

Faire l'Europe sans défaire la France

60 ans de politique d'unité européenne
des gouvernements et des présidents
de la République française (1943-2003)

Gérard Bossuat



Faire l'Europe sans défaire la France

60 ans de politique d'unité européenne
des gouvernements et des présidents
de la République française (1943-2003)

Gérard Bossuat



INTRODUCTION

Le désir d'unité

Les gouvernements et le peuple français veulent-ils l'unité de l'Europe ? Plus que les Anglais répondra-t-on sans doute. Est-ce si sûr ? Les Français vivent encore sur le mythe d'une France gaulliste hautaine vis-à-vis des Communautés européennes et sur celui de la lumineuse proposition Schuman du 9 mai 1950.

Comment expliquer ces paradoxes ?

Le travail de l'historien

La réponse se trouve dans les archives d'État, privées ou européennes communautaires, dans la fréquentation des écrits des responsables de la politique européenne de la France sur plus d'un demi-siècle. À travers les textes présentés aux lecteurs – documents d'archives, témoignages, discours, lettres personnelles, articles de presse – nous espérons leur donner l'envie d'aller au-delà du mythe de la construction européenne.

Il est encore impossible de disposer de tous les fonds publics ou privés qui permettraient de brosser un tableau exhaustif des politiques d'unité européenne des Gouvernements français. Si les archives sont bien ouvertes selon la règle des trente ans après les événements, notre propos est d'aller jusqu'à la période la plus récente, 2004. Aussi faut-il utiliser les textes officiels ou de presse, et bien sûr les extraits de *Mémoires* qui éclairent les intentions des politiques, tout autant que les archives orales.

Cependant, pour la période allant de 1943 à 1973 et par rapport aux publications antérieures de documents sur les affaires européennes¹, il nous a paru intéressant de nous appuyer sur des documents puisés dans les fonds d'Archives publiques et privées. Cette approche de la politique à partir de sources brutes a des inconvénients – une perception trop analytique de l'événement – mais des avantages certains – la fraîcheur de l'événement et, peut-on espérer, une meilleure crédibilité historique. L'historien et le lecteur en attendent une meilleure compréhension d'une situation puisqu'il s'agit souvent de notes commandées par un ministre pour l'éclairer sur la décision à prendre.

¹ On lira avec profit de LIPGENS W. (ed.), *Documents on the History of European Integration*, vol. 2, *Plans for European Union in Great-Britain and in Exile, 1939-1945*, Berlin-New York, De Gruyter, 1986.

Loin de nous l'idée de vouloir diminuer l'importance des sources officielles et de presse, mais on appréciera de pouvoir entrer dans les bureaux et les cabinets où se prennent les décisions. Que ces documents confirment les réticences de l'Administration française au sujet du marché commun est un fait, mais on comprend mieux aussi les raisons de ces hésitations qui sont finalement celles de l'opinion publique. Monnet et Schuman, en mai 1950, profitent d'une vague qui ne doit rien au hasard, ce qui ne diminue pas le mérite de Monnet d'avoir compris l'esprit du temps, ni le courage de Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, d'avoir assumé politiquement la Déclaration du 9 mai 1950, mais ce qui en relativise l'originalité, sinon ses conséquences historiques.

Aussi est-ce avec prudence que nous présentons ces documents de nature et d'objet différents. Ce sont des notes d'information ou des esquisses de projets politiques pour les responsables gouvernementaux (« Notes pour le ministre »), parfois l'expression libre de la pensée d'un haut fonctionnaire au moment où se produit l'événement ou longtemps après. Ce sont des déclarations officielles destinées à fixer la politique du pays ou des témoignages, sympathiques ou critiques, de l'action des décideurs à travers des extraits de mémoires, de journaux, de commentaires.

La parole des décideurs et des témoins

Les documents présentés en deuxième partie illustrent bien la pratique politique des plus hauts responsables français entre 1943 et 2004. Leur personnalité, leur caractère, leurs convictions apparaissent plus à travers les extraits de mémoires ou dans les discours officiels – songeons aux conférences de presse du général de Gaulle – que dans les notes pour le ministre, rédigées en termes convenus. La valeur de l'information historique des notes porte plus sur les circonstances de l'événement, sur les conséquences à en tirer que sur le caractère du ministre ou de l'auteur. La spontanéité d'une personne, donc sa vérité, perçue plus aisément dans une lettre personnelle, quoiqu'on sache que Monnet réécrivait ses textes et combien aussi les conversations téléphoniques étaient nombreuses et n'ont pas laissé de traces.

On sent la prudence saisir le haut fonctionnaire, rédacteur d'une note de synthèse, ou le ministre, devant un avenir européen incertain et pourtant nécessaire. Les chefs d'État et de Gouvernement, au contraire, comme c'est leur « métier » de le faire, parlent pour définir une politique qui deviendra celle de la France. Il y a donc plusieurs niveaux de responsabilité chez les auteurs des textes présentés aux lecteurs. Certains d'entre eux ont fait l'histoire, d'autres sont un témoignage sur l'histoire.

Certaines notes ont du souffle (celle de G. Defferre sur l'Eurafrrique, celles de J. Monnet sur l'état des relations internationales en 1950), de l'originalité (celle de Monnet sur le dictateur de la Ruhr en 1945), de

l'intelligence et de la finesse (celle de René Mayer en septembre 1943). D'autres, plus anodines dans leur forme ou leur contenu, sont présentées comme révélatrices d'une politique européenne française en action ou en gestation. Des témoignages peuvent avoir un réel intérêt littéraire : les textes de Peyrefitte, de de Gaulle, de Mitterrand, voire de Monnet.

Ces textes permettent de dégager une problématique française de la construction européenne. On sent naître dans les services du ministère français des Finances, du ministère des Affaires étrangères (le Quai d'Orsay), du Commissariat général du Plan (Jean Monnet), chez les hommes politiques, une attention soutenue pour les problèmes européens, dès la période de guerre ; elle se développe au début de la IV^e République, pour ne plus cesser.

Les obsessions françaises

La France, en effet, ne peut plus envisager seule son avenir. Il lui faut trouver le moyen de s'intégrer dans une construction européenne qui satisfasse ses légitimes aspirations, sans qu'elle ne s'y montre hégémonique. L'expérience est nouvelle, les choix tactiques sont délicats à faire. Dans quelle mesure la France est-elle libre de ses choix ? Elle a besoin désormais de l'Europe pour son développement économique, mais en retour, les autres pays d'Europe attendent d'elle des gestes d'intégration ou de coopération qui semblent longs à obtenir.

Le début de la période est caractérisé par une dépendance de l'Europe et de la France vis-à-vis des États-Unis qui s'exprime par le plan Marshall et le Pacte atlantique. L'unité européenne est désirée par les Américains. Les gouvernements français doivent donc se situer par rapport à l'Amérique sans tomber dans la dépendance politique. Que vaudrait en effet une unité européenne sous mandat américain ? Les Français cherchent donc à compenser l'influence inévitable des États-Unis, en raison de leur puissance financière, par l'action de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE).

Mais l'essentiel pour la France n'est-il pas de contenir l'ennemie de toujours, l'Allemagne ? Parler des constructions européennes, c'est poser la question allemande. Or, la France de 1945 ne voit dans l'Allemagne que le vaincu. Par sa victoire sur l'Allemagne – mais est-ce une victoire française ? – la France cherche des compensations au terrible désaveu de sa puissance qui lui a été infligé en juin 1940. La surprenante évolution, qui mène les gouvernements français à accepter la CECA, une Haute Autorité dans un secteur-clef de l'économie française, cinq ans seulement après la fin de la guerre, n'est peut-être pas aussi curieuse qu'il y paraît. Le contre-exemple, si douloureux, du rejet par la France de son second projet d'unité, la Communauté européenne de défense (CED), le 30 août 1954, aux conséquences politiques si durables, semble montrer les limites de la stratégie d'unité européenne des gouvernements de la IV^e Répu-

blique. L'Europe, c'est la main tendue à l'ennemi d'hier, c'est aussi la main de fer dans un gant de velours posée sur l'Allemagne. Si les États-nations européens démocratiques se sont compromis dans la faillite historique de la paix et de la sécurité internationale pour avoir accepté l'inacceptable à Munich, en 1938, l'idée d'Europe ne représente pas encore, en 1945, une voie royale sur laquelle s'engager avec enthousiasme. Rien n'est simple quand on est en charge d'un pays et d'un peuple. L'unité européenne est acceptable quand elle représente un surcroît de force pour la nation, un moyen d'améliorer la vie quotidienne ou d'exercer une influence sur les autres nations. Elle est redoutée, quand elle offre le visage d'une *diminutio capitis*, d'un désaveu des ambitions nationales traditionnelles. L'histoire prestigieuse ou douloureuse du pays compte toujours dans l'élaboration de sa politique étrangère.

Mais que de chemin parcouru depuis 1950 ! Quelle transformation opérée dans les relations franco-allemandes et dans les relations de la France avec ses voisins européens ! Pourtant, il n'est pas sûr que l'objectif français de 1948-1950 de faire une politique de grandeur – terme gaulliste utilisé à partir de 1958 – ou une politique de puissance, terme commun au temps de la IV^e République, ait été oublié par les successeurs du général de Gaulle. La France veut s'assurer par l'Europe communautaire les moyens de construire une Europe qui lui convient, c'est-à-dire une Europe qui prolongera les objectifs de sa politique extérieure. La IV^e République sait, en partie, utiliser l'Europe communautaire pour son développement économique (CECA). Elle sait adoucir le prix de la décolonisation, en Afrique noire au moins, en tournant ses partenaires européens vers l'Afrique avec le Fonds européen de développement de l'outre-mer (FEDOM) ; la France gaulliste agit de même en acceptant le marché commun, un utile « traité de commerce » dit de Gaulle ; elle ne réussit pas, cependant, à asservir les Communautés à ses ambitions de politique étrangère, puisque le général de Gaulle échoue dans sa tentative d'éloigner les Communautés des États-Unis et de les diminuer au profit d'une confédération d'États.

L'échec du plan Fouchet en 1962, la crise politique de la chaise vide en 1965 incitent, paradoxalement, les responsables français à admettre l'originalité de la construction européenne et ses effets sur la politique française. Les Communautés ne sont plus une excroissance de la politique française pour les gouvernements français : elles représentent un lieu d'action politique particulier et neuf que l'adhésion de la Grande-Bretagne renforce. Elles redeviennent presque le champ clos des rivalités politiques traditionnelles des grands États européens, comme le furent les enceintes diplomatiques européennes après le congrès de Vienne de 1815, sauf que les conséquences du 9 mai 1950 jouent pleinement. Les Communautés européennes ont une consistance juridique ; elles sont dotées de pouvoirs propres dont elles usent et avec lesquels la politique française doit composer. Il est impossible de se retirer des Communautés. Il faut

faire avec elles parce que l'intérêt commande de poursuivre la vie commune. Les intérêts en jeu sont énormes : la richesse est multipliée grâce à cette union, la sécurité renforcée, le poids mondial de chacun des pays membres, y compris les plus petits, augmente du fait de leur participation aux Communautés. Les crises financières internationales de 1971 (crise du dollar), puis la crise énergétique de 1973, la crise du terrorisme de 1972 (Munich) prouvent qu'unis les Européens de l'Ouest résistent mieux.

La politique française d'unité européenne, de Pompidou à Chirac, oscille donc entre recherche d'une confédération préservant les souverainetés nationales (Pompidou) et relance originale d'unité européenne avec sauvegarde des droits des États (Giscard d'Estaing, Mitterrand, Chirac). La politique européenne de la France s'éloigne des intuitions fondatrices de Schuman et de Monnet (le fédéralisme) sans revenir à une politique pleinement souverainiste. La France ne peut pas « asservir » les autres membres de l'union à sa politique, comme de Gaulle a tenté de le faire, comme l'URSS l'a fait dans son camp, comme les États-Unis, plus subtilement, le font dans le leur. La France fait donc une politique raisonnée de balance entre approfondissement des Communautés européennes (Sommet de La Haye de 1969, Conseil européen de Paris en 1974, Conseil de Fontainebleau et de Milan, 1984-1985, traité de Nice, 2000) et résistance à la fédéralisation, car sans politique étrangère nationale que peut-il subsister de la nation française ? Quel sens pourrait avoir un défilé du 14 juillet sans possibilité de mettre en scène l'armée française ?

Depuis 1950, les termes du débat européen n'ont pas changé : la France veut-elle ou non partager des parts essentielles de sa souveraineté avec les pays membres des Communautés ? Les responsables politiques français, sauf Schuman, hésitent à proposer une telle politique européenne pour la France. Les présidents réputés « européens », Giscard et Mitterrand, illustrent cette image par des actes politiques de relance qui sont un approfondissement des institutions existantes ; ils ne peuvent pas faire un acte de rupture en faveur de la souveraineté communautaire européenne qui signifierait l'affaiblissement de l'autorité de l'État et, pensent-ils, le délitement de la nation. Le poids de l'histoire joue. On se souvient que la nation française est une vieille affaire, assurément, mais que derrière le jacobinisme français, galvaudé ou brocardé, il existe une collectivité nationale qui rassemble les citoyens et qu'une menace plane sur cette construction politique à faire trop vite l'unité fédérale de l'Europe, d'autant plus que les citoyens n'ont pas été souvent interrogés sur l'avenir européen de la nation².

² Le projet de traité sur une Constitution européenne sera soumis au référendum des Français en 2005.

L'unité européenne a commencé à la suite de menaces extérieures. En 1948, il faut reconstruire et trouver des crédits. Les Européens inventent l'OECE. Il faut aussi offrir des perspectives pacifiques pour les relations internationales après les désordres de l'esprit public durant la guerre : le Conseil de l'Europe naît en 1949. En 1950, alors que la guerre froide s'amplifie, l'offre Schuman du 9 mai surmonte les vieilles querelles franco-allemandes qui menacent la sécurité de l'Europe occidentale et des États-Unis, empêchant le développement économique français. La menace soviétique est à l'origine de la pression américaine pour réarmer l'Allemagne et, indirectement, de la réconciliation franco-allemande. Les Français inventent aussi la CED. La nécessité de la croissance, la recherche d'un commerce libéré des entraves de toutes sortes, la volonté des entrepreneurs de créer un vaste marché de consommation, justifient le traité de marché commun en mars 1957. Les soubresauts dramatiques du système monétaire international en 1969-70 enclenchent la mise en œuvre d'une coopération puis d'une intégration monétaire qui aboutit en janvier 1999, à la monnaie commune, l'euro. Les menaces terroristes des années 1970, celles d'une immigration économique et politique incontrôlée donnent naissance à des instruments communautaires de régulation ou de répression. La crainte d'un délabrement des États nouvellement indépendants en Europe centrale, orientale et balkanique accélère le processus d'adhésion à l'Union. Les facteurs extérieurs exercent donc une influence considérable sur la mécanique communautaire. La politique européenne de la France varie, elle aussi, selon les aléas extérieurs.

L'idéal de l'unité européenne ne guide pas la politique française en dépit des grandes déclarations. La politique française est toutefois marquée, depuis Pompidou, par la reconnaissance de l'intangibilité des traités de Communauté européenne, ce qui n'était pas le cas avec de Gaulle, même si la France n'est pas en posture de proposer une politique d'unité qui subordonnerait toutes ses politiques nationales à une souveraineté de l'Union, comme Schuman l'a fait avaliser par le gouvernement français, dans un secteur essentiel mais limité de l'économie.

L'image que ces textes donnent de la France entre 1943 et 2004 est celle d'un pays à la recherche de son ancienne puissance historique, négociant péniblement avec le temps présent les conditions du relèvement et de la grandeur. La « construction européenne » est l'une de ces conditions. Hélas !, semblent dire certains documents. L'image de l'après-gaullisme est plus difficile à saisir. Mais les représentations européennes des gouvernements français évoluent en fin de période. Nous retiendrons qu'à la politique de puissance et de grandeur succède la politique d'influence. La France a un rôle à jouer dans la construction de l'Europe unie. Ce rôle n'est pas de construire une fédération. Il est de négocier une plus grande solidarité inter-européenne, de faire apparaître l'apport de la France au bien commun que représente l'unité, sans pour autant renoncer à manifester son influence. Les objectifs du début de la période sont

adoucissements mais restent présents, alors que le cadre institutionnel communautaire n'est plus mis en cause et qu'il est devenu un facteur permanent de la décision française en politique européenne.

Tous les États européens ne raisonnent-ils pas ainsi, en particulier la Grande-Bretagne, vers qui la France ne cesse d'incliner au temps de la IV^e République et avec laquelle Pompidou comme Chirac ont cherché un rééquilibrage. L'alliance avec la Grande-Bretagne forme le thème majeur du projet européen de la France, au début de la période. Il s'estompe au contraire avec de Gaulle, mais retrouve ensuite une actualité. On comprend aisément l'intérêt d'une entente cordiale, avec le plus puissant et le plus prestigieux des États européens en 1945. Quitte à entamer une souveraineté que les malheurs du temps ont amoindrie, autant le faire avec une autre puissance orgueilleuse de ce continent ! La construction d'un destin commun est donc aussi une affaire de sentiments. Mais les susceptibilités britanniques engendrent la « mésentente cordiale », ruineuse en termes d'efficacité pour l'unité européenne, significative aussi des prudences qu'il convient de prendre en compte, ou de dépasser, du fait des permanences des vieilles habitudes nationales de pensée, en matière de construction européenne.

La relation franco-allemande est au centre des textes retenus parce qu'elle fait l'histoire de ces soixante années d'unité. Entre 1950 et 1968, la France dirige le couple franco-allemand. L'image d'une France généreuse et d'une Allemagne reconnaissante génère chez les Français un sentiment flatteur pour le narcissisme national et rassurant sur le leadership français dans l'Europe des Six. Puis la relation devient plus égalitaire et bascule en faveur de la puissance allemande. On sent ce basculement après mai 1968 et une inquiétude que certaines hésitations mitterrandiennes et certaines impatiences chiraquiennes trahissent encore. L'image d'une France mauvaise gestionnaire de ses finances publiques s'oppose à la vertueuse Allemagne. Pourtant, s'il n'y a pas de faille dans l'idée que la politique de la France passe par une étroite entente franco-allemande en Europe, l'objectif dessiné par de Gaulle et Adenauer n'est pas toujours bien tenu au temps même des fondateurs du traité de l'Élysée de janvier 1963, puisque le Bundestag « trahit » la confiance du général, – sinon celle d'Adenauer –, en votant le fameux préambule pro-américain et pro-communautaire du traité de l'Élysée. Pompidou n'hésite pas à revendiquer pour lui seul le mérite d'avoir relancé l'unité européenne après le sommet de La Haye de décembre 1969, rabaisant le rôle de Willy Brandt et de Monnet que l'histoire leur reconnaît maintenant. L'entente butte aussi sur la réponse aux difficultés du système monétaire international au temps de Pompidou comme de Giscard d'Estaing. Quant à Mitterrand, il faut attendre la présidence française du Conseil, au premier semestre de 1984, pour retrouver l'efficacité de la démarche commune franco-allemande qui aboutit à l'Acte unique européen et au traité de Maastricht. Les ratés du moteur franco-allemand entre 1995 et

2002, suivis, il est vrai, en 2003 d'une relance, prouvent à l'envi que des replis nationaux peuvent se produire. Et pourtant, le salut de l'Union, même celui d'une Union élargie, réside encore dans la complicité franco-allemande pour défendre l'intérêt supérieur de l'Union.

Les étapes d'une réflexion commencée durant la guerre

Pourquoi avoir commencé en 1943 ?

On est en droit de penser que les hommes d'Alger, c'est-à-dire les équipes gaullistes mais aussi les ralliés de 1943 au chef de la France combattante, appelés à préparer sous sa direction la rentrée en guerre de la Métropole, à assurer son ravitaillement, sa reconstruction et sa modernisation, réfléchissent aussi au rôle nouveau de la France à la veille d'une victoire certaine. 1942-43 est le temps des anticipations concrètes et non plus celui des rêves impossibles. Il faut donc se demander si le Comité français de la libération nationale (CFLN) a un projet opérationnel en matière d'unité ou de coopération européennes pour « l'après-Libération » et des idées claires sur le moyen terme. Il en a comme les textes de Monnet, de Massigli, de René Mayer le prouvent !

1950 est l'année de la déclaration Schuman, offerte au ministre par Jean Monnet. Tout part du projet de Haute Autorité du charbon et de l'acier. Mais l'année 1954 manifeste les limites de l'engagement fédéraliste du gouvernement et de l'Assemblée nationale française.

1957 confirme le choix du Parlement français d'une politique européenne originale, ménageant les aspirations au mieux-être et le respect des choix politiques nationaux, dans des conditions politiques et économiques intérieures délicates. L'Europe occidentale s'est construite, vaille que vaille, sur ces compromis. En 1957 triomphent les réalistes européens tandis que s'éloignent les prophètes et les nationalistes conservateurs. Pour un seul printemps ?

On pourrait le croire, puisque 1958 voit le retour au pouvoir du général de Gaulle. Des doutes sur la pérennité des très jeunes Communautés européennes surgissent. Rapidement pourtant, de Gaulle choisit la voie de l'unité ouverte par les traités de Rome et le confirme en acceptant un premier désarmement douanier entre le marché commun et les pays tiers de l'OECE non membres des Six ; de plus il fait une réforme monétaire en France qui stabilise le franc dans de bonnes conditions. Sans doute croit-il possible alors de faire l'Europe à la française dont il rêve avec son plan d'Union politique.

Le temps des épreuves arrive, entre 1962 et 1965, car le général de Gaulle se heurte à ses cinq partenaires. De Gaulle refuse une règle fondamentale des traités : le passage au vote majoritaire au sein du Conseil des ministres au terme de la transition. Il barre la route à l'installation d'une Europe fédérale qui ne dit pas son nom. Néanmoins, en dépit de

cette entorse, un arrangement intervient qui permet de poursuivre la fusion des exécutifs en 1967 et de fonder solidement les quelques politiques communes en vigueur : l'Union douanière, la politique commerciale extérieure et la PAC.

1969 est une date importante car le successeur du général de Gaulle, Georges Pompidou, accepte l'entrée de la Grande-Bretagne dans les Communautés européennes. Un acte irréversible vient de se produire. La France fait des Communautés un des lieux d'élaboration de sa politique étrangère, sans arrière-pensée d'abandon mais sans céder d'un pouce aux sirènes fédéralistes. Pompidou banalise les Communautés, les désacralise en en faisant un facteur ordinaire de la décision politique française et en s'accommodant de leur nature communautaire.

Le nouveau président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, obtient en 1974 la transformation des sommets des Neuf en Conseils européens que Jean Monnet appelle le futur « gouvernement européen ». Giscard d'Estaing travaille aussi à la création du Système monétaire européen en 1979 et cherche à bâtir une Confédération européenne.

La relance de Fontainebleau et de Milan, en 1984 et 1985, dans laquelle François Mitterrand joue un rôle déterminant, donne mandat à Jacques Delors, président de la Commission européenne, de mettre en place un grand marché unique avant 1992 et de réformer les institutions. Elle aboutit au traité de Maastricht, à l'origine de l'Union européenne.

La présidence française du second semestre 2000 donne naissance au traité de Nice pour assumer l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe orientale et centrale par des institutions plus efficaces. On sait le rôle personnel que le président Jacques Chirac et le premier ministre Lionel Jospin jouent pour faire de Nice un succès très discuté et pour préparer l'accueil de dix nouveaux pays.

Les politiques d'unité européenne de la France s'articulent donc autour de ces dates et événements importants. Après les traités de Rome, le temps des pionniers cesse et s'ouvre, avec de Gaulle, le temps des consolidations puis de la contestation du modèle communautaire. Enfin, avec Pompidou, Giscard, Mitterrand et Chirac vient le temps de la coopération intergouvernementale dans un cadre communautaire stabilisé où peuvent s'exprimer tantôt les ambitions nationales traditionnelles des États, tantôt des innovations communautaires, tandis que les Français apprennent difficilement à manifester leur double fidélité à la nation et à l'Europe.