

Christian Lequesne

La politique européenne de la France: entre leadership et contraintes de politique intérieure

Emmanuel Macron a été réélu autour d'un programme pro-Européen. En l'absence de majorité absolue à l'Assemblée nationale mais de présence forte d'une opposition eurosceptique, son deuxième mandat sera moins aisé en matière européenne. Macron n'abandonnera pas pour autant l'engagement de la France au sein de l'Union européenne, que ce soit en matière de relance économique, de défense ou d'aide à l'Ukraine. Il le fera cependant sans nécessairement appeler à une réforme des traités. Il est important que l'Allemagne d'Olaf Scholz comprenne que Macron aura les mains moins libres pour avancer sur l'Europe pendant son deuxième mandat alors même que l'Europe est devenue plus importante suite à la guerre en Ukraine.

La réélection d'Emmanuel Macron le 24 avril 2022 avec 58,52% des voix s'est déroulée en parallèle de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE), qui reposait sur un triple slogan : « Relance, puissance et appartenance ».

Si le programme de la présidence française a dû être modifié en raison de l'invasion russe en Ukraine, la France a tenu ses promesses en termes de résultat. Macron a utilisé la présidence française pour se présenter à l'élection comme le candidat pro-Européen face à l'euro-scepticisme de Jean-Luc Mélenchon et de Marine Le Pen, les candidats de la gauche et de la droite extrêmes. Ayant obtenu seulement une majorité relative lors des élections législatives en juin 2022, Macron pourrait ne pas mener sa politique européenne aussi facilement que lors du premier mandat.

Une ambition européenne toujours très forte

Bien qu'élu en 2017 pour changer la France, Macron reste un produit assez classique de l'histoire politico-administrative française des quatre dernières décennies. Comme beaucoup de hauts-fonctionnaires français depuis le choix économique européen de François Mitterrand en 1983 (« tournant de la rigueur »), Macron considère que l'UE est devenue un espace politique complémentaire à celui des Etats membres. Son recours régulier au concept de la « souveraineté européenne » en est la plus parfaite illustration. Pour lui, la souveraineté est avant tout une « capacité à agir », empruntant à la notion allemande de « Handlungsfähigkeit ». Dès lors, qu'un certain nombre de politiques publiques se montrent plus efficaces si elles sont décidées collectivement à l'échelle européenne, il faut assumer un déplacement du concept de souveraineté du niveau national vers celui de l'UE. Il n'y a chez Macron aucune contradiction entre ce déplacement et le rang de la France. Pour lui, c'est la participation à l'Europe qui permet désormais d'assurer ce rang.

L'avenir économique du continent sera sans aucun doute une préoccupation majeure du second mandat. En 2020, en pleine crise de la Covid, Emmanuel Macron et Angela Merkel s'étaient entendus pour initier « le Plan de relance européen », qu'il faut désormais mettre en œuvre dans un contexte d'inflation galopante. Il ne fait aucun doute que la position française est plutôt favorable à la relance par la dépense en Europe, sans ignorer pour autant les questions de la dette et du déficit public. Le ministre de l'économie, Bruno Le Maire, est un peu le seul membre du gouvernement à rappeler régulièrement les obligations macroéconomiques de la France au

Enfin ensemble pour l'Europe? La France et l'Allemagne après les élections

N° 2, 05 octobre 2022

regard des traités européens. Macron devra s'en préoccuper davantage, bien que la chose ne soit pas aisée. Il est en quelque sorte coincé entre des partenaires d'Europe du nord (y compris l'Allemagne) qui n'ont pas abandonné complètement l'esprit des « Critères de Maastricht » et une population française qui est moins prête que jamais à accepter facilement la réduction des dépenses publiques.

Bien que la France ait tenu à conclure la « Conférence sur l'Avenir de l'Europe » sous sa présidence, il n'est pas certain que Macron cherche à soutenir une réforme formelle des traités européens. En France, toute révision des traités requiert une autorisation de ratification du parlement ou l'organisation d'un référendum, ce qui implique toujours un risque du rejet (et encore plus dans le contexte de politique intérieure française actuel). Il y a de fortes chances que Macron appelle à continuer de réformer l'UE – par exemple sur la question de la régulation des GAFAM (Google, Apple, Facebook/Meta, Amazon, et Microsoft), l'accord de Schengen, et la lutte contre le changement climatique – sans se lancer dans un processus formel de révision des traités.

Une aspiration géopolitique difficile à mettre en œuvre

La défense sera un autre dossier que Macron poursuivra comme une priorité pendant son deuxième mandat. L'invasion russe en Ukraine a relancé l'idée d'une « autonomie stratégique européenne », en démontrant l'importance de disposer d'industries européennes d'armement capables d'opérer des livraisons. Les Français, comme l'ensemble des Européens, ont procédé à des livraisons régulières d'armes à l'Ukraine, ont soutenu l'utilisation de la « Facilité européenne pour la paix » pour financer des dépenses militaires sur le budget de l'UE, et se montrent favorables à des sanctions strictes contre la Russie alors même qu'ils sont beaucoup moins soumis à la dépendance énergétique que l'Allemagne.

Toutefois, la guerre en Ukraine a quelque peu stoppé la vraie avancée du concept stratégique de la défense européenne. Malgré la décision danoise de rejoindre la défense européenne, la guerre a plutôt renforcé la garantie de sécurité de l'OTAN, à laquelle veulent désormais adhérer la Finlande et la Suède, contredisant la critique émise par Macron en 2019 sur la « mort cérébrale » de l'organisation transatlantique.

La géopolitisation de l'UE, qui force à ajouter au « soft power » une défense, pour devenir une puissance complète, est une évolution qui ne déplaît pas à Macron. L'idée d'une puissance européenne, à la fois autonome des Etats-Unis et de la Chine dans le système international, fait partie de ses aspirations. Mais en même temps, la France a du mal à s'engager pleinement dans la gestion des marges du continent. La manière dont Macron a hésité avant d'accepter la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'UE montre que la France est prise dans une contradiction entre d'une part, un projet de puissance pour l'UE, et d'autre part, une certaine nostalgie de l'héritage de la « petite Europe carolingienne » qui n'a plus la même force depuis la fin de la Guerre froide.

L'offre de Macron aux candidats à l'adhésion (Ukraine et Moldavie, mais aussi les pays des Balkans occidentaux) d'une Communauté Politique Européenne (CPE), destinée à gérer politiquement l'attente, est une initiative intéressante à condition qu'elle garde bien en ligne de mire l'objectif de l'adhésion. Aucun Etat candidat ne s'y intéressera vraiment sinon, et l'échec risque alors d'être aussi cuisant que pour le projet de Confédération européenne proposée en 1989 par François Mitterrand.

Contraintes de politique intérieure

Malgré la réélection d'un président clairement pro-Européen, une bonne partie de l'opinion publique française reste sceptique, voire hostile, à l'UE. Aux élections

Enfin ensemble pour l'Europe? La France et l'Allemagne après les élections

N° 2, 05 octobre 2022

législatives du juin 2022, le déclin des partis traditionnels a conduit à l'ascension du Rassemblement National (RN, passé de 8 à 89 députés) et de la France Insoumise (LFI, passée de 17 à 75 députés) qui défendent des projets politiques construits autour d'une souveraineté exclusive de l'Etat-nation. Pour ces deux formations politiques, seul un Etat avec des frontières strictes peut être le garant de la protection du citoyen. L'antilibéralisme du RN et du LFI, qui comptent désormais dans la vie politique française, rendra plus difficile les progrès majeurs de la construction européenne sous le deuxième mandat.

Bien entendu, Macron et sa Premier ministre essayeront d'avancer comme lors du premier mandat, en s'appuyant sur ce qu'il reste d'opposition modérée à droite et à gauche au parlement pour faire des coalitions. Sur les questions budgétaires, ils devront se faire aider par la droite (Les Républicains, LR) à l'Assemblée nationale, car RN et LFI sont dans une logique dépendante de conservatisme social. L'idée que la performance économique dépend d'une gestion saine des finances publiques, dont on pouvait penser qu'elle serait un guide de l'action de Macron en 2017, s'est évaporée dans la crise de la Covid et il y a assez peu de chance pour que Macron y revienne strictement pendant son second mandat. De ce point de vue, RN et LFI ont déjà gagné une bataille, à défaut d'avoir gagné la guerre. Les deux partis représentent l'électorat qui est plus fragile socialement et qui n'hésite pas à manifester dans la rue, comme on le vit lors de la « crise des gilets jaunes » pendant l'hiver 2018/2019.

L'Allemagne doit prendre au sérieux le contexte intérieur français

Il est important que, du côté allemand, les contraintes françaises de politique intérieure soient bien comprises si Berlin veut soutenir le deuxième mandat de Macron. Par exemple, une insistance du Parti libéral-démocrate

(FDP) mais aussi d'une partie du Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) au sein de la coalition « feu tricolore » sur le retour à une orthodoxie budgétaire mettrait immédiatement Emmanuel Macron dans une situation difficile face à une opposition qui incarne la perpétuation de l'Etat-Providence « quoi qu'il en coûte » tout en étant ouvertement plus nationaliste que dans le passé.

La guerre en Ukraine a fait resurgir l'importance de penser à l'Union comme un projet politique de stabilisation des marges. La France et l'Allemagne devraient s'allier dans cette nouvelle politique à l'Est. La France reste frileuse dès lors que l'on parle d'élargissement de l'UE mais a de bonnes idées pour gérer la transition politique, comme l'a montrée le projet macronien de CPE. L'Allemagne sait approcher positivement l'élargissement de l'UE. Le franco-allemand devrait aboutir à faire de la CPE l'instance de gestion de l'élargissement futur qui prendra des années mais qui doit être annoncé comme une priorité pour envoyer un message d'espoir fort à l'Est de l'Europe et aux Balkans.

Enfin ensemble pour l'Europe? La France et l'Allemagne après les élections

N° 2, 05 octobre 2022

Auteur

Christian Lequesne est Professeur de science politique à Sciences Po Paris.

La série

L'arrivée au pouvoir de la coalition « feu tricolore » en décembre 2021 et les élections présidentielles et législatives françaises en avril et juin 2022 ont donné une nouvelle orientation à la politique européenne franco-allemande. La série « Enfin ensemble pour l'Europe ? La France et l'Allemagne après les élections » examine dans quelle mesure les deux pays pourront – au-delà de leur bonne gestion de la crise de ces dernières années – élaborer une vision commune de l'organisation future de l'Union européenne et la mettre en œuvre. Elle porte un intérêt particulier à la manière dont les ambitions du nouveau tandem franco-allemand sont perçues à Varsovie et à Bruxelles.

Les articles de cette série ne reflètent que les opinions de leurs auteurs. Tous droits réservés. Toute reproduction ou utilisation similaire des travaux de la Fondation Genshagen, y compris sous forme d'extraits, nécessite son accord écrit préalable.

Publications précédentes

[N° 1: Daniel Göler: De la gestion de crise à la force motrice ? La politique européenne de l'Allemagne sous la coalition « feu tricolore »](#)

Editeur

Fondation Genshagen
Am Schloss 1
14974 Genshagen
Allemagne
www.stiftung-genshagen.de
institut@stiftung-genshagen.de

© Fondation Genshagen, 2022

Fondation Genshagen

La Fondation Genshagen est une fondation de droit civil reconnue d'utilité publique. Ses fondateurs sont le Land de Brandebourg ainsi que la République fédérale d'Allemagne représentée par la Déléguée du gouvernement fédéral à la culture et aux médias (BKM). Elle encourage le dialogue entre la France, l'Allemagne et la Pologne dans l'esprit du « Triangle de Weimar ». Son principal bailleur de fonds tiers est le Ministère fédéral des Affaires étrangères.

Vous souhaitez soutenir le travail de la Fondation Genshagen ? Devenez membre de l'Association pour la promotion de la Fondation Genshagen (Förderverein Stiftung Genshagen e.V.) ou faites un don en faveur de l'un de nos projets.

Contact : foerderverein@stiftung-genshagen.de

Nos fondateurs :



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Kultur und Medien



Auswärtiges Amt