

Philippe
MOREAU DEFARGES

La France et l'Europe : l'inévitable débat

L'Europe est à nouveau à un tournant. Indéniable succès économique, elle se caractérise aussi par une patente absence politique sur la scène internationale – conséquence directe des insuffisances de son architecture, qui peine à la constituer en entité opérationnelle. Pour avoir quelque chance de peser dans l'équilibre mondial, et de consacrer une vieille ambition historique, l'Europe doit aujourd'hui affronter des choix cruciaux : supranationalité, intergouvernementalité, élargissement, rôle d'un président... Elle en sortira grandie mais sûrement plus indépendante vis-à-vis de la politique française. Cette perspective pèse de toute évidence sur l'orientation européenne de la France.

Politique étrangère

Depuis ses débuts dans les années 1950, la construction européenne a traversé de nombreux moments difficiles ou incertains, depuis les veto gaulliens jusqu'à la chute du mur de Berlin. Mais jamais ce processus n'a paru aussi confus qu'aujourd'hui. La construction européenne est pourtant une magnifique réussite, de l'enracinement de la paix à l'ouest du Vieux Continent à l'adoption de la monnaie unique : en 2002, l'instauration définitive de l'euro s'est faite avec une facilité extrême, comme si ce saut substantiel dans l'intégration allait de soi.

En même temps, l'Europe ne va pas bien. L'élargissement à l'Est, qui doit mettre fin à la cassure pluriséculaire entre les deux Europe, celle – occidentale – du progrès et de la liberté et celle – orientale – du retard et des haines ethniques, se fait dans la douleur, les Etats de l'Union européenne redoutant aussi bien les coûts de l'opération que des flux migratoires non désirés. La réforme des institutions de l'Union suscite en outre dans une grande confusion. Le traité

de Nice, signé le 26 février 2001, qui doit adapter les mécanismes de l'Union à son élargissement, ne va guère au-delà d'ajustements « techniques » : repondération des votes au sein du Conseil des ministres, redistribution des sièges au Parlement européen, etc. Certes, la Convention sur l'avenir de l'Europe est censée procéder à une refondation de l'Union et lui insuffler plus de démocratie. Elle accouchera sans doute d'un projet de traité constitutionnel, mais ce texte risque d'être d'une prudence extrême, pour ne pas faire violence aux opinions, ou bien d'être enterré par les gouvernements. Or, l'Union demeure un nain politique. Si elle pèse lourd dans le champ économique international, notamment au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et si elle apporte une contribution majeure à des processus de paix et de reconstruction (Balkans, Proche-Orient... au moins jusqu'à l'effondrement des accords d'Oslo), elle disparaît dès que se produit une crise grave, depuis les affrontements dans l'ex-Yougoslavie des années 1990 jusqu'à l'Afghanistan et à l'Irak : les trois « grands » (France, Allemagne et Royaume-Uni) réaffirment à chacune de ces occasions leur identité et leur individualité diplomatiques.

Mais le plus grave se situe peut-être ailleurs. L'Union, assurée de l'alliance avec les Etats-Unis, et habituée à des décennies de prospérité, s'est laissée distancer par son grand allié d'outre-Atlantique. Elle veut rester dans le peloton de tête de la compétition économique¹, tout en se refusant à un vrai débat sur les réformes à envisager : réaménagement profond de l'Etat-providence ; démantèlement des régimes privilégiés et des corporatismes ; adoption d'une véritable politique d'immigration, etc. L'Europe apparaît ainsi bien petite et bien vulnérable entre une Amérique peut-être encore plus forte qu'à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, et un environnement mondial bouleversé par le cours de l'histoire : émergence de nouvelles puissances (Chine, Inde...), présence lourde et incertaine de la Russie, apparitions de menaces inédites...

L'Union se trouve donc à l'heure de choix difficiles et probablement inévitables : veut-elle et peut-elle demeurer la protégée privilégiée des

1. En mars 2000, la déclaration du Conseil européen, réuni à Lisbonne, promet de faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde.

Etats-Unis ? Doit-elle développer ses capacités militaires ? Doit-elle, notamment avec l'élargissement, remettre à plat ses mécanismes institutionnels ? Et, plus largement, quel est l'avenir du modèle européen ?

Une France sur la défensive

Et la France ? La France apparaît sur la défensive face à la construction européenne. L'enfant européen, largement son enfant, lui échappe. L'Union avait une taille à peu près raisonnable, ce qui laissait une influence dominante aux trois « grands », et d'abord au couple franco-allemand. Mais, en passant de 15 à plus de 25 membres, elle sera difficilement gouvernable. Tous les probables futurs adhérents (à l'exception de la Pologne, et peut-être de la Turquie) sont de « petits » Etats. Ils viennent d'accéder à une pleine indépendance qu'ils sont tentés d'exploiter, jouant tel « grand » contre tel autre. 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 européenne (CE), puis de l'Union. Mais, restant attachée à une Europe intergouvernementale, et acceptant une discrète prééminence des « grands », elle 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.

En outre, la France se montre crispée sur la défense des avantages acquis, de la politique agricole commune (PAC) au monopole d'EDF. Et elle n'hésite pas à se montrer parfois abrupte : refus de s'engager sur la réduction du déficit budgétaire ; mise en cause du rabais budgétaire concédé au Royaume-Uni².

Ces incertitudes se concentrent sur le dialogue franco-allemand. La France, qui, des années 1950 aux années 1980, se voulait l'élément dynamique de la relation et était reconnue comme tel, semble n'avoir plus de vision européenne. L'Allemagne oscille entre des projets gran-

2. En 1984, à l'initiative du président François Mitterrand, la France, assumant alors la présidence de la Communauté, le Conseil européen, afin de calmer Margaret Thatcher (« *I want my money back* »), accorde au Royaume-Uni une diminution de sa contribution au budget communautaire. Pour Londres, cet avantage est acquis pour l'éternité. Or le Royaume-Uni, longtemps important contributeur net, a amélioré substantiellement sa situation. Par ailleurs, son redressement économique fait de lui l'un des Etats les plus riches de l'UE.

dioses (comme celui d'une fédération européenne, esquissé par Joschka Fischer dans son discours du 12 mai 2000) et des revendications très matérielles (diminution de sa contribution au financement de la CEE). En même temps, ce lien Paris-Berlin a été déclaré moribond à plusieurs reprises. Les deux Etats demeurent malgré tout très conscients de l'importance vitale de cette relation³.

Cette inertie de la France face aux évolutions européennes peut être partiellement expliquée par les circonstances. De 1997 à 2002, il y eut la cohabitation : même si, fondamentalement, le président de la République, Jacques Chirac, et le Premier ministre, Lionel Jospin, partageaient les mêmes idées sur ce que devait être l'Union, la rivalité politique entre les deux hommes a largement contribué à bloquer toute initiative, chacun excluant que l'autre tire bénéfice de cette initiative. Au même moment, en Allemagne, le chancelier Gerhard Schröder, tout en restant fidèle aux orientations fondamentales de son pays, s'est montré bien moins attentif que ses prédécesseurs (Helmut Schmidt et Helmut Kohl) au lien franco-allemand. En outre, le chancelier a souligné que l'Allemagne n'avait plus de dette à payer et que, par conséquent, son traitement au sein de l'Union devait être plus équitable. Simultanément, le Royaume-Uni, traditionnellement distant ou récalcitrant vis-à-vis de l'Europe, a radicalement changé de style avec Tony Blair, celui-ci assumant pleinement l'engagement européen de son pays au lieu de sans cesse déplorer (comme le faisait Margaret Thatcher) un choix qualifié d'absurde. La France se sent ainsi délaissée et craint même d'être trompée par son partenaire allemand, qui pourrait se laisser séduire par Londres.

En 2002, dans l'affaire de l'Irak, chacun des trois pays suit largement son propre chemin. Le Royaume-Uni, toujours soucieux de rester le meilleur ami de Washington, fait sienne la position des Etats-Unis. Tony Blair, comme d'autres Premiers ministres britanniques avant lui, se voit un peu comme un nouveau Churchill combattant de nouveaux Hitler (Oussama Ben Laden, Saddam Hussein). L'Allemagne fédérale, pour la première fois de son histoire, s'oppose ouvertement à Washington, le chancelier Schröder ayant perçu la crainte de son opinion sur une guerre incompréhensible à ses yeux. La France, elle,

3. En octobre 2002, le Conseil européen, réuni à Bruxelles, confirme cela. Jacques Chirac et Gherard Schröder devaient s'opposer sur la PAC ; ils parviennent très vite à un accord.

privilégiant le juste milieu et apportant un soutien raisonné à Washington, manœuvre avec habileté. Il est vrai qu'elle est seule en Europe avec le Royaume-Uni à disposer d'un atout exceptionnel : son siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, qui fait d'elle l'un des cinq grands de la planète. Une telle position est formidablement précieuse. La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), aux contours encore bien flous, mérite-t-elle qu'on lui sacrifie un si bel instrument diplomatique ?

La méfiance française ne vient pas seulement des aléas conjoncturels, mais aussi des progrès mêmes de la construction européenne. 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-parole des Etats de l'Union : chefs d'Etat ou de gouvernement au Conseil européen ; ministres et fonctionnaires nationaux pour les négociations quotidiennes. En 1974, la France, en promouvant – certes avec l'amicale complicité de l'Allemagne – le Conseil européen, a conçu cette instance comme le gouvernement de l'Europe unie pour les affaires tant communautaires que non communautaires⁴. L'importance donnée aux dialogues bilatéraux – d'abord et surtout franco-allemand, mais aussi franco-britannique, franco-italien, franco-espagnol, etc. – marque que l'unification européenne, sous ses mécanismes institutionnels, demeure régie par le club privilégié des trois « grands », auquel peuvent être ajoutés les deux « demi-grands » : l'Italie et l'Espagne.

La construction européenne entre « technique » et « politique »

Dans cette perspective, la France maintient un équilibre entre une intégration supranationale bornée au marché unique et à ses prolongements, et la concertation intergouvernementale pour les domaines dits nobles : politique étrangère, défense, police, justice. La supranationalité, avec ses transferts de compétence et son mode complexe de décision, concerne le « technique » : la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des travailleurs ; le contrôle de la concurrence, etc. L'intergouvernementalité se réserve le « politique » :

4. Le président Valéry Giscard d'Estaing, qui obtient la création du Conseil européen, rouage majeur de l'Europe intergouvernementale, est aussi l'un des initiateurs d'une poussée de supranationalité, avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct à partir de 1979.

	Supranationalité	Intergouvernementalité
Mécanisme de base	Transfert de compétences des Etats vers une entité supérieure.	Aucun transfert de compétences, absence d'entité supérieure.
Mode d'adoption	Mécanisme intégré, éventuellement vote.	Consensus.
Exécution des décisions	Par l'administration commune et par les administrations nationales, sous le contrôle de procédures communes.	Par les Etats membres.

la diplomatie, la gestion des crises. Cette répartition induit une hiérarchie inavouée : aux mécanismes communautaires, la soute, l'intendance ; aux responsables suprêmes des Etats membres, les sommets, la haute politique.

Tout ce beau schéma est de plus en plus brouillé. La Communauté européenne, parce qu'elle représente un espace intégré d'échanges, est, aux côtés des Etats-Unis, l'un des deux acteurs-clés des relations commerciales internationales, et pèse très lourd sur l'élaboration et la mise en œuvre des règles dans ce domaine. L'intergouvernemental garde la haute main sur la gestion des crises (Balkans, Proche-Orient), mais toutes les grandes orientations sont arrêtées par consensus, et l'Union n'a que de modestes capacités d'intervention. Le supranational et l'intergouvernemental peuvent s'entremêler. La libre circulation des personnes, enjeu lourd à travers les problèmes d'immigration, relève du premier (Communauté européenne) et du troisième (coopération policière et judiciaire en matière pénale).

L'équilibre préservé entre supranationalité et intergouvernementalité ne peut pas ne pas subir un choc avec la mise en place de l'euro. La monnaie est à la charnière du « technique » (comme unité de compte, instrument de référence pour les échanges) et du « politique » (comme composante, avec la diplomatie, l'armée, la justice, l'école, du pouvoir étatique). Le basculement vers la monnaie unique a été encadré pour rester aussi « technique » que possible : disciplines budgétaires strictes pour les Etats participants (avec le fameux Pacte de stabilité et de croissance de 1997) ; maintien en l'état du système budgétaire commu-

nautaire⁵ ; concertation informelle entre les ministres des Finances des Etats impliqués. Mais chassez le « politique », il revient au galop : l'euro ne requiert-il pas des mécanismes budgétaires européens capables d'influer sur les variations de l'activité ? Face à la Banque centrale européenne (BCE), ne faut-il pas une autorité politique, comme dans tout Etat, c'est-à-dire un gouvernement responsable de la politique économique ? L'euro appelle-t-il une représentation internationale propre⁶ ?

Ainsi, la cohérence de la construction européenne non seulement se déforme de l'intérieur mais encore, à chaque élargissement, se complique comme espace de négociations et de solidarités. En 1973, l'arrivée du Royaume-Uni a introduit un troisième partenaire dans le duo franco-allemand, et avec lui une nouvelle vision de l'Europe : une zone de libre-échange étroitement liée aux Etats-Unis. Dans les années 1980, les adhérents méditerranéens (Grèce, Espagne et Portugal) consolident une Europe méridionale, bien que l'Espagne revendique également une ligne propre. Elle veut être l'un des « grands » de l'Union et fait valoir deux de ses atouts : sa modernisation méthodique et réussie ; ses liens avec l'Amérique latine. En 1995, avec l'Autriche, la Finlande et la Suède, l'Union s'est alourdie d'une dimension nouvelle : la neutralité. L'Europe échappe bien à la France.

L'Europe à la française appartient au passé... irrémédiablement

Dans les années 1950 et 1960, l'Europe est française. Elle est volontariste, avec des politiques communes (union douanière, agriculture...) qui ferment l'espace communautaire et ébauchent un colberto-jacobinisme à l'européenne. De Gaulle, avec l'éphémère plan Fouchet visant à instaurer une Union d'Etats, rêve alors d'une Europe européenne, émergeant, sous la direction éclairée de Paris, comme un troisième grand entre les Etats-Unis et l'Union soviétique. En disant non à deux reprises à l'adhésion du Royaume-Uni, mais aussi en bloquant le

5. Le budget communautaire non seulement est très modeste par ses masses (autour de 1,25 % du PNB de l'Union), mais il doit encore être toujours en équilibre.

6. Les Etats participants à l'euro se sont mis d'accord sur un bricolage affectant le moins possible leur représentation extérieure dans le domaine monétaire. Ces Etats gardent leur siège au Fonds monétaire international, celui-ci n'accueillant que des Etats. Pour les questions propres de la zone euro, le président du Conseil ECOFIN (Economie et Finances) représente la Communauté, un représentant de la Commission étant inclus dans la délégation.

développement du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres, De Gaulle a ainsi tenté de fixer l'Europe. Mais cette vision française appartient au passé.

L'ère des politiques communes est révolue. L'idée de politique commune comme dispositif interventionniste et protectionniste meurt au tournant des années 1970-1980, le vent de l'Histoire se mettant à souffler en faveur de la déréglementation, de la privatisation, de la fin des monopoles et des subventions. Que subsiste-t-il alors de la vision française ? Les grands projets – fusées Ariane, avions Airbus – ont pris leur essor et acquis une réelle légitimité du fait de leur réussite commerciale. Aujourd'hui, ce sont presque des entreprises comme les autres, avec leurs contraintes de rentabilité. Quant aux services publics, ils ne peuvent plus justifier n'importe quel monopole : ainsi EDF est-elle vouée à rentrer dans le droit commun. La grande survivante du colbertisme européen est la PAC. Cette politique, qui a bien rempli sa mission majeure (faciliter l'exode de millions de paysans), est l'enfant d'une autre époque, avec ses subventions garanties et ses protections. La France peut-elle continuer de s'accrocher à ce qui apparaît comme un des systèmes d'avantages acquis des gros agriculteurs ?

L'Union ne saurait prétendre avant longtemps à être un « grand » sur la scène internationale. L'Union ou, plus exactement, la Communauté s'est imposée dans un secteur capital mais limité : la gestion du système commercial international, où l'Europe existe incontestablement face aux Etats-Unis, en utilisant avec dextérité les possibilités offertes par l'OMC. L'euro, s'il est un joli succès, n'a pour le moment pas donné naissance à un pôle européen politico-monnaire, l'union monétaire demeurant très inachevée, notamment dans sa dimension internationale. La défense européenne, au moment même où elle commence à se matérialiser (principe d'un corps d'armée européen de 60 000 hommes), perd beaucoup de sa crédibilité, du fait d'abord de l'insuffisance des budgets militaires européens. Le poids formidable des Etats-Unis, les débats sur l'avenir de l'Alliance atlantique, la mutation des problèmes de défense, et la place croissante des opérations de projection, de reconstruction ou de construction d'Etats imposent à l'Union une réflexion en profondeur sur ce qu'elle veut et peut être dans ce domaine. En clair, l'Europe de la défense peut-elle se déve-

lopper sans un lien très fort avec l'Amérique ? Et, si l'Union veut être un « grand », ne doit-elle pas faire d'abord les réformes économiques et sociales nécessaires pour retrouver le chemin de la croissance ?

L'intergouvernementalité, ce remède miracle devant concilier unification européenne et maintien des souverainetés nationales, marche mal. Pour les responsables français, l'intergouvernementalité se présente comme *la solution* permettant d'agir européen, tout en s'assurant que les gouvernements, et d'abord le gouvernement français, demeurent maîtres du jeu. Grâce à elle, l'unification européenne reste aux mains de « gens sérieux ». La proposition 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 » : la France, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne. Seule l'Allemagne semble rester fidèle à la logique supranationale, avec un président émanant de la Commission, bien que sa position soit loin d'être figée. A ce propos, cette idée d'un président issu du Conseil européen ne va pas sans interrogations. Ce président, choisi par ses pairs, et qui pourrait être... Tony Blair ou José Maria Aznar, voudra exister sur la scène internationale. Comment sera-t-il accepté par ceux qui l'ont fait roi ? Les chefs d'Etat ou de gouvernement nationaux se retrouveront-ils dans la situation des grands féodaux face au monarque incarnant l'intérêt supérieur de l'Europe ?

L'intergouvernementalité s'inscrit dans des formules de plus en plus compliquées. Soit elle contient et coiffe tout le dispositif, celui-ci demeurant dans la logique de la diplomatie classique : il n'y a d'accord que si tous disent oui, la mise en œuvre étant l'affaire de chacun, comme c'est le cas pour le moment de la PESC. Dans ce cas, l'impératif du consensus accouche d'*orientations-compromis*, c'est-à-dire de textes faibles respectant les préoccupations de chacun. Soit l'intergouvernementalité est un élément d'un ensemble plus complexe : ainsi le Conseil européen, lieu majeur de l'intergouvernementalité, tend-t-il à être un rouage de plus en plus modelé par les procédures très diverses de l'Union. Dans ce second cas, l'intergouvernementalité devient un moment du processus décisionnel où intervient la supranationalité (proposition et exécution par la Commission, participation du Parlement européen) ; elle vise à garantir que la décision bénéficie bien de l'accord des Etats membres.

La France rêve d'une Union forte et intergouvernementale. Mais ces deux caractères ne s'opposent-ils pas ? L'intergouvernementalité joue fondamentalement en faveur des partenaires les plus récalcitrants ; la PESC illustre bien cette inertie. L'Union n'existe réellement que supranationale, avec des moyens juridiques et financiers propres, un porte-parole officiel bien identifiable : politique commerciale commune, surveillance des conditions de concurrence⁷, monnaie unique. Le sarcasme d'Henry Kissinger frappe juste : l'Europe n'existe pas puisque l'on ne sait pas qui appeler en cas de crise. L'intergouvernemental souffre de deux faiblesses structurelles : il n'y a décision que si tous sont d'accord, et l'extérieur – les Etats tiers – peut exploiter les divisions internes. Un excellent exemple de cette seconde faiblesse a été fourni, à l'aube de la décennie 1990, par le Système monétaire européen (SME). Le SME établissait entre les Etats participants des disciplines monétaires communes. Mais les acteurs extérieurs ont très vite repéré la coexistence d'éléments forts (l'Allemagne, les Pays-Bas) et d'éléments faibles (le Royaume-Uni, l'Italie). Quand une crise survenait, l'extérieur était tenté de peser sur les faibles et de faire craquer le système : en 1992, le SME s'est ainsi disloqué, les monnaies vulnérables (livre sterling, lire italienne) s'effondrant sous le coup des ventes massives des opérateurs financiers. Il en va de même en ce qui concerne la PESC, les Etats-Unis sachant notamment jouer de tel Etat contre tel autre pour affaiblir l'ensemble du dispositif.

Le choix européen dans l'épaisseur de l'Histoire

Lorsque le sens d'un choix se brouille (comme, aujourd'hui, le choix français de l'Europe), ne convient-il pas de le resituer dans la très longue durée pour en appréhender pleinement la signification historique ?

La France, comme bien d'autres nations, s'est crue un temps maîtresse du monde. Ce moment exceptionnel s'étend pour elle du règne de Louis XIII, au début du XVII^e siècle, aux guerres napoléoniennes, à l'aube du XIX^e. La France est alors la première puissance européenne. Mais, durant la première moitié du XVIII^e siècle, elle perd l'affrontement

7. Les déboires actuels de Mario Monti, commissaire chargé de la Concurrence, et auteur de décisions malheureuses d'interdiction de fusions, confirment la nécessité d'une réforme d'ensemble des institutions de l'Union. En ce qui concerne la Commission, elle doit être radicalement réformée, avec une séparation des fonctions de surveillance, qui doivent revenir à des autorités indépendantes, et des fonctions gouvernementales.

planétaire avec l'Angleterre. Celle-ci devient la maîtresse des mers, donc des terres. L'ambition napoléonienne d'empire européen échoue, et la France reste enfermée dans le continent. Dès le traité de Paris terminant la guerre de Sept ans (1763), tout est irrémédiablement joué avec la disparition du Canada français. En outre, la France, qui était le colosse démographique de l'Europe, est le premier pays, au XIX^e siècle, à pratiquer le contrôle des naissances. La population française stagne au moment où celle de ses voisins explose. Après la dure défaite de 1871 face à la Prusse de Bismarck – qui unifie à cette occasion l'Allemagne –, la politique étrangère française tourne autour d'une seule question : comment ne pas être écrasée par le colosse allemand, alors que la France, avec ses seules ressources, n'a pas la capacité de défendre victorieusement son territoire⁸ ? En 1918, la France est un pauvre vainqueur : elle est saignée, épuisée, tandis que le colosse allemand, lui, est à peu près intact. Le désastre de 1940 a quelque chose d'effroyablement fatal. Mais la chance peut surgir même en politique internationale. Après 1945, la France bénéficie d'une issue presque inespérée : l'Allemagne écrasée est remodelée de fond en comble pour devenir respectable, et les Etats-Unis sont consacrés protecteurs et policiers de l'Europe occidentale. La France peut ainsi se réconcilier avec un voisin dompté, à travers, notamment, la construction européenne.

Mais ce tableau est partiel. La France est dans l'Europe, qui est dans le monde. Depuis les grandes découvertes jusqu'aux deux guerres mondiales, l'Europe gouverne le monde, tout en en étant le premier champ de bataille. Puis, après avoir fait l'Histoire, elle n'en est plus, à l'époque de l'antagonisme Est-Ouest, qu'un pion privilégié. Avec la fin de la guerre froide, l'Europe retrouve une liberté de manœuvre, mais elle n'est plus l'Europe triomphante du XIX^e siècle ; elle est un continent parmi d'autres, emporté par des mutations (modernité, industrialisation, démocratie...) dont elle a semé les graines, mais que d'autres (Asie, Moyen-Orient...) s'approprient. L'unification européenne n'est pas un processus en soi, coupé du reste du monde. La paix et la prospérité de l'Europe occidentale ne sont pas des données éternelles, mais des acquis fragiles.

8. De Gaulle, hanté par la solitude de la France en mai-juin 1940 (l'Angleterre étant alors un allié soucieux de ses moyens), a cherché à résoudre ou à atténuer cette difficulté en développant une force atomique nationale : si son territoire est à nouveau envahi, la France pourra déchaîner le feu nucléaire.

Quant à la France, son défi diplomatique majeur reste l'Allemagne. La géographie soude les deux pays. Si les puissances maritimes (Angleterre, Etats-Unis) rappellent à la France son insuffisance de naissance (la France n'est pas une île), l'Allemagne est la garante de la stabilité française, et c'est d'elle que peuvent venir les menaces, soit propres (nationalisme allemand), soit par le déferlement de forces plus lointaines (bloc soviétique lors de la guerre froide). En s'entendant avec l'Allemagne, la France gagne donc doublement : elle perd son ennemi le plus immédiat, et elle dispose d'un tampon avec l'Est. Mais il y a toujours un prix à payer. L'Allemagne (au moins pour quelques décennies encore) pesant plus lourd que la France, il n'y a, pour la seconde, que deux manières de gommer le déséquilibre : soit par des alliances (avec la Russie, l'Angleterre, les Etats-Unis) ; soit, si la politique des alliances n'est plus possible, par l'édification de mécanismes supranationaux encadrant à *égalité* les deux Etats dans un système de règles, ce système étant soutenu par une dynamique (relance régulière de l'intégration européenne par des projets communs : marché unique, monnaie unique, union politique). Le prix à payer pour la France réside dans les transferts de souveraineté. Ainsi, à la suite de l'unification allemande, en 1990, la France, sachant que la nouvelle Allemagne pèsera plus lourd, cherche à la neutraliser en obtenant l'abandon du mark ; simultanément, il lui faut renoncer à sa propre monnaie (ce qu'elle semble faire d'un cœur léger), mais aussi accepter plus d'union politique.

L'inévitable débat sur l'avenir de l'Europe

Le choix de la construction européenne n'est pas un choix diplomatique classique. Il exprime la volonté de tirer la leçon d'un siècle d'affrontements sanglants et de drames, et d'inventer une nouvelle paix. A l'issue des deux guerres mondiales, ce choix, combiné aux Trente glorieuses et à l'Etat-providence, contribue à conférer aux deux vieux Etats ennemis, la France et l'Allemagne, une nouvelle légitimité. L'Europe d'aujourd'hui est confrontée à des enjeux considérables. Le monde ne lui appartient plus. L'Amérique lui échappe. Le choc de la modernisation ébranle de plus en plus profondément l'Asie, le Moyen-Orient, l'Afrique. L'Europe se découvre de plus en plus petite. En même temps, les priorités de cette Europe pacifique et démo-

cratique sont évidentes : promouvoir des règles planétaires multipliant et organisant les échanges ; tisser des dispositifs de solidarité visant les divers laissés pour compte ; ancrer la périphérie de l'Europe, du Maroc à la Russie, dans les flux mondiaux. Toutes ces tâches n'ont rien de médiocre. Bien au contraire.

Par ailleurs, cette Europe est vouée à s'interroger sur son mode de vie : quel équilibre instaurer entre compétition économique et solidarité sociale ? Quelles ressources réserver aux impératifs collectifs : défense, recherche scientifique et technique, préservation du modèle culturel européen ? Comment s'adapter au vieillissement de la population ?

Pour l'heure, l'urgence est à la réforme institutionnelle. Avec le temps, le système européen, avec ses deux composantes (supranationale et intergouvernementale), s'est compliqué et alourdi. La fonction gouvernementale est éclatée entre la Commission, le Conseil des ministres et le Conseil européen. La fonction législative implique le Conseil des ministres, le Parlement européen et les parlements nationaux. Si les légitimités nationales sont toujours dominantes, une légitimité européenne a pris forme avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct et la citoyenneté européenne. Enfin la Convention pour l'avenir de l'Europe, présidée par Valéry Giscard d'Estaing⁹, prépare un projet de traité constitutionnel.

La France ne peut pas ne pas adopter une ligne claire en matière institutionnelle. Une Europe solide requiert des institutions simples et lisibles : des dispositions fixant la répartition des compétences entre les Etats membres et l'Union, un gouvernement, des mécanismes de contrôle démocratiques et juridictionnels. Depuis 2000, les projets de Constitution européenne se multiplient, le principe même ne posant plus de problème. Ce qui était tabou hier va désormais de soi. L'enjeu le plus central est bien celui du gouvernement de l'Union : sera-t-il intergouvernemental, supranational ou mixte ?

Pour les milieux officiels français, l'Union ne peut être qu'intergouvernementale, avec, en son cœur, un Conseil des ministres des Affaires

9. L'ancien président de la République, très pro-européen, demeure, semble-t-il, fidèle à l'esprit jacobin, en se faisant l'avocat, au sein de la Convention, d'une « coopération politique organisée » (interview au *Financial Times*, 7 octobre 2002).

européennes se réunissant à Bruxelles un ou deux jours par semaine. Ce Conseil n'existe-t-il pas déjà, quoique fragmenté entre de multiples enceintes (Conseil Affaires générales, Conseils spécialisés, Comité des représentants permanents...) ? Avec ce nouveau Conseil, le vieux Conseil retrouverait une unité et une cohérence perdues. Quant à la Commission, elle serait consacrée comme « super secrétariat ». La difficulté de fond est-elle pour autant réglée ? La réunion, même institutionnalisée et quotidienne, de représentants des légitimités nationales peut-elle engendrer une démarche européenne propre qui ne soit pas le traditionnel consensus entre les Etats membres ?

De ce point de vue, la création d'un président de l'Europe, choisi par le Conseil européen pour une durée donnée, est à la fois une consécration de l'intergouvernementalité et peut-être aussi sa mise en cause radicale. Ce président, surtout si sa fonction est occupée par une forte personnalité, ne sera ni un secrétaire général, ni une potiche. Il voudra exister, ce qui agacera vite¹⁰. Il devra siéger au sein du G7-G8, où il sera la voix de l'Europe. Le président français, le chancelier allemand, le Premier ministre britannique, le président du Conseil italien se réjouiront-ils de l'arrivée de ce nouveau venu, voix de l'Europe, dont la présence les dépréciera quelque peu ? Ce président peut-il être un simple ajout ? Son institution, si elle a une portée, modifiera les équilibres institutionnels. Quels seront les rapports entre ce président et le Parlement européen, qui réclamera de pouvoir l'entendre ? Que deviendra le président de la Commission, définitivement condamné à n'être qu'un second rôle ?

L'Union est donc vouée à un débat institutionnel radical. Elle le sait puisqu'elle a initié à cette fin une Convention. Mais la France peut-elle souhaiter un simple replâtrage ?

Surmonter la dialectique des « grands » et des « petits » Etats

Toute relance de la construction européenne passe par une initiative franco-allemande. En principe, celle-ci finit toujours par se produire, les deux Etats étant conscients à la fois qu'ils ne peuvent pas divorcer et que la bicyclette européenne ne garde son équilibre qu'en avançant.

10. A ce propos, les présidents de la Commission, s'étant affirmés comme des acteurs de poids, de l'Allemand Walter Hallstein au Français Jacques Delors, ont suscité des réactions de rejet.

Cette fois-ci, l'initiative ne saurait porter que sur « l'union politique ». Pour l'Allemagne, il s'agit, semble-t-il, d'épanouir la fédération européenne en clarifiant la répartition des compétences et promouvant le Parlement européen. La France, elle, revendique une Union avec une identité internationale active. Ces deux dimensions, interne et externe, sont liées : comment l'Union peut-elle s'affirmer sur la scène internationale si elle n'a pas d'exécutif unique et si elle n'implique pas les Européens ? Le saut vers l'officialisation des structures fédérales de l'Union paraît inévitable : elle doit être dotée d'une personnalité juridique ; la division en trois piliers doit s'effacer même si des modes différents de décision ou de vote peuvent régir les trois domaines ; enfin, un système parlementaire européen, associant Parlement européen et parlements nationaux, doit s'organiser... D'ores et déjà, que de problèmes « européens » ou appelés à l'être, de l'avenir de l'Etat-providence aux responsabilités internationales de l'Europe !

Dans cette perspective, du point de vue français, le point le plus délicat est celui des « grands » Etats : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni et Espagne. La construction européenne est fondamentalement démocratique : toutes les grandes décisions (traités institutionnels, élargissements...) doivent recevoir l'accord de *tous* les Etats membres ; et pour les délibérations adoptées à la majorité qualifiée au sein du Conseil, les « petits » Etats bénéficient d'une importante surpondération.

Le traité de Nice contient une « clause démographique » : 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. Cet aménagement suffit-il à prendre en compte la spécificité des « grands » ? Il y a encore, au sein de l'Union, trois Etats – la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni – qui ont un poids particulier du fait de leur taille, mais aussi de leur place géogra-

	Population « grands » Etats ¹ (millions d'hab.)	Population « petits » Etats (millions d'hab.)	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

1. Dans l'Union à quinze, il y a donc cinq « grands » : l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne. L'Union à vingt-sept comprend un seul « grand » de plus : la Pologne, pour onze « petits ».

phique, de leur histoire, de leurs moyens militaires, de leurs positions dans certaines instances (le Royaume-Uni et la France sont membres permanents du Conseil de sécurité).

Cette 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. Tant que cette question ne sera pas clarifiée, comment un « grand » Etat comme la France renoncerait-il à ses atouts spécifiques ?

En conclusion, la France et les Français doivent avoir un débat européen. L'ignorance de l'Europe, la sous-estimation de l'impact profond de cette construction, sont dangereuses, le système politique et, dans une moindre mesure, administratif continuant de fonctionner comme si rien n'avait changé. Or, l'épreuve de vérité est là, depuis la fin des monopoles jusqu'à l'exigence de respect de disciplines budgétaires. Cet aveuglement est d'autant plus dommageable que la France a de formidables atouts pour jouer pleinement dans l'équipe européenne. Face aux chocs de la mondialisation, la France, si elle reste souvent prisonnière du dogme terrible des avantages acquis, montre aussi beaucoup d'intelligence et de souplesse. Alors un peu de confiance en soi ! Acceptons pleinement d'appartenir à l'équipe Europe !