

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE PROJET DE REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE DU PRÉSIDENT MACRON

ENJEUX ET PREMIÈRES RÉALISATIONS

PAR

ANASTASIA ILIOPOULOU-PENOT (*) (**)

En septembre 2017, le président français Emmanuel Macron a exprimé sa vision politique de l'Europe dans deux discours qui ont mobilisé des symboles forts de l'imaginaire européen : le Parthénon, dans le discours d'Athènes, et l'Université de la Sorbonne, dans le discours « Initiative pour l'Europe » (1). Ces discours ont dessiné une feuille de route détaillée pour la refondation de l'Europe, au moment même où se tenaient les élections générales en Allemagne, pays perçu comme le principal pays partenaire de la France dans cette entreprise ambitieuse (2).

L'attachement d'Emmanuel Macron au projet européen était déjà connu. Il a été affirmé à maintes reprises lors de la campagne électorale et est rapidement devenu un marqueur fort de son opposition à Marine Le Pen. Ainsi, pour la première fois en France, l'Europe a été placée au centre du débat public et est devenue un enjeu majeur de l'élection présidentielle. A côté de la réforme de la France, le candidat Macron promettait la transformation de l'Europe. Le soir de son élection, il s'est présenté au Louvre, pour prononcer son premier discours en tant que Président, au son de l'Ode à la joie de Beethoven, l'« hymne » européen. Depuis son arrivée à l'Élysée, l'importance accordée par le Président français aux questions

(*) Professeur de Droit public à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC, France).

(**) Cette contribution est issue d'une intervention au colloque « Brexit and the future of the EU », organisé par l'Institut Europa de l'Université de Leiden, les 30 novembre et 1^{er} décembre 2017, à l'occasion de son sixantième anniversaire.

(1) Ces discours, prononcés respectivement le 7 et le 26 septembre 2017, sont disponibles sur le site Internet de l'Élysée. Des éléments importants de la vision européenne du président Macron étaient déjà évoqués dans le long entretien paru dans *Le Point* le 31 août 2017, dans l'entretien du 13 octobre publié dans *Der Spiegel*, ainsi que dans la conférence de presse donnée à l'issue du Conseil européen des 19-20 octobre 2017. Témoigne également de l'attachement du Président français au projet européen le discours prononcé devant la Cour européenne des droits de l'homme le 31 octobre 2017. C'est la première fois qu'un Président français s'exprimait devant cette institution européenne.

(2) Le discours de la Sorbonne a été prononcé le 26 septembre 2017, à savoir deux jours après les élections en Allemagne qui ont donné une victoire à la Pyrrhus à la chancelière allemande Angela Merkel et qui ont permis, pour la première fois, à des députés d'extrême droite d'entrer au Bundestag. Le président Macron réitère sa confiance à l'engagement européen de la Chancelière allemande ainsi qu'à son « *audace* » et à son « *sens de l'histoire* ».

européennes s'est exprimée à travers une longue série de rencontres avec ses homologues européens et avec des dirigeants des institutions européennes pour évoquer l'avenir de l'Europe.

Cet avenir n'apparaissait pas sous des auspices favorables au moment de l'élection présidentielle française. La crise économique et financière, les vagues migratoires incessantes, le Brexit et la montée du populisme avaient porté des coups sérieux à l'Union européenne (UE). Sa fragilité apparaissait d'autant plus inquiétante au vu de l'instabilité de son voisinage (Syrie, Libye, Ukraine), des régimes autoritaires en Russie et en Turquie, de l'impérialisme économique de la Chine et des relations crispées avec le nouveau Président américain, Donald Trump. Plus qu'à tout autre moment, la survie même de l'Union était mise en doute, notamment depuis la décision du Royaume-Uni de s'en retirer.

La victoire d'Emmanuel Macron a soulagé les cercles européens car elle a freiné un mouvement qui apparaissait auparavant inéluctable : la montée en puissance du populisme nationaliste. Cette victoire a aussi rapidement changé la donne en France concernant la perception du Brexit. Ce dernier n'était plus vu comme l'exemple à suivre ni comme le « début de la fin » pour l'Union. Il venait néanmoins renforcer la conviction qu'une transformation de l'Union était indispensable et que la France pouvait assurer le *leadership* dans ce processus (3). Dans cette Union reformée, « *le Royaume-Uni pourra trouver la place qui est la sienne, s'il le souhaite* », voilà le message adressé par le président Macron, qui maintient cependant fermement que les discussions sur le Brexit ne définissent pas le futur de l'Europe (4). La décision sur ce futur doit faire l'objet d'un consensus des Européens, selon le Président français, qui reconnaît ainsi que l'Union, en tant qu'entité politique, a besoin d'une allégeance de ses citoyens.

Les discours d'Athènes et de la Sorbonne constituent alors la contribution française à la quête de légitimité de l'Union (5). En les livrant, le président Macron reconnaît le besoin, pour les acteurs politiques, d'expliquer pourquoi le projet européen reste d'actualité et d'indiquer la direction qu'il devrait suivre. Une telle explication est essentielle dès lors que la justification originelle de l'intégration européenne, à savoir la préservation de la paix sur le continent, ne suffit plus à susciter le soutien des opinions publiques pour l'Union. Ainsi, afin de restaurer la confiance des citoyens en l'Union et de revigorer l'esprit européen contre les courants nationalistes, le président Macron présente son ambition d'une Europe souveraine, unie et démocratique pour l'horizon 2024 – coïncidant avec la tenue des Jeux

(3) Le Brexit a été progressivement perçu comme une chance pour la France dès lors que Paris pourrait attirer les acteurs de la City qui planifiaient une relocalisation. Le transfert du siège de l'Autorité bancaire européenne de Londres à Paris – qui l'a emporté sur Francfort et sur Dublin – a été un signe encourageant dans cette direction. Ce transfert, combiné à la présence de l'Autorité européenne des marchés financiers à Paris, conforte son rang de place financière majeure, à côté de Francfort.

(4) Discours de la Sorbonne.

(5) Sur cette quête de légitimité, cf. L. VAN MIDDELAAR, *Le Passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, Gallimard, 2012, pp. 345 et suiv.

olympiques à Paris. Ce triptyque fait écho à une Europe plus unie, plus forte et plus démocratique pour 2025, espérée par le Président de la Commission européenne dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2017 (6). Les discours d'Emmanuel Macron et de Jean-Claude Juncker ont aussi en commun d'emprunter le même récit et de faire une promesse identique, celle de l'Europe qui protège. Les discours d'Athènes et de la Sorbonne fournissent des éléments intéressants aussi bien concernant le résultat espéré que la voie à suivre. Les évolutions politiques et juridiques du dernier trimestre 2017 permettent déjà d'esquisser les premières avancées et d'identifier les obstacles qui se dressent à la réalisation de la vision européenne du président Macron (7).

LA VOIE A SUIVRE

La voie à suivre passe par le renouvellement de l'impulsion politique, la démocratisation du projet européen et la réforme institutionnelle.

Le renouvellement de l'impulsion politique

Considérant que l'un des défis majeurs pour l'Europe est d'« *assurer l'unité sans chercher l'uniformité* » (8), le président Macron identifie l'Europe à géométrie variable comme le modèle politique désirable (9). La France et l'Allemagne doivent former le moteur de l'intégration européenne (10). L'accent placé sur le couple franco-allemand présente évidemment le risque de ranimer la critique, récurrente par le passé, de la mise à l'écart des intérêts d'autres pays membres, notamment les plus petits. C'est peut-être la raison pour laquelle, dans le discours de la Sorbonne, le Président français mentionne également l'Italie, l'Espagne, le Portugal et les pays du Benelux comme des partenaires fiables. La vision française reposant sur un groupe pionnier a déjà suscité des inquiétudes des pays formant le groupe de Visegrad (11). Le Président du Conseil européen, Donald Tusk,

(6) Ce discours est disponible sur le site Internet de la Commission européenne.

(7) Le contexte politique européen est difficile : l'Allemagne peine à trouver une coalition gouvernementale, l'Espagne traverse une crise majeure en raison du mouvement indépendantiste en Catalogne, tandis que l'Italie attend les élections législatives de 2018 avec le Mouvement 5 étoiles en tête des sondages sur les intentions de vote.

(8) Discours de la Sorbonne.

(9) Selon P. MAGNETTE, le Président français banalise et endosse l'idée de l'Europe à plusieurs vitesses, idée initialement apparue comme une hérésie et désormais en passe de devenir la nouvelle orthodoxie. Cf. P. MAGNETTE, « M. Macron, Sisyphe européen », *Le Monde*, 2 oct. 2017.

(10) Dans le discours de la Sorbonne, le président Macron propose un nouveau partenariat à l'Allemagne, qui permettrait de donner l'impulsion nécessaire à la construction européenne. Il donne deux exemples : d'une part, le lancement d'un programme commun d'intelligence artificielle et, d'autre part, l'objectif d'intégration pour 2024 des marchés français et allemands, par l'harmonisation du droit applicable aux entreprises. Il propose par ailleurs la signature d'un nouveau traité de coopération bilatérale à l'occasion du 55^e anniversaire du Traité fondateur de l'Elysée, le 22 janvier 2018.

(11) Il s'agit de la Hongrie, de la Pologne, de la République tchèque et de la Slovaquie.

a essayé d'apaiser leurs craintes en se présentant en tant que gardien de l'unité européenne à l'occasion du Sommet européen d'octobre 2017 (12).

Par ailleurs, le président Tusk, en réponse aux ambitions pour l'Europe exprimées par le Président français ainsi que par le Président de la Commission en septembre 2017, a été amené à élaborer le « Programme des dirigeants » (*Leaders'agenda*) (13). Ce programme de travail, approuvé par le Conseil européen des 19-20 octobre, est destiné à orienter l'action de l'Union sur les deux prochaines années. En conformité avec ce que réclamait la France, le programme prévoit une série de réunions des chefs d'Etat et de gouvernement sur des sujets controversés comme l'immigration, la gouvernance de la zone euro et la taxation des géants du numérique. Ces réunions devraient en outre permettre de surmonter au plus haut niveau politique les impasses identifiées au sein du Conseil des ministres à l'occasion de l'adoption des instruments législatifs. Il est encore très tôt pour affirmer avec certitude que le programme des dirigeants constitue le prélude d'une nouvelle méthode de travail qui renforcera davantage le poids du Conseil européen dans l'architecture institutionnelle de l'Union. Ce qui est certain est le fait que ce programme a été élaboré afin de canaliser le dynamisme européen du président Macron, qui était source d'inquiétude pour plusieurs pays d'Europe centrale et orientale. (14) Le Programme des dirigeants vise ainsi à replacer cette énergie dans un cadre maîtrisé par le Président du Conseil européen.

La démocratisation du projet européen

A l'instar du Président de la Commission européenne, le Président français identifie la démocratisation du projet européen comme un défi majeur pour l'Union (15). Sa réponse au problème du déficit démocratique ne passe ni par l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen, ni par le renforcement de la participation des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union. Elle repose sur deux initiatives, lesquelles,

(12) Cf. l'extrait de la lettre d'invitation adressée par le président Tusk aux membres du Conseil européen le 17 octobre 2018 (disponible sur le site Internet du Conseil européen) : « *Se pose évidemment le dilemme de savoir comment concilier unité et dynamisme et comment tirer parti de ce nouveau souffle d'une manière qui ne nous divise pas mais au contraire nous renforce. A l'issue des consultations, je me sens rassuré quant à notre capacité d'accélérer nos travaux sans mettre à mal notre unité. Par conséquent, nos décisions devraient continuer à s'inscrire dans le cadre général de réunions à 27 ou 28 Etats membres, selon le sujet. Comme nous l'avons indiqué dans la Déclaration de Rome, cette approche n'empêche pas des Etats membres d'aller plus vite dans certains domaines précis, conformément aux traités et en laissant la porte ouverte à ceux qui souhaitent se joindre à eux plus tard. Pour être clair : l'unité ne peut devenir prétexte à stagnation mais, dans le même temps, l'ambition ne peut être source de fractures.* »

(13) Ce programme est disponible sur le site Internet du Conseil européen.

(14) B. BONNEFOUS / C. DUCOURTIEUX / J.-P. STROOBANTS, « Emmanuel Macron confronté à l'inertie européenne », *Le Monde*, 20 octobre 2017.

(15) Les visions des deux Présidents sont très similaires sur ce point. Selon le président Juncker, « *l'avenir de l'Europe ne peut pas être dicté par ses seuls dirigeants. Il ne peut être que l'aboutissement d'un débat démocratique débouchant sur un large consensus* » (discours sur l'état de l'Union 2017). Selon le président Macron, « *on ne fera avancer l'Europe que par une adhésion démocratique, que par de la confrontation démocratique et en donnant une place aux citoyens* » (entretien au magazine *Le Point*, 31 août 2017).

inspirées des idées du philosophe allemand Jürgen Habermas à propos de la construction d'une sphère publique européenne (16), visent à extraire le débat politique du cadre national : d'une part, l'introduction de listes transnationales aux élections européennes et, d'autre part, l'organisation de conventions démocratiques à travers l'Europe sur l'avenir de l'Union.

La présence de listes transnationales aux élections européennes s'inscrit dans le prolongement de l'idée du regroupement des députés européens non par nationalité mais par affinité politique. Elle inciterait au développement des partis politiques européens, indispensables à la structuration d'un espace politique post-national. Elle renforcerait, dans le même temps, le rôle du Parlement européen en tant que lieu d'identification des intérêts sociétaux dépassant les frontières nationales. Evoquée lors des discussions au sein du Parlement européen durant les années 1990 et 2000, l'idée a fait une apparition formelle dans un rapport de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen préparé par Andrew Duff en 2011 (17). Elle semble avoir connu un nouveau souffle en raison du Brexit. En effet, le Président français propose, dans un premier temps, d'attribuer les 73 sièges des parlementaires britanniques sortants à des listes transnationales pour les élections européennes de 2019. Dans un second temps, en 2024, les députés européens devraient être élus pour moitié sur des listes transnationales.

Alors que le président Juncker ainsi que les gouvernements italien et espagnol ont exprimé leur soutien à une circonscription européenne, (18) le Parlement européen apparaît, ironiquement, plus réticent à l'égard de ce mouvement. L'hésitation politique se reflète par ailleurs sur le plan juridique, comme en témoigne le débat au sein de la Commission des affaires constitutionnelles au sujet d'une proposition sur la distribution des sièges au Parlement européen après le Brexit (19). En effet, cette Commission a insisté sur les difficultés entourant la mise en place de listes transnationales, notamment l'absence de base juridique dans le traité (20) et le manque de sécurité juridique entourant le projet jusqu'au retrait définitif du Royaume-Uni. Elle a conclu que, une fois ce retrait effectif,

(16) J. HABERMAS, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Fayard, 2000, et « Construire une Europe politique », discours de réception du Prix du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie au Petersberg, *Le Monde*, 27 déc. 2006.

(17) Rapport de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, du 28 avril 2011, sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, 2009/2134(INI). La proposition a été rejetée en séance plénière.

(18) Cf. le discours sur l'état de l'Union 2017 et la tribune commune des ministres français, italien et espagnol chargés des affaires européennes, « Pour la création de listes transnationales aux élections européennes », *Le Monde*, 17 nov. 2017.

(19) Communiqué de presse, « Les députés veulent réduire la taille du Parlement européen », site Internet du Parlement européen, 12 sept. 2017.

(20) Cf. « Elections européennes : vers des listes transnationales ? », disponible sur le site Internet touteurope.eu : « la composition des listes transnationales est complexe du fait de la nécessité d'une répartition équitable des candidats de différentes nationalités, dont certains ne seront pas éligibles en raison de leur position sur la liste. De plus, l'organisation du scrutin se heurte à la multiplicité des lois électorales nationales, notamment sur les questions de financement des campagnes. »

22 sièges occupés par des Britanniques devraient être redistribués parmi les Etats membres afin de mieux respecter le principe d'une représentation dégressivement proportionnelle. Les 51 sièges restants pourraient être soit supprimés, soit conservés pour un élargissement futur, soit attribués à une liste transnationale (21).

Quant à la seconde initiative française, saluée par J. Habermas, dans un article publié dans le journal *Der Spiegel*, comme traduisant l'engagement politique de transformer le projet européen des élites en projet des citoyens (22), elle met l'accent sur la nécessité d'une implication plus forte des Européens dans le débat sur l'avenir de l'Europe (23). Ce débat ne devrait pas s'articuler autour d'une question unique et de réponses binaires, comme c'était le cas du débat avant les référendums sur le Traité constitutionnel (en France et aux Pays-Bas) et sur le Brexit. Au lieu de cela, des conventions démocratiques devraient s'organiser en 2018 sur la base d'une liste de questions communes (24) dans tous les pays volontaires. Cette proposition a attiré l'attention du président Tusk qui, à l'occasion du Sommet européen des 19-20 octobre, a invité les chefs d'Etat et de gouvernement à s'inspirer de nouvelles idées sur la manière de débattre de l'Europe, se référant clairement à l'initiative française (25). Elle a aussi obtenu le support de la Commission européenne, dont des membres ont rencontré des parlementaires français. Enfin, la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale de la France a élaboré un rapport d'information sur les modalités d'organisation des conventions démocratiques (26). Ce rapport suggère deux leviers d'action entre mai et octobre 2018 : d'une part, une vaste consultation en ligne sur l'avenir de l'Europe et, d'autre part, des conventions physiques (généralistes et sectorielles) dans les Etats intéressés.

(21) Le député européen Sven Giegold (Allemagne, parti des Verts) a vivement regretté cette conclusion, estimant que le Brexit présentait une opportunité unique de convaincre les Etats membres d'accepter les listes transnationales dès lors que le Parlement européen doit approuver tout accord sur la sortie du Royaume-Uni. Cf. N. Nielsen, « EU Parliament wary of pan-European lists », euobserver.com, 12 sept. 2017.

(22) J. HABERMAS, « What Macron means for Europe. How much will the Germans have to pay? », *Der Spiegel*, 26 oct. 2017.

(23) Durant un débat sur l'avenir de l'Europe organisé par la Hertie School of Governance, à Berlin, le 16 mars 2017, J. Habermas avait exprimé devant le candidat Macron son regret que les citoyens européens n'étaient pas plus impliqués par les grands acteurs politiques dans un débat sur les futurs possibles de l'Europe et qu'ils étaient invités à s'exprimer uniquement à propos des intérêts nationaux.

(24) Cette liste doit cependant laisser de la place à des débats spécifiques au sein des Etats dès lors que, parfois, des sujets cruciaux pour certains pays n'ont qu'une importance limitée pour d'autres.

(25) Lettre d'invitation adressée par le président Tusk aux membres du Conseil européen le 17 octobre 2018.

(26) Rapport d'information n°482 déposé le 7 décembre 2017 par la Commission des affaires européennes sur les conventions démocratiques de refondation de l'Europe, disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

Les consultations citoyennes pourront fournir un apport précieux (27) aux travaux du groupe pour la refondation européenne qui « *accueillera les représentants de chaque Etat membre volontaire et associera les institutions européennes* » (28). Ce groupe aura pour mission d'identifier les mesures concrètes nécessaires pour la réforme de l'Union : certaines pourront s'inscrire dans le cadre juridique existant, d'autres nécessiteront une révision des traités. Ce que le Président français semble avoir en tête est une formule similaire aux Conventions qui ont élaboré la Charte des droits fondamentaux et le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Les deux Conventions avaient valorisé la participation de la société civile en associant à leurs travaux divers syndicats, associations, *think tanks* et fondations.

La réforme institutionnelle

Le Président français se déclare en faveur d'une Commission à taille réduite, à savoir de 15 membres. Afin d'apaiser les craintes des petits Etats, il estime que ce sont les grands Etats qui devraient renoncer à leur commissaire. Le sujet n'est pas neuf (29). La taille de la Commission avait déjà été longuement débattue au sein de la Convention qui avait préparé le Traité constitutionnel. Le passage à une Commission restreinte a été rendu possible par le Traité de Lisbonne (article 17 TUE). Il a cependant été empêché par une décision du Conseil européen du 22 mai 2013, basée sur l'article 17.5 TUE. (30) Cette décision consacre la promesse faite à l'Irlande, avant le second référendum sur le Traité de Lisbonne, que le pays ne perdrait pas son commissaire national – et donc son influence – au sein du collège des commissaires.

Si le passage à une Commission restreinte peut susciter des réserves, il reste moins controversé qu'une autre réforme voulue par la France, à savoir l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, qui deviendrait « *le cœur d'une Europe intégrée* » (31). Le renforcement de la gouvernance de la zone euro peut être vu comme une tentative de « rélocaliser » la prise de décision en matière économique et financière dans le champ du politique et de répondre ainsi aux critiques récurrentes adressées aux mesures adoptées pour faire face à la crise. En effet, ces mesures étaient accusées

(27) Selon le rapport parlementaire précité, « *la restitution européenne, nécessaire pour faire émerger un ensemble de priorités structurantes pour les prochaines années, passerait par un 'comité des sages' européen, composé notamment des représentants des comités nationaux de pilotage des conventions et des représentants des institutions européennes, garantes d'une certaine expertise technique et d'une forme de neutralité dans le traitement du résultat des conventions* ».

(28) Discours de la Sorbonne.

(29) Cf. C. BLUMANN / L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LexisNexis, 2015, pp. 304 et suiv.

(30) Décision n°2013/272, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 112, 24 avr. 2012.

(31) Discours de la Sorbonne. Lors de ce discours, le président Macron se réfère à ce sujet de manière évasive en raison de l'ouverture des discussions sur la coalition gouvernementale en Allemagne et des réactions fortes que suscite la proposition française sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

de soustraire au débat – et à la responsabilité – politique des décisions aux conséquences graves pour les populations des pays affectés par la crise.

La gouvernance plus intégrée souhaitée par la France repose sur trois éléments, à savoir un ministre, un contrôle parlementaire et un budget. Plus précisément, un ministre européen de l'Economie et des Finances assurerait un pilotage politique puissant. Il aurait pour mission de promouvoir et de soutenir des réformes structurelles au sein des Etats ainsi que de coordonner des instruments financiers susceptibles d'être utilisés lorsqu'un Etat entre en récession ou se voit touché par une crise. Cependant, l'Allemagne (comme les Pays-Bas et la Finlande) se montre plus réticente à l'égard de l'étendue des compétences attribuées au ministre européen. Ensuite, un contrôle parlementaire fort s'exercerait au niveau européen. Le président Macron semble avoir abandonné son idée initiale d'un parlement séparé pour la zone euro, qui ne suscitait pas l'adhésion des présidents du Parlement européen et de la Commission. Enfin, le Président français appelle de ses vœux un budget conséquent, (32) dont les ressources proviendraient des taxes sur les plateformes numériques, la taxe carbone et les impôts sur les sociétés. Ce budget permettrait de financer des investissements communs et d'assurer la stabilisation face aux chocs économiques. Le projet français suscite alors des craintes allemandes d'un budget qui serait un instrument de mutualisation des dettes et, plus généralement, d'une transformation de la zone euro en une union de transferts financiers vers des pays en difficulté, en méconnaissance du pacte budgétaire.

En décembre 2017, la Commission a tenté une première synthèse des vues françaises et allemandes, en présentant une feuille de route pour l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (33). Elle a aussi mis sur la table deux propositions. La première vise l'intégration de la substance du pacte budgétaire (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) dans l'acquis juridique de l'Union (34). Cette intégration tiendra compte de la flexibilité appropriée insérée dans le pacte de stabilité et de croissance depuis janvier 2015. La seconde proposition de la Commission porte sur la transformation du Mécanisme européen de stabilité

(32) Selon le président Macron, « *c'est un budget qui représente plusieurs points du PIB de la zone euro et qui marque d'abord une capacité à lever en commun de l'argent sur les marchés et à l'allouer avec une force de frappe suffisante* » (entretien, *Le Point*, 31 août 2017).

(33) Communication, « *De nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne : feuille de route, présentée par la Commission le 6 décembre 2017* », COM(2017) 821 final.

(34) Proposition de directive du Conseil établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les Etats membres, présentée par la Commission le 6 décembre 2017, COM(2017) 824 final.

en Fonds monétaire européen, ancré dans le cadre juridique de l'Union (35). Ledit mécanisme, actuellement instrument intergouvernemental de gestion de crise, deviendrait alors responsable devant le Parlement européen, conformément à la volonté française d'un contrôle démocratique plus étendu des décisions européennes en matière économique et financière.

La Commission a aussi présenté une communication définissant les fonctions possibles d'un ministre européen de l'Economie et des Finances (36), réclamé par la France. Ce dernier pourrait, en conformité avec les traités, être commissaire européen aux Affaires économiques et financières (vice-président de la Commission) et président de l'Eurogroupe. Cette double casquette renforcerait la cohérence de l'élaboration des politiques économiques de l'Union (37). Enfin, la Commission explique, dans une communication, de quelle manière certaines fonctions budgétaires essentielles pour la zone euro pourraient être élaborées à l'intérieur du cadre des finances publiques actuelles et à venir de l'Union (38). Autrement dit, la Commission propose une ligne budgétaire forte pour la zone euro, qui resterait une composante du budget européen, tout en formant l'embryon d'un budget spécifique.

LE RÉSULTAT ESPÉRÉ : UNE EUROPE QUI PROTÈGE

L'édification d'une Europe qui protège a été depuis la campagne électorale d'Emmanuel Macron un élément-clef de sa stratégie pour contrer la montée du populisme et de l'eurosepticisme en France. Ce thème constitue aussi une pièce maîtresse de la vision de la Commission, exprimée dans le discours du président Juncker sur l'état de l'Union en 2016 et en 2017. L'émergence du récit de la protection peut s'expliquer par une prise de conscience du fait que le désenchantement populaire vis-à-vis de l'Union est lié à la perception dominante de celle-ci comme le cheval de Troie d'une mondialisation non maîtrisée (39). Un changement de perspective est, par conséquent, souhaitable. L'Union doit être vue non comme une menace mais comme un bouclier protecteur contre les conséquences négatives de la mondialisation. En d'autres termes, elle doit

(35) Proposition de Règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen, présentée par la Commission le 6 décembre 2017, COM(2017) 827 final. A l'origine de l'idée d'un Fonds monétaire européen se trouve l'ancien ministre des Finances allemand Wolfgang Schäuble. L'Allemagne ne souhaite toutefois pas que le Fonds devienne un organisme communautaire, car elle perdrait ainsi de son influence – dès lors que les droits de vote au sein du Mécanisme européen de stabilité sont proportionnels à la contribution au capital.

(36) Communication, « Un ministre européen de l'Economie et des Finances », présentée par la Commission le 6 décembre 2017, COM(2017) 823 final.

(37) La Commission espère qu'un accord sur le rôle du ministre pourrait être retrouvé pour la mi-2019. Cela permettrait de mettre en place cette fonction dans le cadre de la constitution de la prochaine Commission. L'Eurogroupe pourrait alors décider également d'élire le ministre à sa tête pour deux mandats consécutifs, afin d'aligner les deux mandats.

(38) Communication, « De nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union », présentée par la Commission le 6 décembre 2017, COM(2017) 822 final.

(39) Editorial Comments, « A way to win back support for the European project? », *CMLRev.*, 2017, p. 1.

garantir le bien-être des Européens face aux défis comme le terrorisme, les flux migratoires de masse, le changement climatique, la révolution digitale, la crise économique et financière ainsi que le fléau du chômage. Ces défis ne peuvent être abordés dans leur ensemble de manière satisfaisante à la seule échelle des Etats-nations ; ils requièrent une Union fonctionnant de manière efficace. Autrement dit, la protection effective, qui peut être assurée uniquement au niveau européen, constitue la « *justification rationnelle de l'intégration* » (40).

Selon la vision française, l'agenda européen de protection devrait aussi concerner l'identité européenne, fruit d'une histoire et d'une culture (41) partagées et articulées autour des valeurs communes. En d'autres termes, l'Union se doit de défendre le modèle européen de société, caractérisé par un attachement fort à la liberté, à la démocratie et à l'Etat de droit (42), ainsi que par la croyance que le développement économique ne doit pas se réaliser aux dépens de l'égalité et de la justice sociale mais doit servir à les promouvoir. Ce modèle européen de société se distingue des autres modèles dominants : celui des Etats-Unis et celui de la Chine.

Dès lors, l'Union doit protéger elle-même, ses citoyens et son identité. Cette protection doit être garantie par le marché intérieur et par la construction d'une souveraineté européenne.

Protection assurée par le marché intérieur

Le président Macron réaffirme la place centrale du marché intérieur en désignant l'UE comme une « *Union du marché* », au même titre qu'une « *Union du droit* ». Il refuse toutefois de voir dans le marché commun une force de dérégulation entraînant une course au moins-disant social. Au lieu de cela, il réitère le triptyque, défendu par Jacques Delors, de « *la concurrence qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit* ». En effet, afin d'accomplir sa fonction protectrice, le marché intérieur doit être conçu comme un espace de concurrence non faussée et comme un

(40) Selon les termes utilisés par D. GRIMM, *Europa ja - aber welches ? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, C. H. Beck, 2016, p. 22.

(41) Le Président français accorde une importance particulière à des initiatives relatives à la culture, telles que la création d'universités européennes, à savoir des réseaux de universités qui permettent aux étudiants d'étudier dans plusieurs pays et plusieurs langues. Il prône également le développement des échanges, afin que tous les jeunes Européens séjournent au moins six mois dans un autre pays européen (50% d'une classe d'âge pour 2024) et que chaque étudiant parle deux langues européennes en 2024. Enfin, il propose la reconnaissance mutuelle des diplômés de l'enseignement secondaire – en s'inspirant du progrès réalisé dans le domaine de l'enseignement supérieur.

(42) Emmanuel Macron avait critiqué à plusieurs reprises le virage anti-libéral du gouvernement polonais et avait évoqué le dispositif européen de sanctions politiques. Cf. L. MARCHAND, « Pourquoi Macron est-il prêt au clash avec la Pologne ? », *Ouest-France*, 25 août 2017. Cet article rapporte les propos du Président français selon lesquels « *l'Europe est un espace qui s'est créé sur des valeurs, un rapport à la démocratie et aux libertés publiques qu'enfreint aujourd'hui la Pologne* ». Le 20 décembre 2017, la Commission a conclu à l'existence d'un risque clair de violation grave de l'Etat de droit en Pologne en raison des réformes sapant l'indépendance de la justice. Elle a, en conséquence, déclenché le mécanisme prévu par l'article 7.1 du Traité de l'Union européenne (TUE).

espace de convergence sociale et fiscale. Il doit d'ailleurs être simplifié, transparent et efficient.

Un espace de concurrence non faussée

La nécessité pour l'Europe de lutter contre la distorsion de la concurrence explique la « croisade » menée par le président Macron pour convaincre ses partenaires d'accepter une réforme du régime européen de détachement des travailleurs. En mars 2016, la Commission avait déjà présenté une proposition pour réviser la directive de 1996 (43) afin de lutter contre le *dumping* social. Sous la présidence maltaise, un compromis semblait avoir émergé sur la base du principe « même salaire pour ceux qui effectuent le même travail au même endroit ». Toutefois, en mai 2017, le Président français nouvellement élu a déclaré qu'il préférerait attendre quelques mois de plus afin d'arriver à une réforme plus ambitieuse. Il a réussi à obtenir le soutien de certains pays auparavant hostiles à tout changement en la matière : la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie et l'Estonie. Les vœux français étaient ainsi, au moins en partie, exaucés le 24 octobre 2017, lorsque le Conseil s'est mis d'accord sur une approche générale en vue de reformer le régime des travailleurs détachés (44). D'une part, le Conseil a accepté de limiter la durée du détachement à 18 mois – à mi-chemin entre les 12 mois souhaités par la France et les 24 du compromis maltais. Si une entreprise souhaite prolonger le détachement, elle doit obtenir l'autorisation des autorités de l'Etat où la prestation a lieu. D'autre part, le Conseil a admis le principe d'une réforme parallèle du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (45) en vue de définir avec plus de précision la notion de salaire (par exemple, en incluant des bonus) (46). Par ailleurs, étant donné l'importance de l'application effective des règles juridiques dans ce domaine, le gouvernement français soutient l'initiative de la Commission visant à créer une Autorité européenne de l'emploi chargée de veiller au respect de ces règles.

L'Europe devrait également se défendre à l'encontre de l'attitude inéquitable de ses partenaires commerciaux, notamment l'absence de réciprocité dans l'accès aux marchés. Tel serait le rôle d'une politique commerciale commune plus musclée accompagnant le marché intérieur. Une telle politique est identifiée comme une priorité aussi bien par le président Juncker que par le président Macron. Depuis son élection, ce dernier a itérativement invité l'Union à renforcer ses mesures anti-*dumping* et à se

(43) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, présentée par la Commission le 8 mars 2016, COM(2016) 128 final.

(44) E. BERRETTA, « Travailleurs détachés : ce que Macron a (et n'a pas) obtenu », *Le Point*, 24 oct. 2017.

(45) Règlement CE n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *Journal officiel de l'Union européenne* L 200, 7 juin 2004, p. 1.

(46) Dans le discours de la Sorbonne, le Président français propose, au-delà de la réforme en cours, que les entreprises recourant au détachement paient le niveau le plus élevé de cotisations, mais au profit du pays d'origine. Ces contributions alimenteraient un fonds de solidarité qui bénéficierait aux pays les moins riches pour les aider à converger.

doter de mécanismes similaires à ceux existant aux Etats-Unis, en Chine ou en France (47), permettant de surveiller et de bloquer les rachats étrangers jugés dangereux. Il a obtenu une première satisfaction en septembre 2017, lorsque la Commission a présenté une proposition de règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, s'il existe des inquiétudes en rapport avec la sécurité ou l'ordre public (48). Cependant, cette proposition a suscité des réserves sérieuses de la part des Pays-Bas, des pays scandinaves et de la Grèce (49). Des objections politiques mais aussi juridiques (notamment l'absence de base juridique dans le traité) sont aussi susceptibles de s'exprimer à l'égard de la proposition française de création d'un procureur commercial européen ; ce dernier serait chargé de veiller au respect, par les concurrents de l'Union, de leurs obligations et de sanctionner rapidement les pratiques déloyales (50).

En outre, le gouvernement français partage la volonté affichée par la Commission d'une politique commerciale commune vertueuse. En effet, cette politique devrait comporter une dimension sociale et environnementale forte et se caractériser par un haut niveau de transparence dans la négociation et dans la mise en œuvre des accords commerciaux. Le gouvernement français a ainsi salué l'annonce du président Juncker selon laquelle la Commission va pleinement informer le Parlement européen ainsi que les parlements nationaux et régionaux des négociations des accords commerciaux et publier les mandats de négociation (51).

Un espace de convergence sociale et fiscale

Une série de propositions françaises portant sur la convergence sociale et fiscale vise à créer une solidarité européenne concrète.

En premier lieu, le Président français appelle de ses vœux l'introduction d'un salaire minimum adapté à la réalité économique de chaque pays, ainsi que le lancement d'un processus de convergence progressive de ces salaires en Europe (52). Le salaire minimum est évoqué dans le Socle européen des droits sociaux, un instrument de *soft law* élaboré par la Commission européenne et proclamé par les chefs d'Etat et de gouvernement européens

(47) Les règles françaises concernent les investissements dans des secteurs comme les télécommunications et l'énergie. Cf. le décret n°2014-479 du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable.

(48) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne, présentée par la Commission le 13 septembre 2017, COM(2017) 487 final. Dans le même temps, la Commission a annoncé qu'elle entreprendrait une analyse détaillée des flux d'investissements directs étrangers dans l'Union et qu'elle mettrait en place un groupe de coordination avec les Etats membres afin de cerner les préoccupations et solutions stratégiques communes en la matière.

(49) « EU plan to curb Chinese takeovers risks 'trade war' », *The Financial Times*, 17 sept. 2017.

(50) Le président Macron semble par ailleurs avoir abandonné la promesse inscrite dans le programme politique du mouvement « En marche » relative à l'adoption d'un *Buy European Act*. Cet acte, inspiré par le *Buy American Act*, réserverait un accès prioritaire aux marchés publics aux entreprises qui localisent au moins la moitié de leur production dans le marché intérieur.

(51) Discours sur l'état de l'Union 2017.

(52) L'objectif est d'éviter les délocalisations vers les pays où la main-d'œuvre est la moins chère.

lors du sommet social de Göteborg le 17 novembre 2017 (53). Cependant, l'adoption d'un instrument européen juridiquement contraignant en la matière est exclue par l'article 153.5 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, qui proscriit l'adoption de directives relatives – entre autres – aux rémunérations.

En deuxième lieu, le Président Macron prône l'harmonisation des taux d'impôt sur les sociétés. Le respect de la fourchette commune conditionnerait l'accès aux fonds européens de cohésion. La Commission semble soutenir l'idée d'une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés dès lors que le Président Juncker a évoqué, dans son discours sur l'état de l'Union 2017, le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour le vote au sein du Conseil en la matière (54). Ce passage par le biais des clauses passerelles du Traité n'apparaît cependant pas aisé en raison de fortes oppositions des pays dont l'économie est basée sur une fiscalité basse, notamment l'Irlande. Une option alternative consisterait alors en l'utilisation du régime des coopérations renforcées pour permettre aux Etats désireux d'un instrument juridique en la matière de surmonter les blocages éventuels.

En troisième lieu, le Président français insiste sur la nécessité d'aborder la taxation de la valeur créée, dans le but de soumettre à l'impôt les grandes plateformes du numérique. En dépit de l'accueil hostile de la part de l'Irlande et du Luxembourg, il a réussi à inscrire dans les conclusions du Conseil européen du 19 octobre 2017 la nécessité d'« *un système fiscal efficace et équitable, qui soit adapté à l'ère numérique : il importe de veiller à ce que toutes les entreprises payent leur juste part d'impôts et d'assurer des conditions de concurrence équitables au niveau mondial, conformément aux travaux actuellement menés au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques* » (55). Pour le Président Macron, il s'agit d'une composante essentielle du marché européen du numérique, qui constitue une action prioritaire de l'Union, réaffirmée à l'occasion du sommet européen de Tallinn du 29 septembre 2017 (56).

Protection assurée par la souveraineté européenne

Renchérissant – du point de vue de la terminologie – sur le président Juncker qui prône une Union plus forte, le président Macron n'hésite pas à parler d'une Europe « *souveraine* ». L'utilisation du concept de souveraineté

(53) Selon le 6^e principe du socle, « *des salaires minimum appropriés doivent être garantis, à un niveau permettant de satisfaire aux besoins du travailleur et de sa famille compte tenu des conditions économiques et sociales du pays, tout en sauvegardant l'accès à l'emploi et les incitations à chercher un emploi. Il convient d'éviter le phénomène des travailleurs pauvres.* »

(54) Le Président de la Commission prône également le passage au vote à la majorité qualifiée sur les décisions concernant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la fiscalité de l'industrie numérique et la taxe sur les transactions financières.

(55) La référence aux travaux de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) a été réclamée par le Luxembourg et l'Irlande dans l'espoir de ralentir les avancées en la matière.

(56) Le Président français propose aussi la création d'une Agence européenne pour l'innovation de rupture et le financement européen des recherches dans les domaines nouveaux comme l'intelligence artificielle.

européenne est un saut conceptuel dans le discours politique français qui mérite d'être souligné. L'actuel Président français rejette toute vision chimérique de souveraineté nationale défendue par des courants populistes sur une base pragmatique, à savoir le fait que tous les grands défis auxquels font actuellement face les nations européennes transcendent la capacité de réaction autonome des Etats. La seule réponse face à ces défis passe par la souveraineté de l'Europe et dans l'Europe.

La souveraineté européenne est définie comme le pouvoir de l'Europe de décider, afin de ne pas se soumettre aux règles des autres puissances (à savoir les Etats-Unis et la Chine), et comme la capacité de l'Europe à agir afin de défendre les règles et préférences collectives européennes. En d'autres termes, il s'agit de l'autonomisation (*self-empowerment*) de l'Europe et des Européens conduisant à la protection effective de leur intégrité et de leur façon de vivre. Selon le discours d'Athènes, le défi principal consiste à faire de l'Union « *une puissance économique qui puisse tenir, face à la Chine et face aux Etats-Unis* », ainsi qu'« *une puissance diplomatique et militaire qui puisse défendre ses valeurs et ses intérêts* ».

Les « clefs » de la souveraineté européenne évoquées par le Président français concernent tout d'abord des composantes jadis essentielles du pouvoir régalien des Etats : la sécurité, y compris la défense, et le contrôle des frontières (57).

Concernant la défense, selon le Président français, l'Union doit se doter d'une force d'intervention, d'un budget et d'une doctrine d'action commune. Sous impulsion française, les bases de l'Europe de la défense ont été posées à travers la mise en place d'une coopération structurée permanente (58) et le lancement d'un fonds européen de la défense (59). Le Conseil européen du 14 décembre 2017 a salué les progrès réalisés en la matière et a encouragé la poursuite des avancées.

Concernant la sécurité intérieure, le président Macron souhaite l'établissement d'une Force européenne de protection civile qui mettrait en commun les moyens de secours et d'intervention lors des catastrophes naturelles. En novembre 2017, la Commission a proposé la création de « *rescEU* », à savoir une réserve de moyens au niveau européen en

(57) Ainsi que la monnaie. Cf. les développements *supra* sur l'Union économique et monétaire.

(58) Décision 14866/17 du Conseil de l'Union du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente et établissant la liste des Etats participants. Cette décision concrétise la possibilité ouverte par le Traité de Lisbonne (art. 46.2 TUE). 25 Etats se sont engagés à fournir un effort particulier en termes de développement de leur capacité de défense et de mise à disposition d'unités de combat pour des missions communes.

(59) Proposition de Règlement établissant un programme européen pour le développement de l'industrie de défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'Union, présentée par la Commission le 7 juin 2017, COM(2017) 294. Ce programme doit financer des investissements nationaux dans la recherche, le développement de prototypes et l'acquisition d'équipements et de technologies. L'objectif de la France est que les négociations aboutissent au cours du premier semestre de 2018.

matière de protection civile (60). Ensuite, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée nécessite, selon le Président français, deux mesures. D'une part, il convient d'opérer une extension des pouvoirs du Parquet européen, récemment établi (61), en la matière (62). En effet, si la compétence du Parquet européen, prévue par le règlement actuel, concerne les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, (63) ses attributions peuvent être étendues à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, en vertu de l'article 86.4 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. D'autre part, le président Macron appelle de ses vœux la création d'une Académie européenne du renseignement pour renforcer les liens entre les services de renseignement nationaux, par des actions de formation et d'échanges.

Quant à la gestion des frontières et de l'immigration, le Président français réitère une proposition franco-allemande de mise en place d'une police des frontières européenne (64). Une forme embryonnaire de cette dernière existe aujourd'hui dans l'agence Frontex (65), qui a pour tâche principale la planification d'interventions conjointes menées aux frontières extérieures et la coordination d'opérations de retour des étrangers en séjour irrégulier. Frontex épaula en outre les pays de la zone Schengen qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures. Une extension significative de ses pouvoirs et de ses moyens serait nécessaire afin que cette agence européenne se mue en véritable police européenne. Ensuite, le président Macron suggère l'établissement d'un Office européen de l'asile, pour accélérer et harmoniser les procédures d'asile, ainsi que le financement par l'Union d'un programme de formation et d'intégration pour les réfugiés.

La souveraineté européenne signifie, enfin, que l'Union dispose d'un statut d'acteur influent sur la scène internationale. Dès lors, selon le président Macron, la priorité de la politique extérieure de l'Union

(60) Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil révisant la décision 1313/2013/UE, du 17 décembre 2013, relative au mécanisme de protection civile de l'Union, présentée par la Commission le 23 novembre 2017, COM(2017) 772 final.

(61) Règlement UE 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 283, 31 oct. 2017, p. 1.

(62) En vertu de l'article 86.4 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, « le Conseil européen peut, simultanément ou ultérieurement, adopter une décision modifiant le paragraphe 1 afin d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière et modifiant en conséquence le paragraphe 2 en ce qui concerne les auteurs et les complices de crimes graves affectant plusieurs Etats membres. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen et après consultation de la Commission. ».

(63) Plus précisément, le Parquet européen sera chargé de mener des enquêtes sur les auteurs de ces infractions, d'engager des poursuites contre ces derniers et de les traduire en justice.

(64) Contribution franco-allemande dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, présentée à la Convention sur l'avenir de l'Europe le 27 novembre 2002 par les ministres des Affaires étrangères Joschka Fischer et Dominique de Villepin, WD 32, WG X.

(65) Règlement n°2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, 25 nov. 2004, p. 1. Ce règlement a été modifié ultérieurement par les règlements n°1168/2011 et 656/2014.

devrait être la Méditerranée et un partenariat stratégique avec l'Afrique, conviction qu'il a réitérée lors du cinquième sommet entre l'Union africaine et l'Union européenne des 29 et 30 novembre 2017. L'aide au développement doit être augmentée et financée par la création d'une taxe sur les transactions financières, similaire à celle qui existe en France et au Royaume-Uni. Ensuite, l'Union doit être exemplaire dans la lutte contre le changement climatique et en faveur du développement durable. Elle doit, pour cela, fixer un prix pour le carbone sur son territoire et adopter une taxe sur le carbone à ses frontières. Plus généralement, elle doit démontrer son attachement à l'Accord de Paris sur le climat, le Président français s'inscrivant ainsi à l'opposé de son homologue américain, qui a décidé le retrait des Etats-Unis de cet accord. Un premier pas a déjà été réalisé dans cette direction lorsque le Conseil européen des 14-15 décembre 2017 s'est félicité du résultat du One Planet Summit organisé à Paris quelques jours plus tôt en vue d'accroître le financement public et privé en faveur de l'action climatique.