

France-Europe : un projet toujours contrarié ?

Nicole Gnesotto

Professeure au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), vice-présidente de l'Institut Jacques Delors.

Plus ça change, plus c'est la même chose : depuis soixante-dix ans, la France a pour objectif et ambition la création d'une Europe qui compte dans le monde, les Européens se satisfont d'une Europe absente. Quel que soit le nom dont on qualifie la vision française – Europe-puissance, Europe politique, Europe stratégique, Europe de la défense, etc. – quelles que soient les préférences politiques des différents présidents de la République qui se sont succédé depuis le général de Gaulle, la France mène le même combat et récolte, il faut bien le reconnaître, le même insuccès. Pourquoi un tel entêtement du côté français en faveur d'une Europe qui soit autre chose qu'un grand marché toujours plus étendu ? Pourquoi une telle obstination des partenaires européens à refuser l'hypothèse d'une Europe qui soit aussi un grand acteur politique sur la scène mondiale ? Telle est l'énigme de la relation France-Europe depuis l'origine. Et telles sont aussi les questions pour l'avenir de la construction européenne et du rôle qu'y jouera la France, après l'inimaginable bouleversement suscité par la pandémie de 2020-2021.

Réflexions sur la puissance à la française

Deux invariants : le nucléaire et l'Europe

Parmi les succès du général de Gaulle, le moindre n'est pas d'avoir réussi à rétablir chez les Français le sentiment et la fierté d'être une puissance mondiale. Dès son arrivée au pouvoir en 1958, le Général commence à construire, puis à mettre en œuvre, ce qui sera les deux invariants définitifs de la conception française de la puissance : la dissuasion nucléaire d'un côté, la construction européenne de l'autre. La première est conçue comme le grand égalisateur des puissances, la seconde comme le démultiplicateur naturel de la puissance française. L'arme atomique, développée dès 1958, permet très vite à la France de reconquérir un statut de puissance mondiale, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, tenant son « rang » désormais dans la cour des Grands. C'est le général Pierre Marie Gallois qui théorisa en France le concept du pouvoir égalisateur de l'atome :

« Militairement, voici le faible équivalent au fort » ⁽¹⁾. La France devait en faire la formule définitive de sa force de dissuasion jusqu'à ce jour.

La construction européenne de son côté ne bénéficiait pas d'un grand enthousiasme de la part du Général. Farouchement défenseur de l'indépendance nationale, de Gaulle ne voyait pas d'un bon œil toute cette aventure fondée sur de progressives intégrations de souveraineté. Toutefois, il en perçut aussi l'effet bénéfique pour la France, notamment dans ses relations avec les États-Unis. Comme le relève Alain Pierrefitte, l'Europe devint, aux yeux du Général, « le levier d'Archimède » de la puissance française : un acteur capable de démultiplier la puissance française et son influence dans les affaires du monde. Sous son impulsion, Paris imagina toutes les solutions possibles pour construire la CEE comme une Europe politique, dotée de sa politique étrangère et de défense propre : le cadre européen avec les plans Fouchet, le bilatéral franco-allemand avec le Traité de l'Élysée, le refus de la candidature britannique à la CEE. On se souvient de sa célèbre conférence de presse du 14 janvier 1963 lorsqu'il expliqua son veto à la candidature britannique : « En définitive, il apparaîtrait une communauté atlantique colossale, sous dépendance et direction américaines, et qui aurait tôt fait d'absorber la Communauté européenne. C'est une hypothèse qui peut parfaitement se justifier aux yeux de certains, mais ce n'est pas du tout ce qu'a voulu faire et ce que fait la France et qui est une construction proprement européenne. »

Tout est dit, presque définitivement. Les successeurs du général de Gaulle, tous sans exception, reprendront en effet à leur compte ce concept d'Europe-puissance, devenu l'invariant politique français par excellence. Jusqu'à Emmanuel Macron : « Si on se projette à dix ans, il faut que l'on accepte que dans le cœur de l'Europe, on mette beaucoup plus de choses ensemble, qu'on accepte d'avoir un cœur d'Europe-puissance ⁽²⁾. »

Cette vision politique imprègne aussi la société française. L'ambition d'une Europe-puissance fait partie du consensus national. Dans l'imaginaire collectif, si l'Europe doit s'affirmer, c'est comme un acteur majeur, très différent du grand marché libéral défendu par les Britanniques : pas forcément une grande puissance militaire, mais un acteur influent sur l'évolution du monde, qu'il s'agisse de climat, d'humanitaire, de développement, de multilatéralisme, de droits de l'Homme, de plaidoyer pour la paix, etc. C'est l'une des explications possibles du vote négatif de la France lors du référendum sur la Constitution européenne en 2005 (54,6 % de « non ») : non pas un refus de l'Europe, mais un refus de celle qui se dessinait sous l'influence de Londres, avec un élargissement d'ampleur qui faisait craindre et pour l'emploi (le fameux plombier polonais) et pour l'Europe elle-même (victoire du marché sur le politique). Le « non » français était aussi un refus d'admettre la défaite du modèle français d'Union européenne. Cet attachement à « une certaine idée de

⁽¹⁾ François Géré : « P. M. Gallois, stratège et pédagogue de la dissuasion nucléaire », *Diploweb*, 4 février 2017.

⁽²⁾ Discours à la Conférence de Munich, 1^{er} février 2020.

l'Europe » explique aussi pourquoi, dans tous les sondages d'Eurobaromètre que nous possédons, les Français sont à la fois les plus favorables à l'Europe de la défense (76 %) et les plus pessimistes sur l'avenir de l'UE (55 %) ⁽³⁾.

Le paradoxe national : ambition constante, isolement permanent

S'agissant non plus du concept, mais de la mise en œuvre de cette ambition européenne, les gouvernements de la V^e République ont toujours connu le même destin : beaucoup d'initiatives, peu de succès. La France en effet a presque toujours été *leader* des grands projets européens, souvent dans le cadre franco-allemand. Qu'il s'agisse de l'origine de la CEE, du marché unique, de la création de l'euro, de la création du Conseil européen, de la défense européenne ou encore récemment du plan de relance européen contre les effets de la pandémie, Paris n'a eu de cesse de multiplier les idées pour l'approfondissement continu de la construction européenne. Sans être accusé d'arrogance nationale... On remarquera que rares furent, et sont encore, les idées proposées par d'autres (sauf quand elles concernent l'élargissement du marché, par exemple à la Turquie). À tel point que lorsque la France connaît une présidence plus atone en matière d'ambition européenne, nos partenaires s'inquiètent... S'agissant de défense commune, Paris a tout tenté : le franco-allemand, l'Union de l'Europe occidentale (UEO), les briques opérationnelles, les briques industrielles, les opérations extérieures, le fonds de défense, le cadre de l'Otan (Jacques Chirac en 1996 et Nicolas Sarkozy en 2009) et même les propositions de discussion sur la dissuasion nucléaire.

Certes, de grands progrès ont été réalisés en matière de politique de sécurité et de défense commune de l'UE, notamment depuis 2016, avec le double choc du *Brexit* et de l'élection de Donald Trump. Toutefois, ces efforts des 27 sont toujours restés au stade de progrès techniques (des Opex, des mini-structures de commandement, un fonds de défense, des coopérations structurées permanentes, etc.). Ils n'ont jamais permis de franchir le pas politique vers la revendication d'une Europe puissance.

D'où le rôle quasi constant de la France comme *leader* solitaire. Dans la promotion d'une Europe qui compte, Paris se retrouve en effet le plus souvent seul. Le couple franco-britannique, essayé en 1998 avec Tony Blair, se révéla très vite une impasse : Londres promet certes la défense, mais surtout pas dans le cadre de l'Union européenne ! Seule l'Otan est légitime pour le Royaume-Uni. Quant au couple franco-allemand, il est certes plus solide et plus créatif, mais toujours limité par les deux derniers tabous de l'Allemagne : le tabou de l'usage de la force et celui d'une distanciation par rapport à l'Otan. D'autres partenaires ont, de façon irrégulière, partagé la vision française de l'Europe politique : l'Italie et l'Espagne souvent, la Belgique presque toujours (sauf en matière d'armement), la Pologne rarement, bien que ses dérives antidémocratiques discréditent toute défense européenne commune avec ce pays.

⁽³⁾ Eurobaromètre standard de l'automne 2019.

Pourquoi ça ne marche pas ?

Deux invariants européens : l'Otan, la sortie de l'Histoire

Il est d'usage en France d'imputer à nos partenaires une cécité, voire une irresponsabilité, qui rendrait compte de l'insuccès de notre vision de l'Europe dans le monde. Sans aller jusqu'à de tels jugements, force est de reconnaître qu'il existe également, chez les Européens, deux invariants historiques : le choix de l'Otan d'un côté, le renoncement stratégique de l'autre. Depuis 1954, année de l'intégration de la RFA à l'Otan, nos partenaires ont en effet transformé l'Alliance avec les États-Unis en ligne rouge de leur disponibilité européenne : la consolidation d'une Europe de la défense ne leur est acceptable que si rien, dans son fonctionnement comme dans ses conséquences, ne peut ni ne pourrait remettre en cause le primat de l'Otan. C'est un fait. Une réalité intangible. Même sous la présidence de Donald Trump, pourtant plus qu'inquiétant sur la solidité de l'Alliance avec les États-Unis, les Européens n'ont pas varié. Il est d'ailleurs probable qu'avec Joe Biden, le réflexe atlantique connaîtra une nouvelle vigueur, consensuelle, au détriment de l'autonomie stratégique de l'Europe. Comme l'a dit M^{me} Annegret Kramp-Karrenbauer, ministre allemande de la Défense, à peine connue la victoire de Joe Biden : « L'idée d'une autonomie stratégique indépendante des États-Unis est fautive. » On peut croire hélas, sans grand risque d'erreur, qu'elle exprime un consensus allemand et européen relativement large. En Europe en effet, depuis soixante-dix ans, le pacifisme des uns se nourrit de l'atlantisme des autres.

Le second invariant s'identifie au refus de l'Histoire. Nos partenaires européens ne veulent plus en effet, dans leur majorité, revenir au temps d'une responsabilité stratégique dans les affaires du monde. Comme le remarque Clément Beaune, le secrétaire d'État aux affaires européennes, « vaccinée contre la puissance, l'Europe s'en éloigne de gré ou de force ; c'est la coopération sans puissance. Le projet européen est le fils de ce traumatisme »⁽⁴⁾. Parmi les 27 membres de l'UE, certains n'ont d'ailleurs jamais eu de rôle international. D'autres ont perdu leur puissance extérieure au cours des siècles. D'autres refusent de voir renaître, même dans un cadre collectif européen, les démons de la puissance qui ont ravagé l'Europe depuis des siècles. Certains ne supportent pas enfin l'idée que la France ne renonce pas comme les autres, qu'elle maintienne une ambition et une singularité qui leur échappent. Tous, de toute façon, partagent un consensus tenace pour déléguer aux États-Unis le poids des affaires du monde, et maintenir l'Europe en dehors de toute responsabilité stratégique. L'Union s'occupe de prospérité collective, l'Otan se charge de sa sécurité et de la stabilité internationale : sauf si Washington l'exigeait avec force, aucun des pays européens membres de l'Union ne souhaite revoir ce partage des tâches.

⁽⁴⁾ « L'Europe, par-delà la Covid-19 », *Politique étrangère*, 2020/3.

Les trois faiblesses françaises

S'il est difficile de nier le renoncement stratégique européen, il l'est encore plus de masquer les failles nationales. Trois d'entre elles méritent examen : le concept est contradictoire, la pratique est erratique, l'héritage est écrasant.

Le concept d'Europe-puissance n'a pas remplacé, dans le discours français, le culte de la souveraineté nationale. Or cette coexistence, qui apparaît naturelle aux yeux des Français, apparaît quasi incompréhensible aux yeux de nombre d'Européens. Durant des décennies, la France et la Grande-Bretagne ont été en effet les deux pays européens les plus farouchement hostiles à l'intégration des souverainetés politiques, défendant dans bien des dossiers une Europe des nations. Mais la France promouvait simultanément l'idée d'une Europe souveraine et puissante dans les affaires du monde (ce que les Anglais se sont toujours gardés de faire). Cette ambivalence française fut perçue comme un double discours, plus ou moins hypocrite, de la part de la France. Comment construire en effet une Europe politique sur la base d'une Europe des nations ? Pour les Français, cette contradiction n'en était pas une, puisqu'ils avaient développé la même ambivalence au sein de l'Otan : Alliance atlantique et indépendance nationale, solidarité et souveraineté, le général de Gaulle avait su parfaitement conjuguer ces contraires, jusque dans la décision spectaculaire du retrait français de la structure militaire intégrée, jointe à la confirmation de notre adhésion au Traité de l'Atlantique Nord. Mais au fil des années, cette double rhétorique française est devenue de plus en plus incompréhensible pour nos partenaires. Certes, le temps et la mondialisation aidant, le culte de la souveraineté nationale s'est érodé : l'intégration dans le cadre de l'UE est devenue plus acceptable, voire nécessaire, aux yeux des gouvernements français, s'agissant de migrations, de monnaie unique, de sécurité des frontières, de coopération policière et judiciaire, d'endettement, etc. Mais quelque chose demeure de cette réticence historique : Paris est sans doute la capitale la plus réservée aujourd'hui sur la possibilité de votes à majorité qualifiée sur la politique étrangère, comme l'ont suggéré l'Allemagne et la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen.

S'agissant cette fois de sa pratique européenne, la France a combiné le meilleur et le pire. Le meilleur, quand elle décide d'associer le reste de l'Union à ses décisions de politique étrangère et de sécurité : ainsi de l'invitation faite par Emmanuel Macron à Angela Merkel et Jean-Claude Juncker, en mars 2019, lors de la visite officielle du Président chinois à Paris. Ou encore lorsque la France et l'Allemagne décident de jumeler deux mois de leur présidence successive au Conseil de sécurité de l'ONU, en mars 2019. Le pire, hélas, est encore fréquent : lorsque François Mitterrand débarque à Sarajevo, le dimanche 28 juin 1992 en pleine guerre de Bosnie et à la surprise générale. Lorsque François Hollande décide de l'intervention française au Mali en janvier 2011, sans prévenir ses homologues européens. Ou encore lorsqu'Emmanuel Macron oublie d'informer ses partenaires européens de sa nouvelle proposition « d'architecture de sécurité et de confiance »

avec la Russie, en août 2019, à l'occasion du G7 qu'il préside à Biarritz. Ces exemples de « cavalier seul » et de plaidoyer européen simultané énervent les partenaires, quand ils ne les divisent pas. C'est l'une des grandes faiblesses diplomatiques françaises que de ne pas savoir bâtir du consensus européen ou, en tout cas, de ne pas juger bon de prendre le temps d'un tel effort. Sauf parfois envers l'Allemagne, et deux ou trois autres pays ou institutions européennes selon les sujets, le réflexe européen n'est pas encore au cœur de la politique étrangère française.

Quant à l'héritage gaullien, il reste très lourd des décennies après la disparition du Général. Ce n'est pas tant la vision d'une Europe politique et puissante qui est ici en cause, que l'antiaméricanisme, ou du moins la méfiance viscérale du Général à l'égard des États-Unis. Quelles que soient ses initiatives ou ses décisions, la France reste l'objet d'un soupçon : en 2020, des décennies après de Gaulle et alors que les dirigeants français ont renoncé à l'antiaméricanisme dans leur rhétorique politique, les Européens se méfient. Chaque fois que Paris avance une idée, nos partenaires la scrutent d'abord à l'aulne de cette inquiétude : s'agit-il d'affaiblir l'Alliance atlantique ? De renforcer l'autonomie européenne au détriment de l'Otan ? Même Nicolas Sarkozy, le plus atlantiste des Présidents français, ne put y échapper : alors qu'il décidait de réintégrer les structures militaires de l'Otan, certains se demandèrent s'il n'y avait pas, dans cette réconciliation, une ruse perfide pour miner l'Otan de l'intérieur. Cette persistance du soupçon, alors que l'antiaméricanisme a perdu largement de son importance dans la politique étrangère française, reste assez mystérieuse. Elle handicape en tout cas la politique européenne de la France, y compris dans ses meilleures intentions.

Conclusion

Faut-il pour autant désespérer un Billancourt européen ⁽⁵⁾ ? Pas nécessairement. Comme tous les autres pays, par ces temps d'accélération spectaculaire de l'ordre politique international, la France est en train de changer, vite et profondément. Ces évolutions concernent aussi la définition d'une Europe puissante. Pendant des décennies, Paris a identifié en effet la revendication d'une Europe politique avec celle d'une Europe de la défense. Comme si la défense était la première condition de l'existence sur la scène internationale. Or, ce qui pouvait être acceptable quand les rapports de force géopolitiques menaient le monde, l'est beaucoup moins dans la configuration internationale actuelle. La mondialisation économique, les leçons tirées de la pandémie, l'évolution de la géopolitique elle-même obligent en effet à revoir cette équation. Ce qui transformera l'Europe en acteur politique influent sur la scène internationale, c'est autant sa capacité stratégique que sa souveraineté industrielle, technologique, sanitaire, alimentaire, énergétique, etc. Comment être influent sur la Russie en accumulant les dépendances

⁽⁵⁾ Jean-Paul Sartre : « Il ne faut pas désespérer Billancourt », mai 1968.

énergétiques à l'égard de ce pays ? Comment influencer la Chine, si cela est possible, avec des déficits commerciaux colossaux et une dépendance massive à l'égard de Pékin pour de nombreuses fournitures stratégiques, médicaments ou terres rares notamment ? Même à l'égard des États-Unis, comment peser sur les décisions américaines, dont le mandat de Trump a montré qu'elles pouvaient être carrément déraisonnables, voire dangereuses, voire agressives contre l'Europe, tout en restant dépendantes à 100 % de Washington pour la sécurité de l'Europe ? Josep Borell, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ne cesse de le répéter : « Les enjeux de l'autonomie stratégique ne se limitent pas à la sécurité et à la défense. Ils concernent un large éventail de secteurs, comme le commerce, la finance et l'investissement ⁽⁶⁾. »

Si la pandémie de Covid-19 pouvait servir à quelque chose de bon pour la construction européenne, ce serait effectivement de renforcer une approche beaucoup plus globale de l'autonomie et de la puissance. Les Européens y sont désormais plus sensibles, aussi bien depuis les sanctions extraterritoriales des États-Unis contre leurs entreprises que depuis leur découverte du monopole chinois sur la matière première du doliprane. En adoptant cette approche, comme semble le faire désormais Emmanuel Macron, avec en écho Josep Borell, la France contournerait cet obstacle majeur que représente le tabou de l'Otan. Vouloir construire la puissance de l'Europe en commençant par la défense c'est en effet partir avec un veto immédiat. Renverser les priorités au détriment de la défense n'implique pas toutefois de renoncer à l'objectif d'une autonomie stratégique de l'UE. Celle-ci ne serait simplement plus le préalable pour la construction d'une Europe-puissance, mais l'une de ses dimensions, parmi bien d'autres. En globalisant son projet d'Europe puissance, la France a une vraie chance de soutenir enfin un projet européen. ♦

⁽⁶⁾ « Pourquoi l'Europe doit-elle être stratégiquement autonome ? », *Éditoriaux de l'Ifri*, décembre 2020.