients. En 1950, la France a-t-elle une ou d'autres options que l'engagement européen ? L'Europe est alors partagée en deux blocs. Pour l'Europe occidentale, la menace essentielle vient de l'URSS, porteuse d'un immense projet, la révolution communiste, et regardée comme presque invincible. Face à cette menace, la protection américaine est ressentie comme absolument indispensable. Or, les États-Unis ne veulent pas que la ligne de front, l'Allemagne occidentale, soit une zone de vide stratégique. Cette Allemagne occidentale ne doit pas être un fardeau ; elle doit s'assumer et même, à la suite de l'éclatement de la guerre de Corée, en juin 1950, être armée.

Pour la France, préparer la prochaine guerre contre l'Allemagne devient un objectif privé de sens. L'allié et protecteur de la France, l'Amérique, est déterminé à s'appuyer, au centre de l'Europe, sur un partenaire allemand prospère et fort. Que faire ? Chercher à nouveau une alliance de revers ? Avec l'URSS de Staline, qui dissimule à peine son mépris pour la France, depuis sa tragique défaite de 1940 ? La France pourrait boudier dans son coin (comme le Royaume-Uni vis-à-vis de la construction européenne). Cela n'empêcherait rien, les États-Unis liant leur maintien en Europe à une alliance vigoureuse, l'Allemagne de l'Ouest étant le verrou indispensable pour bloquer le déferlement des armées de l'Est. La France doit faire bon cœur contre mauvaise fortune : puisque, de toute manière, l'Allemagne occidentale sera un acteur-clef, affirmons-nous comme le moteur de la réinsertion de cette Allemagne dans la communauté des nations civilisées ! Transformons notre projet – hostile – de détachement de la Ruhr en

fondement de la réconciliation des deux peuples, par la soumission du charbon et de l'acier, ces richesses de la Ruhr, ces moyens de guerre, à des disciplines communes !

En outre, en se faisant l'initiatrice de la construction européenne, la France prend une élégante revanche sur sa vieille rivale, l'Angleterre. N'incombe-t-il pas à cette dernière, combattante héroïque de l'Allemagne hitlérienne, porte-parole de l'Europe dans la Grande Alliance, de prendre la tête de la réconciliation et de l'unification européenne ? Mais l'Angleterre, convaincue d'avoir encore un destin sur les océans, refuse, défaite par l'un de ces étranges retournements qu'adore l'histoire : l'empire continental, dont, pendant des siècles, elle a empêché avec succès l'édification, se fait sous la forme de la Communauté européenne¹.

Mais pourquoi l'intégration ? Pourquoi des transferts de souveraineté vers un ensemble supranational ? Pourquoi ne pas s'en tenir à la bonne vieille concertation interétatique permettant à chaque État de garder sa personnalité ? Jean Monnet répond : il faut sortir du système traditionnel des alliances, équivoques et précaires ; il faut contourner les peuples, prisonniers de leurs passions, prompts à se laisser séduire par le fanatisme ; il faut bâtir des mécanismes qui subvertissent les rigidités nationales et soient très difficilement réversibles. Seul un dispositif juridique fort peut produire ce corset. De plus, pour se libérer de la logique infernale de la guerre, il ne suffit pas de traités de paix que le prochain conflit anéantira ; il faut un projet, une dynamique secrétant le sentiment d'un avenir commun. C'est la fameuse théorie de la bicyclette : si l'Europe n'avance pas, elle tombe.

Il y a évidemment, pour la France, un prix à payer : tout d'abord, les transferts – ou abandons, pour les « anti-Européens » – de souveraineté ; ensuite, la mise à égalité. La condition fondamentale que met la République fédérale d'Allemagne de Konrad Adenauer à son engagement européen est « l'égalité des droits » avec la France. Cette exigence d'égalité explique en partie l'enterrement de la CED, la France refusant de se retrouver à égalité avec son voisin d'outre-Rhin dans le domaine

1. Le 29 juin 1958, le premier ministre conservateur, Harold Macmillan, en visite à Paris, proteste auprès du général de Gaulle : « *le Marché commun, c'est le blocus continental ! L'Angleterre ne l'accepte pas. Je vous en prie, renoncez-y* ». Le Marché commun se fait, l'Angleterre finit par le rejoindre en 1973.

militaire, quelques années après la fin de la guerre et l'anéantissement de l'Allemagne. Plus largement, la construction européenne est bien un processus d'égalisation pour les États concernés : ceux-ci n'agissent plus seuls mais sont pris dans des procédures communes ; la règle européenne s'applique également à tous ; enfin, ces États ne sont plus que les parties d'une totalité qui les dépasse, les membres d'un ensemble. Pour « la grande nation », c'est une leçon d'humilité, des dirigeants français ne dissimulant guère que ce serait tellement plus simple si la France bâtissait seule l'Europe, sans ses encombrants partenaires.

L'empire toujours renaissant

Comment saisir le choix européen dans toute son épaisseur ? Peut-être l'histoire de l'Europe fournit-elle un fil conducteur... Depuis sa confuse émergence au Moyen-Âge, l'Europe est hantée par l'ombre immense de Rome. Refaire l'Empire romain, qui ne revendique cette ambition, de Charlemagne à Charles Quint, de Napoléon à Hitler ? En même temps, l'Europe des monarchies, puis des nations, se réalise dans une lutte permanente contre ce songe impérial, des rois de France affrontant les Habsbourg à l'Angleterre stoppant toutes les tentatives impériales de Philippe II à Hitler. La guerre contre ce dernier est le combat final. L'ultime projet impérial est anéanti, l'Europe se retrouve partagée entre deux empires.

Face à l'Empire, la France n'est pas sans ambivalences. À plusieurs reprises, elle succombe à la tentation : François I^{er}, Louis XIV, Napoléon. À chaque fois, c'est l'échec. La « grande » diplomatie française, celle de Richelieu et de Mazarin, de Delcassé et de Clemenceau, tant louée par Jacques Bainville, vise à briser l'Empire, ce monstre qui encercle la France et menace de l'étouffer. La France se veut nation, la Nation.

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la France survit, mais le monstre – l'Allemagne – est toujours là, vaincu, ramené à l'année zéro, enchaîné mais reconnu comme nation indestructible. Les Alliés renoncent au découpage de l'Allemagne, la France n'obtient même pas la séparation de la Ruhr. La construction européenne, n'est-ce pas la réinvention du projet impérial ? Les frontières de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ne coïncident-elles pas

plus ou moins avec celles de l'Europe carolingienne ? Dans la vision gaullienne de l'Europe et, plus précisément, dans le projet avorté d'Union d'États (plan Fouchet, 1961-1962), n'y aurait-il pas, telle l'image dans le tapis de Henry James, une figure impériale cachée : un ensemble d'États, gardant chacun leur identité, et guidés par la direction éclairée et bienveillante de l'empereur Charles, assisté de son maire du palais, Konrad Adenauer ? L'empire européen serait une parfaite illustration de la dialectique hégélienne : après la thèse (l'empire) et l'antithèse (la nation), la synthèse.

Mais l'Europe unie est un drôle d'empire. Ne s'agit-il pas plutôt d'un sous-empire au sein de l'empire américain ou atlantique ? D'où la frustration de la France. A-t-elle lutté contre l'empire européen pour se retrouver dans l'empire américain ? La France ne sait-elle pas que, depuis 1871 ou 1815, elle ne peut survivre sans allié ou peut-être sans protecteur (le facteur soviétique remodelant le problème allemand) ? De plus, cette Europe unie est un empire démocratique : toute velléité de s'en montrer le chef suscite de vives hostilités ; rien ne saurait être imposé, tout doit être négocié, le Luxembourg ou le Danemark étant les égaux de l'Allemagne ou de la France. Cet empire que la France a lancé lui échappe de plus en plus, l'élargissement à l'Est ne pouvant qu'amplifier cette évolution.

Pour la France, le prix de la paix et de la survie serait donc l'acceptation de ce qu'elle a combattu pendant des siècles, l'empire. De plus, cet empire est mou, difficilement maîtrisable.

L'État vide de sa substance ?

Mais le vrai prix n'est-il pas encore plus lourd ? Ce serait la disparition de l'État français. Si l'État – le côté pile – s'efface, que subsiste-t-il du côté face, la nation ?

Tout d'abord, ce qui, aujourd'hui, au temps de la mondialisation, est considéré comme l'une des responsabilités majeures de l'État, à savoir l'établissement et la surveillance des règles du jeu économique, constitue justement la base de la construction européenne. Son fondement, son noyau n'est-il pas le marché unique ? Dans ce domaine, soit l'État-membre perd ses compétences ou, pour s'exprimer autrement, ne les exerce plus qu'au sein des procédures communautaires (établis-

sement des normes générales), soit il est encadré par des disciplines supérieures (octroi d'aides), soit il découvre que, en principe maître chez lui, il doit de plus en plus tenir compte de la concurrence de ses partenaires (fiscalité, en premier lieu sur l'épargne).

Pour le général de Gaulle, un État est constitué de quatre attributs : la politique étrangère, la défense, la monnaie et la police. En ce qui concerne la diplomatie et la défense, le lien atlantique étant mis à part, le principe d'une politique commune est acquis depuis le traité de Maastricht instituant l'Union européenne. Tout ce qui a trait aux relations commerciales et à la concurrence relève désormais de la Communauté européenne. Que conservent en propre les diplomaties nationales ? La gestion de liens historiques (pour la France, le Maghreb et l'Afrique), la participation aux crises (ainsi le groupe de contact sur l'ex-Yougoslavie, associant, outre les États-Unis et la Russie, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Italie). La monnaie ? Elle est unique depuis le 1^{er} janvier 1999. Enfin, la police, elle, s'inscrit dans les accords de Schengen, eux-mêmes progressivement attirés dans le champ des traités de l'Union européenne.

La France pensait avoir trouvé la formule qui lui garantirait le bon équilibre entre son engagement européen et la préservation de son indépendance (?), de son autonomie (?). C'est la coopération, la concertation entre les gouvernements, toute action commune résultant d'un accord entre ces derniers. Mais le dialogue entre les seuls États conduisant à s'aligner sur le moins-disant, la coopération appelle l'intégration. Ainsi la monnaie, où les incertitudes résultant du mécanisme de change (variations contrôlées des monnaies des États participants) contribuent à susciter le saut vers un système fédéral, une monnaie unique. La problématique ne serait-elle pas déjà la même pour la politique étrangère et la police² ?

Cette transformation de l'État français est d'autant plus malaisée à cerner que le facteur européen n'est qu'un parmi beaucoup d'autres :

2. Dans le traité de Maastricht, les affaires de police relèvent du troisième pilier, régi comme le deuxième (politique étrangère et de sécurité commune, PESC) par la concertation gouvernementale, éventuellement complétée par des conventions ad hoc. Dans le traité d'Amsterdam en 1997, ce troisième pilier s'imbrique de plus en plus avec le premier, celui de la Communauté européenne fondé sur l'intégration. Comment la libre circulation des personnes pourrait-elle être réglée par le simple dialogue entre les administrations nationales, sans normes juridiques, ni outils institutionnels communs ?

remplacement de la guerre par la compétition économique ; fin des rêves impériaux ; émancipation des individus par rapport à leur État, que les plus doués n'hésitent pas à mettre aux enchères³ ; développement des revendications identitaires, régionalistes ou nationalistes...

Que reste-t-il à l'État ? Évidemment, ce dont personne ne veut, le valet de pique du mistigri, en clair, la solidarité sociale, l'organisation des transferts des riches vers les pauvres, des actifs vers les non-actifs, des bien portants vers les malades... Évidemment, ce cœur de l'État est, lui aussi, un enjeu, chacun se demandant s'il est équitablement traité, s'il reçoit bien son dû, s'il ne paie pas trop pour les autres. Ici surgissent quelques-unes des interrogations-clefs de la construction européenne : cette responsabilité de solidarité, l'État peut-il continuer à l'assumer, alors que les frontières sont ouvertes, que les règles économiques sont fixées ailleurs et, enfin, que la fiscalité est de plus en plus bousculée par la fluidité de l'argent ? Les mécanismes de solidarité ne risquent-ils pas d'être démantelés, les plus aisés réclamant des formules propres⁴, les régions les plus dynamiques renâclant à tirer celles demeurant à la traîne ? L'Union européenne, notamment à la suite de la mise en place de l'euro, ne doit-elle pas revoir et élargir sa fonction de solidarité, centrée pour le moment sur les agriculteurs (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) et les États les moins développés (Fonds structurels) ? Ce débat est-il possible, alors que l'Union est en attente d'élargissement vers l'Europe pauvre ?

À travers, notamment, la construction européenne, l'État se trouve radicalement remis en cause. Le décor est toujours là, imposant, solennel, impressionnant. Paul Valéry, dans sa magnifique préface aux *Lettres persanes*, écrit que la décadence est ce moment délicieux où tout paraît intact ; mais vient le choc imprévisible, tout d'un coup, les superbes apparences tombent en poussière. Mais tout cela n'est que littérature...

Demeure tout de même, en ce qui concerne l'État, un mystère, qu'il appartiendra aux historiens d'explorer : que pensent tous ces gouver-

3. Au début du XIX^e siècle, Rastignac se contentait (?) de vouloir conquérir Paris. Aujourd'hui, le jeune ambitieux prend le monde comme un marché et se vend au plus offrant.

4. D'où, en France, la méfiance que suscitent les fonds de pension, ressentis comme une première étape vers la dislocation de la sécurité sociale nationale.

nants, tous ces hauts fonctionnaires qui, quotidiennement, bâtissent l'Europe avec une énergie rarement démentie, et, qui, par conséquent, dénudent l'État, leur État ? Que pense le gouverneur de la Banque de France lorsqu'il se bat avec succès pour l'euro, transformant « sa » banque centrale en sous-banque ? Les responsables n'ont pas d'état d'âme, ils travaillent, laissant les commentateurs s'enliser dans d'inutiles questions. Probablement les plus cultivés de ces responsables trouvent-ils la meilleure des justifications à leur démarche dans *Le guépard* du prince Lampedusa : « *Tout changer pour que rien ne change* ». D'autres croient avoir la solution : l'intergouvernementalité garantissant le bon équilibre entre la préservation de l'État et l'unification européenne. Ce sont les fameux trois piliers de Maastricht, assurant que l'intégration économique ne contaminera ni la politique étrangère ni la police. Pourtant, dès le traité d'Amsterdam, l'intergouvernementalité glisse vers la supranationalité, tout simplement par besoin d'efficacité. Comment avoir un espace commun de libre circulation des personnes sans mettre en place un cadre juridique, ainsi que des institutions pour le faire fonctionner ? Comment promouvoir une diplomatie commune sans des instruments propres qui l'expriment⁵ ?

Et la nation française ?

Tout au long de l'histoire de France, qu'il s'agisse de la monarchie puis de la République, État et nation sont indissociables. Le premier édifie la seconde, la seconde confère au premier sa finalité. Si l'État français est recomposé de fond en comble, que reste-t-il de la nation ?

La France d'aujourd'hui montre une remarquable vigueur. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, elle a plutôt bien fait face aux épreuves successives : la décolonisation a été douloureuse, mais n'a pas empêché la France de se moderniser et de s'ancrer dans l'Europe ; le choix européen a été maintenu ; le déferlement de la mondialisation a excité les corporatismes, mais finalement la France joue le jeu (abandon du colbertisme, restructurations des entreprises...). Tout

5. D'où déjà la création, par le traité d'Amsterdam, d'un Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (article 18). Comment la concertation exigée par l'article 19 entre les deux États membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies (France et Royaume-Uni) et les autres États de l'Union européenne ne soulèvera-t-elle pas la question de la représentation de l'UE à ce Conseil ? Il est vrai que la première étape est pour le moment bloquée : l'octroi à l'Union européenne de la personnalité juridique.

cela n'aurait sans doute pas été possible sans le cadre européen, source de rigueur et de modernisation (ainsi, la renonciation aux aides étatiques imposant aux banques, à Renault, à Air France, une authentique révolution⁶). En même temps, la France n'est-elle pas contrainte d'abandonner beaucoup de sa spécificité (fin ou au moins mutation du service public à la française ; ralliement à l'anglais comme *lingua franca* ; et même résignation à la « malbouffe ») ?

Et puis les vieilles rivalités appartiennent-elles au passé ? À nouveau réapparaît l'Allemagne. L'Empire européen serait-il en fait un empire allemand ? Ce que Guillaume II et Hitler ont raté, Helmut Kohl l'aurait-il réussi ?

L'Europe n'est plus le centre du monde, elle n'est qu'un continent parmi d'autres. Elle conserve tout de même de formidables atouts. À côté des États-Unis, et un peu en dessous d'eux, l'Union européenne est le deuxième grand pôle de prospérité et de stabilité du monde. L'Union a un défi historique à relever : promouvoir le développement, la modernisation et la pacification de sa périphérie, de la Russie au Maroc. Quelque chose comme la réinvention de Rome, avec le même élément central, la Méditerranée, par la coopération économique !

Le temps des nations supérieures, des missions divines, des identités éternelles est révolu. Même l'hyperpuissance, les États-Unis, apprend peu à peu et non sans mal qu'elle est un État parmi d'autres – par exemple, en acceptant les disciplines de l'Organisation mondiale du commerce⁷. Que de peuples à vocation rédemptrice ramenés à la raison ! Angleterre impériale, France des droits de l'homme, Allemagne croyant réincarner la Grèce antique, Russie troisième Rome... La France, elle, découvre qu'elle fait partie d'une équipe. Louis XIV ou Napoléon n'auraient pas apprécié. Les souffrances et désastres qu'ils ont infligés aux Français leur laissent-ils le droit à la parole ? Si la nation française a de l'énergie, elle se réinventera comme partie d'un ensemble. La Gaule romaine fut-elle finalement moins respectable que la Gaule de Vercingétorix ?

6. Sans cette révolution, Renault le Français serait-il aujourd'hui celui qui réorganise Nissan le Japonais ?

7. Les États-Unis éprouvent une difficulté quasi structurelle à se lier par des accords multilatéraux. Ainsi, en juillet 1998, le rejet du projet de Cour pénale internationale et, en octobre 1999, le non du Sénat au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (*Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty*, CTBT).