



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2000, volume I
Editions Bruylant, Bruxelles

COLARD Daniel , "Les choix européens de la France", AFRI 2000, volume I

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/danielcol2000.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

LES CHOIX EUROPÉENS DE LA FRANCE

PAR

DANIEL COLARD (*)

Notre propos sur les choix européens de la France s'inscrit dans un triptyque : « *la puissance et le rang* » ; « *la France et l'Europe* » ; enfin, « *la France et l'universel* », ou le monde. Sur la « *puissance et le rang* », autrement dit le statut et le rôle de la France sur la scène internationale à l'aube du XXI^e siècle, tout a été dit ou presque. Je ferai cependant deux remarques additionnelles. Notre pays fortement marqué par la diplomatie gaullienne, son héritage et les pesanteurs historiques conserve aujourd'hui encore la nostalgie de la grandeur, de la puissance – mieux de l'influence – et de l'indépendance sous toutes ses formes. En second lieu, l'« *exception française* » n'est pas morte : nous refusons le déclin, la dépendance, la satellisation et nous entendons encore jouer un rôle, surtout en Europe, être un acteur à part entière du jeu international, porteur d'un message et d'une mission. Michel Jobert, ancien ministre des Affaires étrangères du président G. Pompidou, en 1973 lors d'un voyage à Moscou avait dit à son *alter ego*, Andreï Gromyko : « *La France n'est ni une superpuissance, ni une petite puissance, par conséquent elle n'est pas moyenne non plus!* ». Hubert Védrine, l'actuel responsable du Quai d'Orsay utilise souvent dans ses discours une formule qui peut donner lieu à consensus : « *La France est une puissance d'influence mondiale* » (1).

Trois ouvrages récents donnent l'un une vision pessimiste, les deux autres une vision optimiste de la diplomatie française. Le général Gallois, l'un des pères de la stratégie de la dissuasion nucléaire, n'hésite pas à écrire que la France, allant d'abandons en abandons et en renoncements, est en train de « *sortir de l'Histoire* » : elle a amorcé son « *déclin national* » (2). Pascal Boniface, directeur l'IRIS, de son côté, note dans son essai, « *la France est-elle encore une grande puissance* » (3) : « *La France n'est pas pour autant une non-puissance, ni même une puissance moyenne. C'est une puissance au sens plein du terme et, si elle ne peut en aucun cas postuler au premier rang, elle fait partie de la poignée d'États dont le point de vue compte sur l'ensemble des sujets internationaux. La France ne peut être au premier rang que collectivement,*

(*) Professeur de droit public à la Faculté de Droit de l'Université de Franche-Comté à Besançon et membre du Centre d'études de défense et de sécurité internationale de l'Université Grenoble II.

(1) Voir *Le Nouvel Observateur*, entretien du 28 mai 1998.

(2) Voir son livre, *La France sort-elle de l'Histoire?*, édition L'Age d'Homme, Lausanne, 1998.

(3) Éditions des Presses de Sciences Po, Bibliothèque du citoyen, Paris, 1998.

grâce au multiplicateur européen ». Point de vue partagé pleinement par le politologue Alain Duhamel (4).

Ce qui est nouveau dans l'après-guerre froide, c'est précisément le passage obligé du bilatéralisme au multilatéralisme, d'un monde bipolaire à un monde multipolaire. La diplomatie bilatérale sans disparaître est de plus en plus supplantée par la diplomatie multilatérale qui consiste à instrumentaliser la puissance des autres acteurs pour mieux défendre la poursuite de ses propres intérêts nationaux. Le multilatéralisme est – dans le cadre notamment des OIG (ONU, OSCE, Conseil de l'Europe, OTAN, UEO, Union européenne) – un multiplicateur réel d'influence et de puissance. D'où l'intérêt d'une réflexion sur la conception que se fait la France de l'Europe et non plus sur celle qu'elle se fait nationalement de son rôle et de son rang, c'est-à-dire d'elle-même.

La dimension continentale européenne et le cadre de l'Union européenne constituent en effet les cadres diplomatiques prioritaires et quotidiens des décisions de nos gouvernants. N'avons-nous pas depuis une quinzaine d'années un ministre à plein temps exclusivement chargé des Affaires européennes ? Le président J. Chirac n'a-t-il pas déclaré dans une conférence de presse en 1995 que l'Europe ne faisait plus partie des Affaires étrangères mais de la « *politique intérieure de notre pays* » ? Enfin, n'avons-nous pas été contraints – les constituants – à deux reprises déjà de réviser notre Loi fondamentale pour la mettre en conformité avec les Traités de Maastricht du 7 février 1992 et d'Amsterdam du 2 octobre 1997 (5) ?

Deux remarques liminaires encore avant d'entrer dans le vif du sujet. D'abord, c'est une perception purement nationale, donc subjective, qui sera exposée ici. Ensuite, vu l'ampleur du thème retenu, nous laisserons délibérément de côté ce qu'il est convenu d'appeler la construction d'une « *Architecture paneuropéenne de paix, de sécurité et de coopération* ». Nous ne traiterons pas par conséquent de la recomposition du Vieux Continent, mais nous aborderons principalement la question de l'unification et de l'intégration européenne dans le cadre de la CE-UE. Ce qui est déjà un très vaste programme. La question centrale que nous posons est la suivante : quelle Union ou quelle Communauté pour quelle Europe ? L'Europe communautaire pour quoi faire ? pour faire quoi ? C'est toute la problématique conceptuelle des finalités, des buts, des objectifs de la construction européenne. Question déjà posée par R. Schuman et J. Monnet au moment de la fondation de la CECA le 9 mai 1950 (6), mais qui n'a pas obtenu de réponse unanime vu les divergences nombreuses sur le contenu du projet européen. « *Nous unissons*

(4) Voir son ouvrage sur l'Europe, *Une ambition française*, Éditions Plon, 1999.

(5) La première révision constitutionnelle a eu lieu par la voie du référendum de l'article 11 (51 % de « oui »), la seconde par la voie parlementaire de l'article 89, le président Chirac n'ayant pas suivi l'exemple de son prédécesseur F. Mitterrand.

(6) La Déclaration Schuman du 9/5/1950 est le point de départ du processus d'unification : elle est toute entière inspirée par la réconciliation franco-allemande et la recherche de la paix entre États européens.

des hommes, nous ne coalisons pas des États », a écrit en tête de ses Mémoires Jean Monnet, l'« *inspirateur* » comme l'appelait le général de Gaulle (7). L'Europe est un moyen et non pas une fin en soi.

Le fil d'Ariane de ce rapport reposera sur une idée-clé qui constitue l'originalité de la conception et du discours français sur l'intégration européenne. Cette idée directrice très simple est la suivante : la France milite depuis la naissance de la V^e République en 1958 pour une « *EUROPE-PUISSANCE* », acteur autonome et à part entière du système international. Sa diplomatie et sa stratégie s'ordonnent – et c'est vrai pour les cinq présidents, de De Gaulle à Chirac – autour de cet objectif fondamental. Nous examinerons alors successivement :

I. La France et la diplomatie de l'Europe-puissance par l'approfondissement de l'Union européenne ;

II. La France et la stratégie de l'Europe-puissance par l'élargissement de la CE/UE.

En effet, la dialectique de l'approfondissement et de l'élargissement conditionne l'émergence au XXI^e siècle d'une « *Europe-puissance* » qui s'oppose à une « *Europe-Espace* » ou *Super-marché*, chère aux britanniques.

LA FRANCE ET LA DIPLOMATIE DE L'EUROPE-PUISSANCE PAR L'APPROFONDISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Europe-puissance (8) permettra aux Européens de rentrer dans l'Histoire, de passer du statut d'objet au statut de sujet, de celui de spectateur à celui d'acteur diplomatico-stratégique, bref de faire entendre leur voix dans le monde multipolaire de l'après-guerre froide et du XXI^e siècle. Marc Bloc, le grand historien des Annales, a écrit quelque part : « *Il n'y a pas une histoire de la France, il y a une histoire de l'Europe; il n'y a pas une histoire de l'Europe, il y a une histoire du monde* ». On ne saurait mieux résumer *LE PROBLÈME* qui est celui de *L'AFFIRMATION de l'IDENTITÉ ET DE LA PERSONNALITÉ EUROPÉENNE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE*. On peut formuler les choses autrement en utilisant le vocabulaire du sociologue Zaki Laïdi : il faut coupler « *le sens avec la puissance* ». La construction européenne doit « *faire sens* » pour entraîner l'adhésion des peuples. L'Union européenne est à la recherche d'une géopolitique, d'une géostratégie, d'une géoéconomie du SENS.

Au cœur de cette problématique communautaire, on trouve naturellement la sacro-sainte souveraineté consacrée solennellement sur le plan international en 1648 par le modèle westphalien. La souveraineté ou l'indépendance nationale qui a opposé dès le départ deux écoles, deux conceptions, de l'Eu-

(7) Librairie A. Fayard, Paris, 1976.

(8) On doit à V. Giscard d'Estaing ce concept qui a été repris par la classe politique.

rope : la conception des gaullistes partisans de la Confédération d'États et la conception des fédéralistes favorables à une Europe supranationale (9). La querelle idéologique et théocratique, sans être éteinte, est en voie d'apaisement, tout le monde étant pour l'Union européenne des peuples ou l'Europe unie des États. L'Union européenne depuis cinquante ans apparaît comme l'art de gérer les accords et surtout les désaccords des États de manière civilisée. La construction européenne est finalement un LABORATOIRE ORIGINAL où se construisent des rapports internationaux d'un type nouveau, par-delà les idéologies et les conflits d'intérêts nationaux.

L'Europe-puissance passe par l'approfondissement des trois piliers du fameux temple maastrichtien créé par les États et par le Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 : le pilier de l'intégration commerciale, économique et financière, le pilier de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le pilier de la coopération policière et judiciaire. Ce temple a été lui-même sensiblement modifié et complété par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997. Nous analyserons sommairement les problèmes qui se posent entre la France et ses partenaires de l'Union européenne dans le domaine de l'approfondissement en privilégiant surtout le pilier n° 2.

L'approfondissement du premier pilier

Trois grands dossiers en janvier 1999 commandent l'avenir de l'Europe-puissance qui doit voir le jour au XXI^e siècle : l'Agenda 2000, l'Union économique et monétaire (UEM, EURO et EUROLAND) et la réforme des institutions de la Communauté. On rappellera ici que la règle de la majorité qualifiée régit ces différentes matières, les États ayant transféré une grande partie de leur souveraineté aux autorités de Bruxelles.

a) *En ce qui concerne l'« Agenda 2000 » élaboré en 1997 par la Commission, on sait qu'il faut trouver une solution aux problèmes suivants :*

- réformer la politique agricole commune (PAC) où la France a des intérêts très importants à défendre dans le cadre du système des organisations communes de marché (OCM) qui lui est largement favorable;
- réformer les modalités d'action des fonds structurels (FEDER, FSE, Fonds de cohésion, IFOP), c'est-à-dire les mécanismes relatifs à la politique régionale et de cohésion économique et sociale;
- réformer les finances de la Communauté et planifier les dépenses pour la période 2000-2006 : les États contributeurs nets – Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Suède – souhaitant une réduction de leur contribution, les

(9) A. Esmein définissait la première comme un « complexe d'États souverains » et la seconde comme un « État souverain complexe ».

États moins développés du Sud souhaitant avec la France la stabilisation des dépenses au niveau atteint en 1999 (10).

b) *Deuxième grand dossier : l'UEM, la monnaie unique et la naissance d'EUROLAND à 11 le 1^{er} janvier 1999*

Au début de l'année, onze États sur quinze ont décidé de créer une UEM et de fusionner leur monnaie nationale dans une monnaie européenne unique : l'euro, ex-ECU du Système monétaire européen (SME) mis en place par le couple franco-allemand Giscard/Schmidt en 1979. Les quatre absents s'appellent : le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et la Grèce. L'absence ou la défaillance du gouvernement britannique est sans doute provisoire mais affaiblit la « zone EURO ». L'exception anglaise n'est hélas ! pas une anomalie mais une donnée structurelle (voir le chèque de Mme Thatcher, le SME, l'Europe sociale, les Accords de Schengen).

L'abandon simultané de la souveraineté monétaire (le pouvoir de battre monnaie) par onze États – qui représentent 300 millions d'Européens et qui sont les plus importants de l'Union européenne – au profit d'une « Banque centrale européenne » (BCE) est sans précédent historique. Cette petite révolution monétaire entraînera trois conséquences majeures : l'Euro va créer une zone de stabilité qui s'étendra au-delà des premiers adhérents (l'Afrique avec la zone CFA, l'Europe centrale dont certaines monnaies étaient liées au mark); elle va permettre ensuite à l'Union européenne d'affirmer son identité internationale et de concurrencer les deux autres monnaies de réserve – le dollar et le yen – donc de provoquer un rééquilibrage de l'économie mondiale, Euroland devenant la première puissance commerciale du monde et aussi la première pour l'épargne (avec 23 % de l'argent mis de côté); enfin et surtout, la monnaie unique aura un « effet fédérateur » dont il est difficile de mesurer l'impact sur la relance de l'intégration politique européenne.

Le marché unique et la monnaie unique appellent en outre une convergence des politiques économiques des États membres et une harmonisation fiscale. L'euro est une chance pour la France (J. Chirac) et la clé de l'Europe du XXI^e siècle (G. Schröder). Dans une « Europe rose » à dominante social-démocrate, la question de la définition d'un « modèle social européen » est également posée, de même que celle d'un pouvoir politique et économique équilibrant la toute puissance de la BCE (11).

(10) Le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999, réuni sous la présidence allemande du chancelier Schröder, a trouvé des compromis raisonnables sur ces deux dossiers délicats. Le lecteur se reportera aux conclusions publiées par le Conseil des chefs d'État et de Gouvernement.

(11) On notera que pour la première fois, les élections au Parlement européen du 13 juin 1999 ont donné la majorité aux partis de droite, la présidence allant à la française Nicole Fontaine (UDF).

c) *Troisième et dernier dossier du premier pilier : la réforme des institutions communautaires*

Elle est posée depuis Maastricht en 1992 mais n'a toujours pas été résolue. L'échec du Traité d'Amsterdam de 1997 sur ce point a conduit la France avec la Belgique et l'Italie à en faire un préalable avant tout nouvel élargissement (12). On notera cependant que la France voulait une Europe forte avec des institutions faibles, contrairement à la position allemande qui souhaitait des institutions fortes dans une Communauté faible, le Royaume-Uni refusant les deux. La réforme institutionnelle – impératif catégorique pour Paris – pose des problèmes délicats : au niveau des pouvoirs des organes, de la prépondérance des voix, de la règle de l'unanimité et de la majorité qualifiée, bref, du pouvoir économique et politique de l'Union européenne. Sans oublier les rapports gouvernant les relations entre les petits États sur-représentés (les 10) et les grands sous-représentés (France – Allemagne – Royaume-Uni – Italie – Espagne, les 5).

Voilà pour les dispositions du premier pilier du Temple européen. Passons plus rapidement sur le troisième pilier avant d'étudier plus en détail le deuxième qui mérite une grande attention.

L'approfondissement du troisième pilier : la sécurité interne de l'Union européenne

On sait que la coopération dans le domaine de la justice et de la police continue à échapper largement à la communautarisation malgré l'intégration des accords de Schengen par le Traité d'Amsterdam dans le premier pilier et l'adjonction d'un Titre IV dans le Traité CE relatif aux visas, l'asile, l'immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes. Ces matières intéressent directement la France, pays qui a une frontière sur la Méditerranée et des relations spéciales avec ses anciennes colonies du Maghreb et d'Afrique noire.

L'« espace Schengen » ne concerne d'ailleurs pas les quinze de la Communauté : y échappent ou ont un statut particulier l'Irlande, le Royaume-Uni, la Suède et la Finlande.

Le Traité d'Amsterdam a introduit d'autre part, sur initiative française, la technique de l'approfondissement par la procédure de la « coopération renforcée » ou de l'« intégration différenciée », voire des « partenariats à géométrie variable ».

Dans le troisième pilier, la souveraineté protégée par la règle de l'unanimité continue à régir de nombreuses dispositions relatives à la coopération judiciaire et policière. L'objectif de l'Union est d'offrir aux citoyens euro-

(12) Voir La Déclaration n° 57 des Trois annexée au Protocole 11 sur les Institutions accompagnant le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997.

péens un « niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les États membres ».

L'approfondissement de l'Europe-puissance par l'affirmation de son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une PESC

C'est le deuxième pilier du temple maastrichtien, le plus important sans doute aujourd'hui avec l'avènement parallèle de la monnaie unique qui, elle, relève du premier pilier. La sécurité interne dans l'Union est inséparable de la sécurité externe de l'Union européenne. On touche ici au cœur du cœur de la souveraineté avec la diplomatie, la politique de sécurité commune et la création progressive d'une « identité européenne de sécurité et de défense » (IESD). L'Europe des quinze est un « géant économique » certes, mais encore un « nain politique » et une « larve militaire ». L'émergence d'un monde multipolaire organisé n'a de sens que si la Communauté y a sa place, que si elle joue un rôle conforme à son poids économique et monétaire (13).

Le couple franco-allemand a – grâce à Maastricht et Amsterdam – ouvert la voie à l'Europe-Puissance qui s'oppose à l'Europe-Espace ou simple grande zone de libre échange (14). Citons le polonais B. Geremek, ministre des Affaires étrangères, qui pose la vraie question : « Comment faire entrer le fait national dans la construction européenne ? ». Et Jean Monnet qui dans son Mémoire du 3 mai 1950 écrivait déjà : « L'Europe n'a jamais existé ? Ce n'est pas l'addition de souverainetés réunies dans les Conseils qui crée une entité. Il faut véritablement créer l'Europe, qu'elle se manifeste à elle-même et à l'opinion américaine et qu'elle ait confiance en son propre avenir ».

L'Union européenne possède désormais une identité économique et commerciale, une identité monétaire, une identité culturelle; elle a besoin pour devenir maîtresse de son propre destin d'affirmer son identité diplomatico-stratégique, c'est-à-dire sa personnalité politique et militaire. Sans constitution d'une identité européenne de sécurité et de défense, elle ne sera qu'un objet dans un système international multipolaire en gestation.

La problématique de l'identité militaire est à la fois ancienne, technique et très complexe (15). Elle nécessiterait de très longs développements car il s'agit essentiellement de doter la Communauté d'une capacité d'action internationale autonome pour qu'elle puisse défendre ses intérêts vitaux ou fondamentaux et échapper à la dépendance, à la satellisation, au protectorat de l'oncle Sam. Tel est l'enjeu capital. La motrice de la PESC demeure le

(13) Voir l'ouvrage de Nicole GNESOTTO, *La puissance et l'Europe*, Presses de Sc. Po, 1998.

(14) Voir Daniel COLARD, *Le partenariat franco-allemand : du Traité de l'Élysée (1963) à la République de Berlin (1999)*, Éditions Guarlino, 1999.

(15) Rappelons l'échec du projet de « Communauté européenne de défense » (CED) entre 1950 et 1954, et celui du Plan Fouchet en 1961-62.

partenariat franco-allemand qui peut jouer – selon les circonstances – soit le rôle d'accélérateur, soit le rôle de frein dans le processus de l'intégration.

La rénovation du couple Paris-Berlin, la relance du binôme est en marche avec le tandem Chirac-Schröder à la suite du sommet de Potsdam du 1^{er} décembre 1998 (cf. la déclaration bilatérale adoptée par le Président et le nouveau Chancelier). Il convient d'ajouter que l'EURO soude davantage le contrat de mariage passé entre les deux États signé le 22 janvier 1963 à l'Élysée par De Gaulle et Adenauer. La zone mark a disparu et la monnaie allemande n'équilibre plus la bombe atomique française comme au beau temps de la guerre froide. Cela étant, une entente élémentaire entre les deux peuples et les deux partenaires, socle de l'Union européenne, est nécessaire mais ne doit pas être exclusive dans une Europe post-bipolaire : le bilatéralisme peut être à géométrie variable et doit se combiner harmonieusement avec un multilatéralisme interne à l'Union.

Le couple franco-britannique – l'entente cordiale, complément naturel du premier – fonctionne aussi sur des bases différentes. Certaines convergences d'intérêts récentes entre Paris et Londres commencent enfin à se manifester dans le domaine de la défense, de la dissuasion nucléaire et de la Sécurité avec un grand « S » (16). Un axe atomique franco-britannique pour structurer l'identité européenne de sécurité et de défense n'est pas à exclure à moyen terme si l'on se réfère aux ouvertures du gouvernement T. Blair au sommet de Pörschach et à la Déclaration historique adoptée au sommet de Saint-Malo le 4 décembre 1998.

Le nœud gordien de la PESC et de l'identité européenne de sécurité et de défense consiste dans l'organisation intelligente des relations au sein du triangle infernal : UE-UEO-OTAN. Ce « cercle vicieux » doit devenir « vertueux », ce qui est encore fort éloigné du but à atteindre. Les divergences fondamentales entre États européens portent sur trois séries de relations : les relations UE-UEO ; les relations UEO-OTAN, et enfin le triangle institutionnel UE-UEO-OTAN.

On peut résumer la position de la France – celle du président Chirac et du gouvernement de cohabitation Jospin – au début de l'année 1999, trois mois avant l'élargissement officiel de l'OTAN et à la veille de l'adoption d'un nouveau concept stratégique par l'Alliance atlantique à l'occasion de son cinquantième anniversaire – de la façon suivante. Trois principes fondamentaux guident notre pays :

1. L'Alliance est d'abord une organisation militaire : son objectif principal demeure la défense collective des Alliés sur la base de l'article 5 du traité de 1949 ; elle n'est pas le gendarme du monde ;

(16) Il existe depuis 1992 une Commission bilatérale chargée de rapprocher les points de vue entre Paris et Londres en matière militaire et nucléaire.

2. L'Alliance atlantique à 19 est un acteur de la stabilité et de la sécurité en Europe et donc l'un des cadres de l'affirmation de l'identité européenne de sécurité et de défense;
3. L'Alliance peut être amenée à conduire des opérations en dehors de sa zone de responsabilité territoriale si elle est mandatée pour le faire par le Conseil de sécurité de l'ONU ou l'organisation paneuropéenne de l'OSCE; la France sera présente dans les fameux GFIM (groupes de forces interarmées multinationales) : dans les éléments permanents d'état-major et dans l'état-major chargé de leur planification (17).

Concernant l'avenir de l'UEO, elle milite – avec l'Allemagne unie – pour sa fusion avec l'Union européenne et déplore la pluralité des statuts des 28 États qui travaillent, plus ou moins, avec cette Organisation militaire européenne, notamment celui des États observateurs neutres membres de la Communauté : l'Irlande, l'Autriche, la Finlande et la Suède. L'UEO est pour Paris le « *bras armé de l'Union européenne* » et le « *pilier européen de l'Alliance atlantique* » qui doit être, elle, profondément rénovée, rééquilibrée et modernisée. En d'autres termes, le « *protectorat euro-atlantique* » mis en place pendant la guerre froide doit s'effacer aujourd'hui devant un « *partenariat euro-atlantique* », une Alliance transatlantique qui reposerait sur deux piliers d'égale importance diplomatico-stratégique.

Corollaire de cette approche française pour construire l'Europe de la défense et de la sécurité : il faut mettre au service de l'identité européenne de sécurité et de défense une industrie européenne et un marché européen des armements, ce qui implique des restructurations, des coopérations bi ou multilatérales, des partenariats multiples et diversifiés. L'objectif est de doter l'identité européenne de sécurité et de défense d'une base industrielle et technologique forte qui favorise l'émergence d'une Europe spatiale, des satellites, du renseignement militaire, le tout dans le cadre d'une Agence européenne des Armements. Le GAEO et l'OCCAR constituent l'embryon de cette future agence. Ici, le triangle militaro-industriel Paris-Londres-Berlin a un rôle déterminant à jouer par l'intermédiaire de BAE, DASA, l'AE-ROSPATIALE-MATRA (18). On voit que la balle est plutôt dans le camp français, vu les lenteurs des privatisations des industries d'armement et les hésitations du gouvernement Jospin ce qui bloque le rapprochement avec les deux autres côtés du triangle.

Dans le domaine de la PESC, on déplorera la division des Quinze dans les conflits périphériques : les Balkans, le désarmement de l'Iraq, les frappes militaires américaines contre Bagdad, l'affaire somalienne et la crise du Rwanda. Les défauts des mécanismes de la politique étrangère et de sécurité

(17) Ce que les États-Unis appellent « *les forces séparables mais non séparées* » prêtées par l'OTAN à l'UEO pour conduire des missions de type Pétersberg.

(18) Sur tous ces points, consulter les travaux de J.-P. HÉBERT et les rapports de l'Assemblée parlementaire de l'UEO.

commune n'expliquent pas tout. La volonté politique avec les mêmes institutions permettrait de faire entendre la voix de l'Union européenne sur la scène internationale et à l'ONU. La cacophonie n'est pas meilleure ni plus productive que le silence.

La combinaison du bilatéral et du multilatéral dans l'après-guerre froide est ce qu'il y a de plus difficile dans la mise en œuvre du deuxième pilier du Traité de Maastricht sur l'Union européenne (19). L'entrée en scène de « M. PESC », J. Solana, ex-Secrétaire général de l'OTAN, ne réglera pas tout car la communautarisation de la PESC relève de vœux très pieux. La route pour y parvenir sera très, très longue.

Laissons là la problématique globale de l'EUROPE-PUISSANCE par l'approfondissement de l'Union européenne pour donner un rapide coup de projecteur sur l'autre face du Janus européen : celle de l'élargissement.

LA FRANCE ET LA STRATÉGIE DE L'EUROPE-PUISSANCE
PAR L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE
À L'EST ET AU SUD

Comment faire l'Europe unie sans défaire la France ? Comment élargir l'Union européenne sans l'affaiblir ? Les deux questions sont étroitement liées. L'EUROPE-PUISSANCE postule un nouvel élargissement à l'Est aux PECO et au Sud dans le bassin oriental de la Méditerranée avec les candidatures de Chypre, voire de certains États balkaniques à plus long terme. Une Europe à 30 à l'horizon 2010-2015 n'est pas une hypothèse d'école.

Il importe d'abord de souligner dans cette seconde problématique qu'il existe un dilemme difficile à surmonter, que la Communauté a dû affronter lors de ses différents élargissements en 1973, 1981-1986 et 1995 avec l'entrée du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande, celle de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, enfin, celle de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède. Ce dilemme est une contradiction qui peut se formuler ainsi : plus l'Union européenne s'élargit et s'agrandit, plus elle augmente sa puissance, mais plus elle s'affaiblit au risque de se diluer et de perdre son âme, son identité, sa personnalité. En d'autres termes, *ce que la Communauté gagne en extension interne, elle peut le perdre en cohésion interne*. Comment donc élargir sans affaiblir, comment élargir en approfondissant simultanément, tâche particulièrement difficile ?

Les précédents historiques montrent qu'il vaut mieux approfondir avant d'élargir : en 1973, on a élargi puis approfondi en 1976 avec l'Acte euro-

(19) Voir Hubert VÉDRINE, « La politique étrangère de la France de 1981 à 1995 », *Relations internationales et stratégiques*, n° 24, hiver 1996.

péen (20) et l'adoption du SME en 1978; l'élargissement vers le Sud en 1981 et 1986 a coïncidé avec la création du Marché unique issu de l'Acte unique de 1986; l'élargissement de 1995 a été heureusement précédé par la signature du Traité de Maastricht de 1992 sur l'Union européenne (21)..

Le cinquième élargissement en préparation est d'une nature très particulière. Il présente un certain nombre d'originalités qu'il faut prendre en compte pour le réussir et renforcer l'EUROPE-PUISSANCE. Ces spécificités sont les suivantes :

- l'élargissement concerne une bonne dizaine d'États candidats qui représentent démographiquement environ 100 millions d'hommes;
- il modifie en profondeur l'espace européen en réconciliant les deux Europes, celle de l'Ouest avec celle du Centre et de l'Est; ce changement de dimension – humain et territorial – donnera à l'Union européenne la dimension continentale : c'est le défi du nombre et de l'organisation de l'espace;
- cet élargissement sera nécessairement long et très coûteux parce qu'il s'agit d'États ex-socialistes très en retard sur le niveau de développement de tous les autres; les finances de la Communauté seront mises très sérieusement à contribution (voir Agenda 2000);
- l'élargissement est un processus d'abord politique avant d'être un processus géographique, économique et juridique; et nul ne connaît les frontières ou les limites de cette grande Europe en formation : les États balkaniques rejoindront-ils tous la Communauté? l'Ukraine, la Russie, la Turquie feront-elles partie de l'Union?

Le défi de l'élargissement met en jeu l'avenir et le devenir, la nature et la structure de l'Union européenne. Il est à la fois une grande chance et un grand risque pour les Quinze. C'est aussi un formidable pari.

Trois questions se posent pour le relever et le gagner :

- élargir pour quoi faire?
- élargir avec qui?
- élargir comment?

De la réponse apportée à cette triple interrogation dépendra le succès ou l'échec de cette grande entreprise. Il y va tout simplement de la survie de la Communauté – communauté d'intérêts, de valeurs, et de destin – parce que certains États souhaitent l'élargissement pour mieux bloquer l'approfondissement. Reprenons ces trois points.

(20) Ce Traité prévoit l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen, ce qui donne à l'Assemblée une légitimité démocratique.

(21) Le Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 – désormais constitutionnalisé – fait faire à la Communauté un saut qualitatif de première grandeur : il crée une UEM et une monnaie unique; il organise une PESC et une coopération dans le domaine de la justice et de la police; il institue une citoyenneté européenne.

Élargir l'Union européenne pour quoi faire?

La première réponse va de soi. L'élargissement renforcera l'EUROPE-PUISSANCE et son poids dans le monde sur tous les plans : politique, diplomatique, stratégique, géographique, économique, culturel.

La seconde a été donnée dès 1990 par Vaclav Havel : « *L'élargissement est dans l'intérêt de l'Europe entière. Nous ne souhaitons pas qu'il soit considéré comme une œuvre de charité. C'est un défi qui a été lancé à l'Europe. Pour la première fois dans son histoire elle a la possibilité d'édifier son ordre interne selon les principes de la coopération politique et économique sur un pied d'égalité* ».

Enfin, de nombreux candidats frappent à la porte de la communauté et les Quinze n'ont pas de raisons valables de ne pas l'ouvrir, ceci d'autant plus que la plupart se réclament des mêmes valeurs et appartiennent à la même civilisation. La fermeture affaiblirait l'Union, l'isolerait sur le Vieux Continent et à terme procurerait à coup sûr beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages, d'instabilité que de stabilité, d'insécurité que de sécurité. Condamnés à vivre ensemble et à coopérer, nous sommes donc obligés d'élargir mais pas à n'importe quelles conditions et n'importe comment. C'est la position et la doctrine de la France, qui pose en conséquence certains préalables.

Élargir avec qui?

Les critères définis par le Conseil européen de Copenhague en 1993 ont permis d'arrêter une position commune, plus ou moins rationnelle. À l'Ouest, demeurent posées en filigrane les candidatures de la Norvège et de la Suisse, États riches, qui tôt ou tard entreront dans l'Union. À l'Est, il a été convenu de classer les candidats en deux groupes : ceux qui remplissent à peu près les critères, ceux qui sont encore dans l'incapacité de le faire. Ainsi, des négociations ont été engagées le 30 mars 1998 avec cinq candidats : l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovénie; la République de Chypre pose – de par sa division en deux États – des problèmes particuliers traités à part. Dans le deuxième groupe, ceux qui sont en attente, s'appellent : la Hongrie, la Lituanie, la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie. Au Sud, il reste un point d'interrogation sur les négociations avec la Turquie et Malte (22).

Au total, si cinq PECO sur dix ont entamé des négociations d'adhésion avec l'Union européenne, il a été clairement précisé qu'il s'agissait d'un processus évolutif – voir Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 – et que les cinq autres seront traités comme les autres. En clair, si l'un ou

(22) Malte ne pose aucun problème important; il n'en va pas de même avec la Turquie, État laïc mais musulman, où les droits de l'homme ne sont pas toujours respectés (voir le problème kurde); le statut de Chypre et de la mer Égée oppose Ankara à Athènes depuis des décennies.

l'autre des États en attente rattrapait son retard par rapport à ceux de la première vague, il pourrait à son tour commencer les pourparlers. Une « Conférence européenne » proposée par la France regroupe d'ailleurs l'ensemble des candidats. Le défi du nombre soulève une troisième question.

Élargir l'Union européenne comment, selon quels principes et méthodes ?

À cette question le discours français répond qu'il faut élargir en respectant trois grands principes directeurs :

- élargir sans affaiblir la Communauté et sa cohésion interne;
- élargir sans diluer l'Union européenne pour arrêter le processus d'intégration;
- élargir enfin sans dissoudre l'EUROPE-PUISSANCE dans l'EUROPE-ESPACE ou SUPER-MARCHE, pour la transformer en vaste zone de libre-échange euro-atlantique dominée par les États-Unis.

La question de l'Union européenne au défi de l'élargissement est centrale. La France souscrit sans réserve à l'objectif final : celui de réconcilier l'Europe avec son histoire et sa géographie. Elle formule cependant certaines conditions et propose certaines pistes qui ont été exposées par P. Moscovici, ministre chargé des Affaires européennes, dans un discours prononcé à Saint-Dié-des-Vosges le 4 octobre 1998. Pour le ministre, le tracé des frontières est avant tout une « décision politique ». La géographie est politique, l'histoire est politique, l'économie est politique. Pour les pays candidats, l'adhésion à l'ensemble des valeurs communes qui fondent le « modèle européen » constitue l'une des conditions nécessaires, mais pas nécessairement suffisante. L'Union européenne n'est pas le Conseil de l'Europe. L'Union européenne devra donc « assumer les conséquences de ses choix ». L'objectif n'est pas la création d'une « EUROPE-ESPACE » – où circulent les marchandises et les hommes – mais d'une « EUROPE-PUISSANCE COMMUNE » à laquelle, dépassant le cadre étroit des États-nations, les participants associent leur destin, pour abolir entre eux la guerre, unir leur force et peser ainsi sur les affaires du monde. Ce fil conducteur permet au ministre des Affaires européennes d'avancer quatre pistes pour réussir l'élargissement :

1. priorité à la réforme des institutions communautaires;
2. développer la subsidiarité sur la base de la souplesse et de l'ambition;
3. faire progresser l'Union européenne en instaurant des coopérations renforcées et privilégiées;
4. enfin, promouvoir l'Europe politique qui sera la vraie condition du succès de l'élargissement.

Sur le plan institutionnel – qui est un préalable – les objectifs français sont très pragmatiques : renforcer la collégialité de la Commission pour lutter contre les « dérives actuelles » de son pouvoir d'initiative, et faciliter le

recours au vote à la majorité qualifiée qui « *doit devenir la règle dans une Union élargie* ». La survie de l'Union européenne est à ce prix ; ne rien faire serait faire le « *choix de la paralysie* ». Personne n'y a intérêt sauf ceux qui ont des arrière-pensées.

L'élargissement pose aussi le problème d'une meilleure répartition des compétences entre l'échelon européen et l'échelon national. Dans une Europe à 25 ou à 30, il faudra des « *mécanismes fédérateurs puissants* » pour compenser l'effet de nombre et l'hétérogénéité des parties composantes. *Le principe de proximité ou de subsidiarité* interprété d'une façon très souple et réaliste, sans perdre de vue la finalité de l'entreprise européenne, peut rendre des services. Mais, l'Europe, dit P. Moscovici, ne connaîtra « *jamais aucun progrès en partant d'une approche notariale ou comptable* ». Elle a besoin d'ambition pour devenir une « *réalité puissante* ».

Troisième piste : l'élargissement appelle l'instauration de coopérations renforcées, c'est-à-dire la possibilité pour les pays qui le souhaitent de mettre en œuvre, à l'intérieur des traités communautaires, des politiques auxquelles d'autres ne s'associeront pas ou, en tout cas pas au début. La formule a été inaugurée à Maastricht et le traité d'Amsterdam en a codifié la technique. Il s'agit d'une notion qui constituera l'un des principaux antidotes à l'inertie, l'un des « *outils devant permettre de gérer la diversité sans empêcher l'approfondissement de la construction européenne* ».

Enfin, comme disait Michelet en se référant à l'histoire de la nation française la « *vision commune d'un destin commun* » pourra donner à l'Europe sa *légitimité politique et sa véritable identité*. Celle-ci est en marche car la « *demande d'Europe* », dans tous les domaines, est de plus en plus forte. Derrière la subsidiarité et la coopération renforcée, on retrouve la question institutionnelle. La démocratisation de la construction européenne conditionne aussi la légitimité politique de l'Union européenne. Elle doit répondre pour P. Moscovici à une « *triple exigence* » : une exigence de proximité du pouvoir en Europe ; une exigence de visibilité ; une exigence de crédibilité qui renvoie à la question de la sécurité du futur ensemble communautaire.

Tel est le discours français sur l'extension de l'Union et telle est la réponse que le pouvoir présidentiel et gouvernemental apporte au défi du nombre. La dialectique de l'approfondissement et de l'élargissement se trouve bien au cœur de la problématique du processus de l'intégration, c'est-à-dire de l'unification du Vieux Continent dans l'après-guerre froide.

CONCLUSION : LES VRAIES FINALITÉS DE L'EUROPE-PUISSANCE

La France, comme disent nos amis allemands, doit perdre l'habitude de voyager en première classe avec un billet de seconde. Si elle ne peut plus

« être l'embêteuse du monde », pour reprendre un mot de Giraudoux, elle peut cependant être encore l'embêteuse ou plutôt l'aiguillon de l'Europe. La diplomatie de l'influence supplante la diplomatie de la puissance, le « *soft power* » remplace le « *hard power* ».

Partager la souveraineté en s'unissant pour mieux peser par l'action collective ou exercer en commun la souveraineté pour rester maître de son destin, est-ce perdre son indépendance nationale et sortir de l'Histoire? La réponse est évidemment non, n'en déplaise aux « *souverainistes* »... À travers la construction européenne, la France « *visé la réincarnation* », l'Allemagne « *la rédemption* », le Royaume-Uni la « *marginalisation* » ou la « *temporisation* ». Tout le sens du partenariat se trouve dans cette formule, le couple Paris-Berlin demeurant le moteur indispensable de l'intégration européenne. Deux partenaires qui entretiennent une relation privilégiée et exemplaire depuis 1963 sont d'accord sur l'objectif : faire de l'Europe unie une véritable puissance globale, plénière, complète. Le grand historien Fernand Braudel notait avec sagacité : « *A l'unité, la culture dit toujours oui; l'économie à peu près oui; la politique reste réticente* ».

Alors que l'histoire devient mondiale et volontaire, et doit s'orienter, chercher de nouveaux repères, il importe de nous souvenir que ce qui a précipité l'évolution du monde est pour une grande part sorti de l'Europe. Européens, immense est à l'égard du monde notre responsabilité. Nous devons au monde quelque chose de ce que nous avons reçu. Bref, nous devons prendre conscience d'une « *vocation européenne* ». L'unité européenne, disait Jürgen Habermas, ne peut signifier en aucun cas autre chose que l'unité dans la diversité nationale. L'« *unitas multiplex* » ne doit pas déboucher sur les « *États-Unis d'Europe* » mais sur l'« *Europe unie des États* » ou selon J. Delors une « *fédération d'États nations* ». L'impossible nation européenne n'interdit pas la naissance d'une « *EUROPE-PUISSANCE* » à laquelle on peut assigner une quintuple mission :

1. favoriser l'émergence d'un monde multipolaire à l'aube du XXI^e siècle et d'un nouveau millénaire;
2. relever en commun les défis qui sont lancés à l'Union;
3. être sur la scène internationale un élément régulateur, modérateur, stabilisateur;
4. être un modèle et un exemple de développement économique et social pour les autres États de la planète;
5. apporter enfin au monde un « *supplément d'âme* » (H. Bergson), un nouvel humanisme pour « *civiliser la mondialisation* » qui peut être heureuse ou malheureuse selon ce que nous ferons tous ensemble (voir J. Chirac dans ses vœux aux Français le 31 décembre 1998).