

Question d'Europe
n°473
14 Mai 2018

Thierry CHOPIN

Emmanuel Macron, la France et l'Europe Le « retour de la France en Europe » : à quelles conditions[1]?

La France entretient un rapport ambivalent à la construction européenne et a longtemps soufflé le chaud et le froid[2]. Elle a été à l'initiative de projets d'intégration ambitieux (CECA, Acte unique, traité de Maastricht) mais a aussi souvent montré de fortes réticences à ces mêmes projets : Communauté européenne de défense en 1954, crise de la chaise vide en 1965, Constitution européenne en 2005. Depuis plus de dix ans, l'influence de la France est en outre diminuée par sa fragilisation sur les plans politique, économique et social, ce qui n'est pas sans impact sur la montée de l'euroscpticisme à la fois dans la classe politique et dans l'opinion publique. Depuis 2008, la crise économique a accentué l'euroscpticisme au sein de la population : la défiance en France vis-à-vis de l'Union européenne s'est accrue de près de 25 points entre 2008 et 2016[3].

1. Ce texte paraît parallèlement dans l'ouvrage codirigé par Riccardo Brizzi et Marc Lazar, *La France d'Emmanuel Macron*, Presses universitaires de Rennes, 2018. Je tiens à remercier Riccardo Brizzi et Marc Lazar de leur aimable autorisation à publier ce texte en format électronique.

2. 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)*, PIE-Peter Lang 2003 et Drake Helen, *French Relations with the European Union*, Routledge 2005

3. Source : Eurobaromètres standards

4. 55% des Français interrogés considèrent que « la France a un devoir particulier vis-à-vis de l'Europe », Sondage Ifop « Le regard des Français sur l'Europe », octobre 2016 ; il est également intéressant de noter qu'ils manifestent leur attachement à « L'Europe en tant qu'espace d'histoire et de patrimoine communs » (69%) plus qu'à « L'Union européenne en tant qu'institution politique » (44%).

5. Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostategic Imperatives*, trad. fr. *Le grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Paris, Hachette 1997

6. Christian Lequesne *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle*, Presses de Sciences Po 2008 Rozenberg

7. Olivier, « France in quest of a European narrative », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n.4 2016

8. Jean Quatremer, « François Hollande, l'homme sans conviction (européenne) », *Libération*, 16 avril 2017

9. Philippe Ricard, « Sur l'Europe, l'absence de vision de François Hollande », *Le Monde*, 10 mai 2017

Les Français ressentent d'autant plus un malaise vis-à-vis des crises européennes à répétition ces dernières années que l'Union européenne est au départ une initiative stratégique française[4]. Ils découvrent que l'Europe n'est pas la « France en grand » et ils la perçoivent non plus comme un instrument au service des idées françaises (cf. le « levier d'Archimède » évoqué par le Général de Gaulle) mais comme un cheval de Troie de la mondialisation économique. En outre, ce sentiment est renforcé par le renoncement stratégique de la part de l'Union et le désarmement de ses Etats membres depuis la fin de l'URSS il y a 25 ans. En bref, la France semble ne plus croire dans sa réincarnation[5] au sein d'une Union économique libérale, fédérale et élargie[6] qui reflète sa perte d'influence et dans laquelle elle ne se reconnaît plus. La France semble à la recherche d'un nouveau récit européen[7].

Dans ce contexte, la présidence d'Emmanuel Macron constitue-t-elle une opportunité de redéfinition d'un discours français sur l'Europe qui rompe non seulement avec les faiblesses du quinquennat précédent en matière de politique européenne mais aussi avec la logique de projection traditionnelle au cœur du rapport de la France à la construction européenne et qui soit donc susceptible d'être partagé par ses partenaires ? Le cas échéant, à quelles conditions le retour de la

France en Europe peut-il être effectif ? Un tel retour n'implique-t-il pas un nouveau discours de la méthode et une nouvelle approche de l'Union européenne en France ?

1. EMMANUEL MACRON ET L'EUROPE : UNE RUPTURE AVEC LE QUINQUENNAT HOLLANDE ?

La politique européenne de François Hollande : une politique déclarative

La France n'a pas été une force motrice en Europe pendant le quinquennat de François Hollande à tel point que ce dernier a pu être qualifié de « commentateur » et même d'« Européen velléitaire » et d'« homme sans conviction européenne »[8]. Les raisons sont connues : traumatisme lié à la fracture du Parti socialiste dont il était Premier secrétaire lors du non français au traité constitutionnel européen le 29 mai 2005 ; absence d'une vision politique claire de l'avenir de la construction européenne[9] au profit d'une approche prétendument pragmatique, mais en réalité non pas tant performative que déclarative, de problèmes de politique publique appréhendés de manière segmentée (« policies without politics » selon l'expression de Vivien Schmidt) ; absence de capacité d'anticipation (le référendum britannique

sur le Brexit est significatif à cet égard) ; politisation excessive de la relation avec ses partenaires européens sur une base partisane comme le montre, à titre d'exemple, l'évolution du débat relatif aux politiques de rigueur budgétaire : l'appréhension géographique qui en est souvent faite (clivage Nord/Sud) s'est conjuguée en réalité avec une lecture partisane du clivage idéologique opposant les dirigeants de droite (Allemagne et Pologne notamment) à ceux de gauche (France et Italie en particulier). Depuis le début de la construction européenne, la France et l'Allemagne ont joué un rôle moteur. Or, ces dernières années, les controverses, reproches mutuels, recherches d'autres alliances (franco-britannique au début de la présidence de Nicolas Sarkozy, axe franco-italien Hollande-Renzi par exemple après la victoire de François Hollande en 2012) pour contourner, voire isoler, le partenaire, ont émaillé la relation entre la France et l'Allemagne.

L'Allemagne et la France ont tenté de retrouver leur rôle de force de proposition en Europe à partir de 2013 avec une contribution franco-allemande commune portant notamment sur les questions économiques. C'était la première fois depuis l'élection de François Hollande qu'était prise une telle initiative avec la Chancelière Angela Merkel, en reprenant une démarche qui avait caractérisé les meilleurs jours de la coopération franco-allemande. Le gouvernement allemand est sorti de sa crispation initiale sur le Pacte de stabilité et de croissance et les sanctions pour admettre qu'en période de crise économique majeure il faut plus de temps pour revenir à l'équilibre budgétaire ; il a reconnu que l'objectif de stabilité ne saurait être atteint si l'économie de certains Etats membres est en chute libre ; il a souscrit à la nécessité d'une coordination politique plus forte au sein la zone euro. De son côté, le gouvernement français a accepté le pacte budgétaire (que François Hollande s'était pourtant engagé à renégocier pendant la campagne présidentielle) et a fait sien l'objectif d'un désendettement en France ; il a également reconnu la nécessité de réformes structurelles, condition sine qua non pour la compétitivité et le retour d'une croissance durable. Ce rapprochement a permis aux deux gouvernements de proposer à leurs partenaires européens de nouvelles étapes pour faire progresser l'Union économique et monétaire. Leurs propositions en faveur d'une action

améliorant les conditions de financement des PME et l'emploi des jeunes, de la réalisation de l'union bancaire et d'une meilleure coordination des politiques économiques, ont constitué un programme de travail utile pour l'avenir de l'UEM. Pourtant, ces initiatives franco-allemandes posaient toute une série d'interrogations qui n'ont pas reçu de réponses.[10] Sur le plan économique, les deux gouvernements étaient loin de partager la même approche. La France revendiquait une relance macroéconomique, un budget pour la zone euro et une mutualisation de la dette tandis que l'Allemagne insistait sur une politique de l'offre, des réformes structurelles et le respect des règles budgétaires[11].

Par ailleurs, l'initiative franco-allemande à Minsk (Minsk I en septembre 2014 et Minsk II en février 2015) sur la question ukrainienne (avec la création du format « Normandie » - Allemagne, France, Russie, Ukraine), les efforts de coordination dans la gestion de la crise grecque à l'été 2015 puis les attentats terroristes[12] ont semblé ressouder la relation entre les deux pays. Pourtant, la crise des réfugiés a marqué une dissociation du couple franco-allemand sur fond de désaccords profonds et d'unilatéralisme national[13]. Surmonter ces désaccords constitue un enjeu essentiel de la politique européenne de la France depuis un an. Après plusieurs années de crises multiples, la question de confiance doit être à nouveau posée dans un contexte qui a été caractérisé par une rupture d'équilibre entre les deux pays, une baisse de voilure de l'ambition fédéraliste allemande, associée à une dilution réelle de l'influence française au sein de l'Union en raison de performances économiques médiocres ayant affecté la crédibilité de Paris sur la scène européenne[14] faisant de Paris une sorte de "junior partner" de l'Allemagne. Pourtant, les défis actuels lancés à l'Union et à ses Etats membres (terrorisme, crise des migrants, déséquilibres économiques, montée des populismes et des extrémismes anti-européens, Brexit, etc.), exigent de faire revivre une ambition politique européenne sur le plan interne comme sur le plan externe.

Le pouvoir transformationnel d'une élection ?

Alors que la voix de la France avait été affaiblie au niveau européen et que le couple franco-allemand avait été de

10. Thierry Chopin et Henrik Uterwedde, « Partenariat franco-allemand : aller plus loin ! », *Le Figaro*, 27 juin 2013

11. Frédéric Bozo "Whither Germany? Why France matters", *Transatlantic Academy*, n.2, 2017

12. Alexandra De Hoop Scheffer, Daniela Schwarzer, "After the Paris attacks: France and Germany strengthen security cooperation despite key differences", *The German Marshall Fund*, 30 novembre 2015

13. Luuk Van Middelaar « France-Allemagne : une incompréhension permanente », *Le Débat*, n.187, novembre-décembre 2015

14. Christian Lequesne « Quelle place pour la France en Europe ? Réforme, crédibilité et influence », *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2015*, sous la direction de T. Chopin et M. Foucher, *Lignes de repères*

plus en plus déséquilibré ces dernières années au profit de Berlin, la France est-elle de retour en Europe après l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République il y a un an ? Plusieurs éléments permettent de l'anticiper. D'abord, au plan national, l'offre politique portée par Emmanuel Macron pendant la campagne électorale se caractérise de manière spécifique par l'affirmation d'un tropisme européen très marqué et d'une défense explicite du projet européen s'expliquant par la volonté de ne pas laisser la question européenne entre les mains des seules forces politiques populistes ou/et extrémistes anti-européennes. Le fait que le clivage politique majeur ayant structuré le second tour de l'élection présidentielle ait porté sur l'opposition entre « société ouverte » à l'Europe et au monde vs. « société fermée »^[15] ou en tout cas tentation du repli national(iste), ainsi que la victoire d'Emmanuel Macron sur Marine Le Pen, donnent une forte légitimité démocratique et un mandat politique fort au président élu sur les sujets européens. En témoigne d'ailleurs la création d'un ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Il est notable que ce parti-pris européen correspond à une attente majoritaire au sein de l'opinion publique : comme le montrent des enquêtes récentes, à la question de savoir s'ils éprouveraient « de grands regrets, de l'indifférence ou un vif soulagement » en cas de sortie de la France de l'Union européenne, les personnes interrogées répondent « de grands regrets » de la manière suivante selon leur préférence partisane : 86% des électeurs de la République en marche ; 78% des électeurs du Parti socialiste ; 63% de ceux des Républicains, 48% de ceux de la France insoumise et 9% de ceux du Front national^[16].

Ensuite, à l'échelle européenne, la dynamique politique consécutive à l'élection a été de nature à relayer l'offre politique macroniste en matière européenne non seulement en France mais aussi au sein de l'Union. Comme l'a écrit Gilles Andréani^[17] « Au total, la portée internationale la plus marquante de la victoire d'Emmanuel Macron n'est pas qu'il ait vaincu les forces anti-européennes et populistes, mais qu'il l'ait fait dans la clarté : sa victoire aura en effet été acquise sur elles, non plus par des manœuvres d'évasion comme l'avait fait le PS depuis 2005, ou par le parasitage de leurs idées comme l'avait fait Nicolas Sarkozy avec succès

en 2007 puis en vain en 2012, mais en adoptant une stratégie de confrontation directe avec elles au nom de convictions européennes assumées et en affichant le choix de la réforme. C'est cela qui donne son sens sur le plan international à sa victoire, et au nouveau président son crédit sur la scène européenne et internationale : dans une Europe rétrécie à l'Est par la contagion populiste et à l'Ouest par le Brexit, menacée dans ses intérêts des deux côtés, par Poutine et Trump, l'adhésion des électeurs français à un programme explicitement réformiste, internationaliste et pro-européen donne au président français une marge de manœuvre, et à la France un positionnement central, qu'ils n'avaient pas eus en Europe depuis François Mitterrand ».

Les dimensions interne et externe doivent d'ailleurs être articulées l'une sur l'autre : le projet de réforme et de redressement économique de la France s'appuie sur la conviction que l'élection peut avoir une capacité transformationnelle au plan intérieur mais que cette capacité de transformation peut aussi produire des effets sur la refondation dont l'Union a besoin. Dans les deux cas, pour Emmanuel Macron, les systèmes politiques et économiques hexagonal comme européen sont dans une impasse et le statu quo est intenable à moyen terme.

2. UN NOUVEAU DISCOURS FRANÇAIS SUR L'EUROPE ?

Redonner un sens au projet européen : pour une « Europe souveraine »

Le président de la République considère qu'une refondation de l'Union européenne est indispensable et ses priorités européennes portent essentiellement sur les sujets régaliens. En 2016, alors ministre de l'Économie, il déclarait : « On a perdu le fil de l'histoire européenne depuis une dizaine d'années. Depuis 2005, nous n'avons fait que gérer les crises sans proposer de projet. Nous devons délivrer l'Europe de ce qu'elle est devenue. L'Europe a perdu sa capacité à se penser et à se projeter dans le monde. Elle a été obnubilée par ses équilibres internes politiques, économiques, budgétaires, et s'affaisse sur elle-même. Elle finit par

15. Gérard Grunberg, « Le clivage gauche-droite est-il dépassé ? », *Telos*, 9 juin 2017

16. Cf. enquête IPSOS / Cévipof du 1er juin 2017.

17. Gilles Andréani, « Macron et l'international : le sens d'une victoire », *Telos*, 21 juin 2017

se résumer à un vaste marché sans régulation, sans défense de nos préférences collectives (...). Protéger nos intérêts de manière légitime, c'est le sens même du projet européen (...). Nous sommes en train de fermer la parenthèse d'une Europe sans projet politique. Il faut réinventer une Europe de la puissance qui se pense par rapport au reste du monde et définit ses règles de souveraineté. »[18]

Une fois élu, avant sa première participation au Conseil européen, les 22 et 23 juin 2017, Emmanuel Macron formalisait sa vision de la « refondation » du projet européen dans ces termes : « La clé pour repartir, c'est une Europe qui protège (...). Parce que, dans toutes nos sociétés, les classes moyennes se sont mises à douter. Elles ont l'impression que l'Europe se fait malgré elles. Cette Europe-là se tire elle-même vers le bas. Il faut créer une Europe qui protège en se dotant d'une vraie politique de défense et de sécurité commune. Il faut être plus efficace face aux grandes migrations en réformant profondément le système de protection de nos frontières, la politique migratoire et le droit d'asile. Le système actuel fait porter à quelques-uns toute la charge et ne pourra pas résister aux prochaines vagues migratoires. Je crois à une Europe qui se dote de moyens pour protéger ses frontières extérieures, assurer sa sécurité à travers la coopération policière et judiciaire dans sa lutte contre le terrorisme, déployer une organisation commune en matière de droit d'asile et d'immigration, une Europe qui protège contre les dérèglements de la mondialisation. »[19]

Surtout, le Président français a formalisé sa vision de l'avenir de la construction européenne dans deux discours importants, le premier à Athènes, le 7 septembre 2017, et le second à la Sorbonne, le 26 septembre 2017, où il a présenté une initiative pour l'Europe en défendant le projet d'une Europe souveraine, unie, démocratique : « La seule voie qui assure notre avenir, celle dont je veux vous parler, c'est à nous, à vous de la tracer. C'est la refondation d'une Europe souveraine, unie et démocratique. Ayons ensemble l'audace de frayer ce chemin. Comme je l'ai assumé à chaque instant devant les Français, je le dis aujourd'hui avec une conviction intacte : l'Europe que nous connaissons est trop faible, trop lente, trop

inefficace, mais l'Europe seule peut nous donner une capacité d'action dans le monde, face aux grands défis contemporains. L'Europe seule peut, en un mot, assurer une souveraineté réelle, c'est-à-dire notre capacité à exister dans le monde actuel pour y défendre nos valeurs et nos intérêts. Il y a une souveraineté européenne à construire, et il y a la nécessité de la construire. Pourquoi ? Parce que ce qui constitue, ce qui forge notre identité profonde, cet équilibre de valeur, ce rapport à la liberté, aux Droits de l'Homme, à la justice est inédit sur la Planète. Cet attachement à une économie de marché, mais à la justice sociale l'est tout autant. Ce que l'Europe représente, nous ne pouvons pas le confier aveuglement, ni de l'autre côté de l'Atlantique, ni aux confins de l'Asie. C'est à nous de le défendre et de le construire dans cette mondialisation »[20].

Renforcer la zone euro : nécessaire mais non suffisant

Dans cette perspective, les propositions portées par le Président français portent sur les sujets régaliens et d'abord sur la monnaie. Emmanuel Macron considère que l'Union européenne doit renforcer sa cohésion interne et poursuivre notamment l'intégration de la zone euro pour résister aux chocs à venir. Certains éléments sont très ambitieux : en particulier, la convergence entre les 19 Etats de la zone euro doit être relancée en adoptant un socle de normes commun par exemple en matière financière ou fiscale mais aussi sociale, permettant in fine la création d'une capacité budgétaire de la zone euro permettant de stabiliser les chocs macroéconomiques. Cette proposition se heurte néanmoins traditionnellement à la réticence de certains gouvernements et de certaines opinions publiques, notamment des pays du nord-ouest et du nord de l'Europe, à se diriger vers un plus grand partage des risques qui fait craindre une union de transferts. Il semble plus probable que des instruments budgétaires communs soient acceptables si des besoins communs sont identifiés. De ce point de vue, il semble utile d'engager un débat sur les biens communs qui pourraient être gérés ensemble dans le cadre d'institutions communes. En lien avec la dimension régaliennne des défis actuels, parmi les biens

18. *Le Monde*, 19 juin 2016
19. Entretien à douze quotidiens allemands du groupe Funke et à Ouest France, 13 juillet 2017
20. Discours prononcé à la Sorbonne : « Initiative pour l'Europe – Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique », 26 septembre 2017. Ces deux discours ont été complétés par deux autres au Parlement européen le 17 avril 2018 et à Aix la Chapelle lors de la remise du Prix Charlemagne à Emmanuel Macron le 10 mai 2018.

communs envisageables figurent l'investissement en R&D, dans les réseaux transfrontaliers et en matière de défense. Il est d'ailleurs notable que ces dépenses d'investissement sont généralement centralisées dans les Etats fédéraux.

Surtout, le Président reconnaît que pour que la zone euro fasse plus que survivre et qu'elle prospère, il est nécessaire de partager la souveraineté des Européens au sein d'institutions communes reposant sur des mécanismes de légitimité et de responsabilité politiques suffisamment forts avec notamment la création d'un ministre européen des Finances responsable devant une Assemblée parlementaire de la zone euro. Là encore, ces formes institutionnelles et politiques à venir de l'Union européenne posent question. A titre d'exemple, afin de renforcer la légitimité et le contrôle démocratiques des décisions européennes prises concernant l'UEM, la création d'un Parlement de la zone euro est proposée. Le Parlement européen préfère à l'évidence que cette assemblée ne lui fasse pas concurrence et qu'elle soit donc une de ses sous- formations, comme l'Eurogroupe est d'ores et déjà une sous-formation du Conseil et le sommet de la zone euro une sous-formation du Conseil européen. De la même manière, le flou persiste sur la question de la méthode qui sera utilisée et notamment de la possible révision des traités. Dans ce dernier cas, les progrès de l'intégration de la zone euro posent in fine la question d'un renforcement de la différenciation de l'Union et du statut des Etats hors zone euro.

La proposition d'un gouvernement économique est ainsi beaucoup moins consensuelle qu'il n'y paraît alors qu'elle pose le vrai problème : le besoin de clarification, de simplification et de légitimation de la politique économique européenne. Or, les lignes de fracture que ce débat fait naître depuis le début de la crise de la zone euro[21] n'ont pas disparu et traversent les cultures politiques nationales en Europe, et notamment française et allemande : Gouvernement est synonyme de politisation et d'interventionnisme en France et renvoie au souhait de règles mises en œuvre de façon indépendante en Allemagne. Ces lignes de clivage n'ont pas disparu avec l'élection d'Emmanuel Macron et les deux pays devront s'accorder sur

une conception commune du système politique et économique européen s'ils souhaitent s'entendre sur un gouvernement commun et in fine sur une gestion collective des biens publics européens (politique de stabilisation macroéconomique, défense européenne, etc.).

En soutenant explicitement il y a plusieurs mois la volonté de réforme de la zone euro, proposée par Emmanuel Macron, Angela Merkel avait semblé manifester sa disponibilité à discuter des modalités d'une intégration économique plus poussée ; cette avancée de l'Allemagne était notable. Néanmoins, même avec le prolongement de la grande coalition CDU-SPD, l'Allemagne semble exprimer des réticences vis-à-vis de transferts financiers qu'impliquerait un budget commun à cette échelle. En outre, des avancées en matière de réforme de la zone euro impliquent que la France retrouve sa crédibilité économique et que les réformes annoncées visant à redresser le pays soient mises en œuvre avec efficacité et les engagements budgétaires respectés. Telle est la condition pour que la France regagne la confiance de son partenaire d'outre-Rhin.

De l'Europe souveraine à l'Europe qui protège

Par ailleurs, sur un registre externe, les enjeux internationaux mettent en question la capacité collective des Européens à répondre aux transformations géopolitiques et géoéconomiques mondiales. C'est le cas pour l'organisation de leur sécurité collective mais aussi pour la régulation des flux migratoires, comme pour la lutte antiterroriste. Dans ce contexte, le projet visant à développer une Europe de la souveraineté, porté par Emmanuel Macron, présente des avantages tant conjoncturels que structurels dans la mesure où il existe une continuité évidente entre la dimension interne de ces défis et des moyens d'y faire face en coordonnant les moyens des Etats membres à l'échelle européenne (justice, police, renseignement, lutte antiterroriste) et la dimension externe à l'échelle internationale (diplomatie, défense). Un tel projet prend également tout son sens du point de vue de la gestion des nouveaux rapports de force géoéconomiques mondiaux, tant sur le plan climatique – encore

21. Jean-François Jamet, *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?*, La documentation française 2012

davantage après la sortie des Etats-Unis de l'accord de Paris : « Make our Planet Great Again » – numérique et commercial, l'Europe devant être capable de défendre ses intérêts stratégiques et ses préférences collectives.

Dans un tel contexte, le Président français peut défendre, notamment sur les enjeux de sécurité collective, une position stratégique au niveau européen dans des domaines où la France bénéficie d'une forte crédibilité et qui correspondent aux préférences collectives les plus ancrées chez les Français. Le retour des défis régaliens auxquels la France et ses partenaires européens doivent faire face (gestion des flux migratoires, terrorisme, défis de sécurité à l'Est et au Sud, etc.) peuvent être ainsi utilisés pour ré-énoncer politiquement un récit français pour l'avenir du projet européen qui puisse être partagé par ses partenaires[22]. Il est en effet notable que les sujets régaliens sont un sujet sur lequel la voix de la France peut être légitimement forte, compte tenu à la fois de sa puissance militaire et diplomatique (la France sera la seule puissance nucléaire et le seul pays membre du Conseil de sécurité des Nations unies après le Brexit), de la reconnaissance de son expertise (par exemple en matière fiscale) ou encore de la solidarité européenne vis-à-vis des attaques terroristes dont la France est l'objet. En outre, l'adéquation entre le modèle historique, l'identité politique française et son héritage étatique d'un côté et la nature « régalienne » des défis à relever de l'autre peut permettre de lutter efficacement contre la défiance croissante des Français vis-à-vis de la construction européenne et, peut-être même plus largement, vis-à-vis du politique et de sa capacité à agir efficacement au niveau national comme au niveau européen et international.

En définitive, le discours sur une Europe souveraine permet de remettre à leur juste place les questions de souveraineté, de subsidiarité et, in fine, d'efficacité de l'action publique. De fait, un tel récit politique sur l'Europe souveraine est un discours qui vise à renforcer la souveraineté de la puissance publique, qu'elle s'exerce au niveau national ou européen, les deux niveaux n'étant pas antinomiques mais au contraire complémentaires. L'Union européenne et les Etats européens, dans le modèle démocratique qui

est le nôtre, ont la même raison d'être : protéger la sécurité de leurs citoyens, à la fois physiquement et économiquement, tout en garantissant le plus grand espace possible à la liberté individuelle : « L'Etat est plus efficace s'il sait articuler sa souveraineté avec une vraie souveraineté européenne. Il doit exister une protection à cet échelon (...). Nous devons penser la place de l'Etat à travers l'Europe (...). Où est la vraie souveraineté française ? Elle est parfois dans le pays. Mais aussi dans l'Europe. La souveraineté numérique, la souveraineté énergétique, la souveraineté face au fait migratoire ou militaire se gère à cette échelle (...). Ce paradoxe qui consiste à opposer le souverainisme et l'Europe est aussi un traumatisme français»[23].

3. LA FRANCE DE RETOUR EN EUROPE ? LE BESOIN D'UN NOUVEAU « DISCOURS DE LA MÉTHODE »

Réforme, crédibilité et influence économiques

La France ne fera son retour en Europe qu'à certaines conditions et, d'abord, en obtenant des résultats en matière économique et sociale. Les causes du problème français sont d'abord nationales. Obtenir des résultats en matière économique permettrait à la France de renforcer son crédit auprès de ses partenaires et de jouer pleinement son rôle d'inspiratrice. L'élection présidentielle s'est faite en grande partie sur une volonté de réformes structurelles (marché du travail, retraites, assurance-chômage, etc.), et de mise en œuvre des moyens pour favoriser la formation et l'innovation. Dans cette perspective, la France doit obtenir des performances en matière de croissance et d'emploi, condition sine qua non pour retrouver tout son crédit et avoir la capacité de peser sur la stratégie économique européenne. Emmanuel Macron est conscient de cette exigence :

« La question est de savoir comment nous arriverons à restaurer une dynamique, une capacité à entraîner (au niveau de l'Union) (...). La France n'aura aucune capacité motrice si elle ne porte pas un discours clair et un regard lucide sur le monde. Mais elle ne l'aura pas non plus si elle ne renforce pas son économie et sa société. C'est pourquoi j'ai demandé au gouvernement d'enclencher les réformes fondamentales qui sont indispensables pour la France. Notre crédibilité, notre efficacité, notre force sont en jeu. ».[24]

22. Thierry Chopin, « Défendre l'Europe pour défendre la vraie souveraineté », Policy paper, n°94, Institut Jacques Delors / Fondation Robert Schuman, 24 avril 2017

23. Macron par Macron, Editions de l'Aube, 2017 et entretien in Le 1, n.121, 13 septembre 2016

Pour qu'elle opère un véritable retour en Europe, la France doit rompre par ailleurs avec sa préférence pour les dépenses publiques. Là encore, il est significatif qu'un grand nombre de ses partenaires craignent que Paris ignore ses engagements budgétaires en repoussant à nouveau l'échéance du retour à l'équilibre de ses finances publiques et laisse filer sa dette et ses déficits publics. L'heure n'est pas au relâchement de la discipline budgétaire, surtout quand les autorités françaises souhaitent convaincre leurs partenaires de la zone euro de la nécessité de réformer l'Union économique et monétaire. Les discussions à venir sur le cadre financier européen constitueront aussi un test important de la capacité de la France à aborder la question du budget autrement qu'à partir du financement des politiques redistributives, la politique agricole commune en particulier.

En outre, l'agenda de protection porté par la France dans le domaine économique et social, avec la volonté affirmée de réformer la directive sur le détachement des travailleurs pour empêcher la fraude et le dumping social, se heurte aux pays centre et est-européens.

D'un côté, ces derniers doivent certes reconnaître que les libertés de circulation et d'établissement au sein du marché intérieur sont des principes fondamentaux de l'Union mais qu'elles ne doivent pas conduire à ce que la prestation d'un service dans un même lieu puisse obéir à des règles sociales et fiscales différentes : c'est la condition d'une concurrence loyale et de la préservation des modèles sociaux. Il semble que la tournée d'Emmanuel Macron en Europe centrale et orientale fin août 2017 ait convaincu certains pays (République tchèque, Slovaquie, Roumanie et Bulgarie notamment) d'accepter le principe d'une réforme de la directive sur les travailleurs détachés. Mais, de l'autre, dans un contexte culturel où le stato-centrisme hexagonal couplé à la très faible influence de la culture économique en France produit une défiance très forte à l'égard du marché et de la concurrence européenne comme de la mondialisation, la clarification des rapports de la France au marché s'avère indispensable afin de débattre sereinement avec ses partenaires de ces sujets[25]. Le problème est qu'il n'est pas certain que les Français voient les choses sous cet angle comme l'atteste le caractère biaisé et partiel

des débats récurrents sur les travailleurs détachés. La déclaration du Président français est symptomatique à cet égard : « Vous pensez que je peux expliquer aux classes moyennes françaises que des entreprises ferment en France pour aller en Pologne car c'est moins cher et que chez nous les entreprises de BTP embauchent des Polonais car ils sont payés moins chers ? Ce système ne marche pas droit »[26].

Les négociations commerciales constituent un autre exemple. Dans le monde actuel, les sources de croissance sont pour une large part hors d'Europe du fait des dynamiques démographiques et de rattrapage économique, mais aussi parce que de nombreuses innovations technologiques se diffusent ou se rentabilisent sur une échelle mondiale. Dans ce contexte, le protectionnisme n'a de protection que le nom. Cela ne veut pas dire pour autant que l'Europe ne doive pas défendre ses intérêts et ses préférences. Cela passe notamment par l'exigence de la réciprocité, par exemple en matière d'application des principes d'économie de marché, de protection de la propriété intellectuelle, de commande publique ou de garanties à l'exportation. Cela suppose également d'assurer que les traités commerciaux ne remettent pas en cause (directement ou indirectement au travers de mécanismes non encadrés de règlements des différends) les dispositions existantes dans la réglementation européenne en matière de protection des consommateurs, que ce soit dans les domaines de la santé, de l'agriculture, de l'environnement ou de la finance. Enfin, cela demande que l'Europe dispose d'outils de contrôle du respect de ses règles qui soient aussi efficaces que les outils américains, par exemple en matière fiscale, financière ou de contrôle des normes techniques. Les propositions portées par le Président français en matière de contrôle des investissements étrangers en Europe, de lutte contre le dumping industriel (lutte contre la surproduction d'acier chinois) et d'un « Buy European Act », afin de défendre les intérêts stratégiques européens et un modèle d'ouverture régulée, peuvent être jugées légitimes ; dans le même temps, elles exposent la France au soupçon de protectionnisme. Ces propositions nourrissent en effet des questionnements et des réticences dans les pays du nord de l'Europe (Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Suède, etc.) où Emmanuel Macron, énarque et ancien

24. Entretien d'Emmanuel Macron accordé à 8 journaux européens, 22 juin 2017
25. Yves Bertoncini, Thierry Chopin et al., « Notre débat public doit sortir d'une forme de schizophrénie vis-à-vis du grand marché européen », *Le Monde*, 24 mars 2017
26. *Ibid.*

inspecteur des finances, est perçu certes comme un libéral mais un libéral à la française, c'est-à-dire étatiste avec une vision statophile de l'économie[27]. Là encore, "défranciser" le discours sur ce thème constitue sans doute une condition pour que la France puisse le porter efficacement.

La République « jupitérienne » à l'épreuve de l'Europe

De ce point de vue, l'élection d'Emmanuel Macron pose deux questions fondamentales non seulement pour la France mais aussi pour l'influence et le leadership qu'elle pourrait exercer en Europe : « Cette élection signifie-t-elle que le libéralisme sort de l'état de minorité qui est le sien en France ? Va-t-elle conduire à un nouveau mode de fonctionnement et d'organisation de la vie politique ? »[28]. Cette dernière question est essentielle sur les plans socioéconomique et politique. C'est en effet en évoluant du point de vue de sa vision et de son organisation des Pouvoirs publics que la France pourra être pleinement de retour en Europe. La culture politique française semble en effet rendre la France rétive au partage du pouvoir qui est un élément clé pour aborder l'Europe sereinement. Le fonctionnement de l'Union repose sur un édifice institutionnel dans lequel les décisions découlent de compromis négociés entre une pluralité d'acteurs. Or, cette situation n'est pas en ligne avec une tradition française concentrant d'importants pouvoirs aux mains d'un souverain central. Cette situation est-elle susceptible d'évoluer avec l'élection d'Emmanuel Macron ? Une telle évolution est possible mais elle reste incertaine : le Président semble en effet avoir une pratique très hexagonale, centralisée et verticale du pouvoir qui semble faire écho à ce qu'il théorisait déjà en 2015 : « La démocratie comporte toujours une forme d'incomplétude, car elle ne se suffit pas à elle-même. Il y a dans le processus démocratique et dans son fonctionnement un absent. Dans la politique française, cet absent est la figure du Roi, dont je pense fondamentalement que le peuple français n'a pas voulu la mort. La Terreur a creusé un vide émotionnel, imaginaire, collectif : le Roi n'est plus là ! On a essayé ensuite de réinvestir ce vide, d'y placer d'autres figures : ce sont les moments napoléonien et gaulliste, notamment. Le reste du temps, la démocratie française ne remplit pas l'espace. On le voit bien avec l'interrogation permanente sur la figure présidentielle qui vaut depuis le

départ du général de Gaulle. Après lui, la normalisation de la figure présidentielle a réinstallé un siège vide au cœur de la vie politique. Pourtant, ce qu'on attend du président de la république, c'est qu'il occupe cette fonction. Tout s'est construit sur ce malentendu.»[29]

La question reste entière et la réponse qui y sera apportée aura un impact sur la politique européenne de la France. En effet, le leadership de tel ou tel pays sur la scène européenne peut être fonction de la personnalité de tel ou tel leader politique et le leadership personnel d'Emmanuel Macron peut constituer à cet égard un élément essentiel de l'influence de la France sur la scène européenne. Néanmoins, le leadership suppose aussi au niveau européen de réussir à trouver le juste équilibre entre volontarisme et décisionnisme, d'un côté, et l'approche plus modeste, patiente et consensuelle requise par le difficile exercice de la négociation entre une diversité de pays partenaires, de l'autre. Un véritable leader politique national influent sur la scène européenne doit acquérir l'ensemble des qualités de leadership que les présidents américains connaissent sous le nom de « pouvoir de persuasion »[30] ; et, dans cette perspective, Emmanuel Macron doit trouver le bon équilibre entre la volonté d'exercer une capacité de leadership politique au sein de l'Union et la défense d'ambitions réalistes auprès des partenaires européens de la France au risque, si tel ne devait pas être le cas, de continuer à nourrir les frustrations françaises traditionnelles vis-à-vis d'une Europe jugée trop libérale, trop vaste et hétérogène, et trop naïve sur le plan de la défense de ses intérêts stratégiques.

L'Europe n'est pas un « jardin à la française »

Sur le plan extérieur enfin, dans le contexte de mondialisation des enjeux de sécurité, seule l'échelle de l'Union élargie peut permettre aux Etats européens de continuer d'exercer une influence sur la scène internationale. Dans cette perspective générale, la France peut jouer un rôle dans la réalisation de ce projet mais à certaines conditions. Elle devra d'abord dissiper les ambiguïtés qui entourent sa politique européenne depuis plusieurs décennies. Pendant 60 ans, la France a su combiner, en effet, deux visions radicalement différentes de la raison d'être de son engagement européen. En simplifiant, le projet des Pères fondateurs présupposant une convergence fondamentale des intérêts des Etats membres et le projet gaulliste

27. Lucien Jaume, « Le libéralisme de Macron est à rebours de la tradition française », *Le Monde*, 13 mai 2017 et Jérôme Perrier, « De quel libéralisme Emmanuel Macron est-il le nom ? », *Telos*, 2 juin 2017
28. Pierre Rosanvallon, *Le Monde*, 15 juin 2017
29. Emmanuel Macron, *Le 1*, n.64, 8 juillet 2015
30. Richard E. Neustadt, *Presidential Power, the Politics of Leadership*, New York, Wiley 1960

d'une Europe qui n'est qu'un multiplicateur de puissance permettant à la France de défendre ses intérêts nationaux. Il s'agit de lever cette ambiguïté et de promouvoir une relation plus lucide entre la France et l'Union européenne qui ne soit pas uniquement fondée sur un désir de projection des conceptions françaises au niveau européen. Emmanuel Macron semble être conscient de cette nécessité quand il déclarait, à l'occasion du Conseil européen des 22 et 23 juin 2017, qu'« il ne faut pas tomber dans la maladie française qui est de penser que l'Europe, c'est seulement nous ».

En outre, les évolutions actuelles permettront peut-être de clarifier ce rapport problématique des Français vis-à-vis de l'élargissement tout en posant explicitement la question des limites territoriales de l'Union[31]. Sur le plan interne, le Brexit et la montée des populismes nationalistes, autoritaires et libéraux en Europe centrale et, sur le plan externe, les transformations géopolitiques récentes (crise ukrainienne, éloignement de la Turquie vis-à-vis de la perspective de l'adhésion) fournissent sans doute en effet une occasion pour clarifier la question des frontières de l'Union et trancher le conflit de vocations entre deux visions antagonistes de l'avenir du projet européen[32]. D'une part, la vision d'une Union dont le ressort serait une logique d'extension indéfinie du marché et d'élargissement du nombre de ses Etats membres, y compris à la Turquie mais non à la Russie. C'est la vision qu'avait le Royaume-Uni[33] et qu'ont encore des pays de l'Europe du Nord; vision traditionnellement soutenue par les Etats-Unis relayée et déclinée à partir d'intérêts nationaux spécifiques dans les pays d'Europe centrale et orientale. De l'autre, la vision d'une Union européenne qui devrait évoluer vers la constitution d'une Union européenne politique basée sur une puissance territoriale circonscrite politiquement

et capable d'exercer son influence stratégique à l'extérieur. Dans cette perspective, il est nécessaire de redéfinir une politique spécifique à l'égard de la Turquie dans le cadre d'un partenariat sur mesure[34]. Cette vision correspond à ceux qui considèrent que l'identité fonde l'adhésion et que celle-ci repose d'abord sur la culture et les valeurs dont la France et l'Allemagne.

Ne pas prendre en compte la réalité de l'Union ni engager un débat conduisant à l'énonciation politique des limites de l'Union – même de manière temporaire, risque d'entraîner la prolongation d'un malaise latent à l'égard de l'Europe qui empêcherait la France d'y jouer pleinement son rôle.

In fine, le retour de la France en Europe ne pourra être gagnant que par un retour de l'Europe en France qui suppose une appropriation par l'opinion publique française de la réalité de l'Union européenne, des logiques politiques et économiques ainsi que des équilibres complexes sur lesquels elle repose. C'est une condition sine qua non pour rompre avec le doute que les Français nourrissent quant à leur avenir en Europe et dans le monde en mutation.

Thierry CHOPIN

Directeur des études de la
Fondation Robert Schuman, professeur associé à
l'Université catholique de Lille (ESPOL)

31. Michel Foucher, *Le retour des frontières*, CNRS Editions, 2017 et *L'Obsession des frontières*, Perrin, 2007

32. Thierry Chopin « Quelles frontières pour l'Union européenne ? Les différentes échelles de l'Europe », *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2018*, Editions Marie B. – Lignes de repères

33. *Le vote en faveur du Brexit lors du référendum du 23 juin 2016 est pour partie lié au rejet de la politique d'élargissement défendue par les élites britanniques.*

34. Pierre Mirel, « Union européenne-Turquie : d'une adhésion illusoire à un partenariat privilégié », *Question d'Europe n.437*, Fondation Robert Schuman, juin 2017.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.