

LA FRANCE ET L'EUROPE : CONTINUITÉ OU RUPTURE

PAR

RENAUD DEHOUSSE (*)

La rupture a été le maître-mot de la campagne électorale de Nicolas Sarkozy – une façon pour lui de montrer qu'il n'était pas l'héritier de son prédécesseur, même s'il appartenait à la même famille politique que Jacques Chirac. Dès son élection, il n'a pas ménagé ses efforts pour remettre le train européen sur les rails, avec un certain succès, d'ailleurs, puisque le Conseil européen de juin 2007 a abouti à un accord sur la relance du processus de réformes mis en échec par le rejet du Traité constitutionnel. Faut-il en conclure que, après le coup d'arrêt marqué par le référendum du 29 mai 2005, la France a ainsi renoué avec l'engagement des débuts de la construction européenne? La réalité est beaucoup plus complexe. Pour mieux saisir la portée du changement, un retour sur le passé est nécessaire : il ne s'agit pas seulement de comprendre les raisons qui ont conduit l'échec du projet de «Constitution européenne», mais aussi de voir comment la France s'est positionnée dès les premières phases du processus d'intégration.

LE PARADOXE FRANÇAIS

Si on veut comprendre l'attitude de la France face à l'intégration européenne, il est nécessaire de partir du rôle de l'Etat dans la société française. La France est un vieux pays, fortement centralisé. Le poids de Paris est tout aussi fort dans la vie économique et culturelle que dans la vie politique. Les élites – souvent issues de grandes écoles – sont fortement intégrées. L'appareil d'Etat est lui-même dominé par un exécutif fort, qui affiche des ambitions dans de nombreux domaines. L'Etat revendique ainsi un rôle important en matière de politique culturelle ou de politique industrielle. Même à une époque où un «Etat modeste» est de mise, son retrait est souvent effectué en fonction d'objectifs stratégiques. Contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres pays, par exemple, les privatisations n'ont pas eu pour seul objet de procurer des ressources à un trésor public exsangue : elles se sont accompagnées d'une tentative – plus ou moins réussie – de for-

(*) Professeur des Universités titulaire de la chaire Jean Monnet et directeur du Centre d'études européennes de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

mation de «noyaux durs» d'actionnaires privés (1). Et l'exécutif n'hésite pas à intervenir dans la gestion de groupes privés.

Hérité de l'Empire napoléonien, cet Etat fort a structuré les attentes de générations de Français. Dès qu'un problème surgit, l'exécutif est censé s'en saisir. La demande de sécurité et de protection sociale y est particulièrement forte. Cette dernière est même souvent citée comme un élément de l'identité nationale dans les enquêtes d'opinion.

Sur la scène internationale, enfin, le comportement de la France est en large mesure déterminé par son passé. La France a toujours été un acteur majeur en Europe. Ancienne puissance coloniale, elle a longtemps été sur un pied d'égalité avec les autres «grands». Elle garde le verbe haut, même si son importance économique ou militaire la confine aujourd'hui au rang de puissance moyenne. Elle se targue aussi d'une hégémonie culturelle, n'hésitant pas à rappeler que le français était autrefois la langue de la diplomatie ou que, berceau des droits de l'homme, elle se doit d'exercer une fonction tribunicienne lorsque ceux-là sont menacés.

Tous ces éléments contribuent naturellement à façonner une vision particulière de l'Europe. Cette dernière est souvent vue comme une extension du modèle français à l'échelle continentale, une «grande France». De l'Europe, on attend au fond la même chose que de l'Etat : qu'elle garantisse la sécurité et le bien-être de ses citoyens. De cette vision découlent notamment l'idée d'une «Europe puissance», qui parvienne à faire entendre sa voix sur une scène mondiale où ses Etats pèsent moins qu'avant, et celle d'une Europe protectrice, appelée de ses vœux par Nicolas Sarkozy au soir de son élection.

Ces particularités françaises expliquent aussi la position ambivalente de la France à l'égard du projet européen. Un Etat fort ne se dissout pas aisément dans un ensemble plus large. De fait, la machine étatique donne l'impression d'être peu portée à l'intégration, qu'elle n'accepte souvent que du bout des lèvres, comme une nécessité plutôt que comme un choix. La construction européenne est principalement perçue comme une forme de collaboration entre gouvernements ; les transferts de pouvoir à des organismes supranationaux sont ressentis comme de douloureuses aliénations de la souveraineté nationale. Les fonctionnaires qui effectuent un séjour au sein de l'administration communautaire sont peu ou mal utilisés à leur retour. Tout cela contribue au grand paradoxe de la politique européenne française : alors qu'elle a toujours appelé de ses vœux une Europe forte, elle ne peut la concevoir que dotée d'institutions faibles.

(1) Mario DEAGLIO, «Francia e Italia nell'era postglobale», contribution présentée à la Conférence CER-VED «La France et l'Europe», Paris, 15 juin 2007.

LES DEUX AMES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE

Ce paradoxe doit aussi beaucoup à une autre donnée. Contrairement à la Grande-Bretagne, dont la ligne politique européenne n'a pas varié depuis 1948 – d'abord dire « non », quitte à se rallier ensuite, comme l'a reconnu Tony Blair dans un mémorable discours (2) –, la France a constamment été tiraillée entre deux écoles de pensée.

C'est de France que sont venus bien des « grands projets » qui ont jalonné la construction européenne. L'idée de *pool* charbon-acier, lancée par Robert Schuman dans le Salon de l'horloge du Quai d'Orsay, avait été préparée par Jean Monnet et ses proches collaborateurs. Le projet avorté de Communauté européenne de défense a été lancé par René Pleven, alors Président du Conseil. C'est un autre Français, Jacques Delors, qui a su remettre en mouvement la machine communautaire avec son projet de « grand marché européen ». Et c'est lui qui, avec la complicité active de François Mitterrand et d'Helmut Kohl, a largement contribué à dessiner les contours de l'union économique et monétaire.

Les Français n'ont pas été en reste dans l'entreprise de définition d'un « modèle communautaire » appelé à renouveler les relations entre Etats. Monnet et ses conseillers ont insisté pour que l'idée de transferts de pouvoir à une institution « supranationale » – le mot était ainsi lancé – figure dans la Déclaration Schuman, afin que ceux qui adhéraient au *pool* charbon-acier en acceptent d'emblée le principe (3). Un autre Français, l'ancien ministre MRP Robert Lecourt, a joué un rôle décisif dans la jurisprudence audacieuse de la Cour de justice au début des années 1960 : c'est à lui qu'on attribue la paternité de l'arrêt « *Van Gend en Loos* », qui donna au principe d'effet direct des traités une ampleur inattendue, car c'est lui qui présidait la Cour lorsque celle-là proclama la primauté du droit communautaire sur le droit national en cas de conflit.

A l'inverse, c'est aussi de France qu'est venue la première critique systématique de la « méthode communautaire ». De Gaulle, qui n'avait accepté qu'à contrecœur le Traité de Rome, signé un an avant son retour au pouvoir, a très tôt manifesté son impatience à l'égard des « *fonctionnaires apatrides* » de Bruxelles, auxquels l'opposait sa vision d'une Europe qui reposerait avant tout sur la coopération entre Etats, au départ de l'axe central constitué par la coopération franco-allemande. Même de nos jours, cette vision reste un élément essentiel de la culture politique française. Le discours dominant, au sein de l'appareil français, est plein de dédain pour « la Commission de Bruxelles » et d'indifférence pour le Parlement, comme si

(2) Prononcé à Varsovie le 6 octobre 2000, ce discours figure en annexe de Renaud DEHOUSSE (dir.), *Une Constitution pour l'Europe?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000, pp. 253-265.

(3) C'est d'ailleurs parce qu'il ne pouvait s'y résoudre que le gouvernement britannique choisit de ne pas participer aux négociations.

seuls comptaient la concertation et les rapports entre Etats au sein du Conseil des ministres. Ce explique l'attitude française lors du Conseil européen de Nice par exemple : seul importait aux yeux de la délégation française l'enjeu symbolique constitué par la parité au sein du Conseil ; en revanche, l'octroi d'un nombre plus élevé de parlementaires européens à l'Allemagne en reconnaissance de sa primauté démographique n'a pas posé de problème. La suite devait montrer qu'il s'agissait d'un marché de dupes, puisque la parité a été abandonnée quelques années plus tard au profit d'un principe de « double majorité » – d'Etats et de la population – pour les votes au Conseil, mais l'épisode en dit long sur l'influence persistante de la vision intergouvernementale de l'Europe au sein de l'appareil d'Etat français.

La coexistence de ces deux visions contradictoires – l'une supranationaliste, l'autre résolument intergouvernementale – a mis la France en position charnière dans la construction européenne. Celle-là a connu un coup d'arrêt à chaque « non » français : refus de la Communauté européenne de défense en 1954 ; politique de la « chaise vide » pratiquée par de Gaulle en 1965 ; opposition systématique à la plupart des élargissements successifs – à commencer bien sûr par l'hostilité gaullienne à l'adhésion britannique – ; rejet, enfin, du Traité constitutionnel par le peuple français en mai 2005. A l'inverse, l'intégration a pu progresser lorsque la France était disposée à l'accepter : le départ de De Gaulle a permis que soit levé le veto opposé à la Grande-Bretagne ; l'arrivée de Valéry Giscard d'Estaing, l'élection du Parlement européen au suffrage universel ; et ce n'est que progressivement, sous la présidence de François Mitterrand, que la France a renoncé au « Compromis de Luxembourg », qui avait consacré le maintien du veto dans les domaines où le vote à la majorité est théoriquement possible. La France a ainsi pu jouer un rôle pivot tout au long de l'histoire de la construction européenne. Son apport, plus que celui d'un autre Etat, a été décisif à chaque avancée.

De tout temps, l'ambivalence française à l'égard du projet européen a constitué une donnée majeure de la politique française. Très souvent, les deux écoles de pensée – supranationaliste et intergouvernementale – ont coexisté. Lors de la négociation de l'Acte unique européen de 1986 par exemple, la France a appuyé les projets de relance européenne élaborés par la Commission Delors, tout en proposant un traité séparé en matière de « coopération politique », l'ancêtre de la politique étrangère commune. A Maastricht, elle a accepté l'architecture fédérale de l'Union monétaire proposée par le Comité Delors pour apaiser les craintes allemandes ; mais, dans le même temps, elle a joué un rôle décisif dans la mise en place de la structure « en piliers » du Traité de l'Union européenne, la coopération dans des domaines régaliens comme la politique étrangère, la justice ou la police étant soustraite à l'influence des institutions supranationales. Chose plus remarquable encore, les mêmes personnes ont souvent été porteuses de ces deux visions alternatives.

Il en va ainsi notamment du nouveau Président de la République. Tout au long de sa carrière ministérielle, la pratique de Nicolas Sarkozy a été à l'enseigne d'une vision intergouvernementale des plus classiques : ministre de l'Economie et des Finances interventionniste, soucieux de préserver les «champions nationaux», il n'a pas hésité à s'opposer aux «technocrates des Bruxelles»; au ministère de l'Intérieur, il a été le chantre d'une collaboration directe entre les grands pays, cette forme de directoire représentant à ses yeux la meilleure façon de faire avancer l'Europe. A l'inverse, dans le discours très remarqué qu'il a prononcé à Bruxelles, le 8 septembre 2006 (4), il s'est résolument prononcé en faveur d'une vision communautaire de l'Europe de demain, dénonçant la paralysie engendrée par la décision à l'unanimité et reprenant à son compte la vision avancée par Jacques Delors d'une Commission investie par le suffrage universel, autonome comme le sont les gouvernements nationaux; dans le même élan, il appelait même à un développement des partis politiques et des ressources financières de l'Union. Gardons-nous cependant d'y voir une conversion totale, car, tout au long de la campagne présidentielle, le candidat Sarkozy a soufflé sur ce terrain le chaud et le froid, réexhumant le fantôme du «Compromis de Luxembourg» et multipliant les critiques de la Banque centrale européenne.

Comment expliquer ces volte-face? Par une considération fort simple : pour la plupart des responsables politiques nationaux, l'Europe n'est qu'un enjeu secondaire. Ce n'est pas sur ce terrain-là qu'une élection se gagne; tout au plus peut-elle s'y perdre. Dans un tel contexte, avoir recours à une doctrine figée est un choix contre-productif : mieux vaut adapter son discours à son auditoire. Et la coexistence, au sein des élites politico-administratives françaises, de deux visions nettement distinctes de la construction européenne est évidemment de nature à entretenir cette ambivalence.

LA FRACTURE RÉFÉRENDAIRE

En dépit de cette ambivalence, il est vraisemblable que si la ratification du projet de Traité constitutionnel européen s'était faite par la voie parlementaire, le «oui» français aurait été franc et massif. La France a en effet joué un rôle essentiel dans ce projet. Jacques Chirac avait été l'un des premiers responsables européens à se rallier à l'idée d'une constitution, lancée par le ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer, en mai 2000, et il a obtenu la présidence de la Convention chargée d'élaborer le projet pour son vieux rival Valéry Giscard d'Estaing, ainsi écarté de la scène politique parisienne. De l'aveu général, ce dernier a imprimé sa marque sur le projet, avançant des propositions qui reflétaient souvent les pré-

(4) «Discours sur l'Europe à la bibliothèque Solvay», disponible sur le site Internet www.friendsofeurope.org.

férences des grands Etats, qu'il s'agisse de la présidence de l'Union ou de la réforme du vote au Conseil. Le compromis final allait plutôt dans le sens d'un renforcement du pouvoir des Etats que dans celui d'une Europe fédérale, dont peu de monde parle de nos jours (5). Les principaux partis – l'UMP, le PS et l'UDF, qui totalisaient ensemble plus de 90 % de la représentation parlementaire – étaient tous favorables au projet. Cependant, tous ont également appuyé l'idée de soumettre ce dernier à un référendum, à un moment où un vote favorable semblait acquis. La suite de l'histoire est connue : le 29 mai 2005, le «non» l'emportait avec 54,7 % des votes. Comment comprendre cet écart entre les électeurs et la classe politique ?

Tout abord, le référendum a fait office d'«élection de second ordre», dans la mesure où il a permis d'exprimer une réaction à la politique nationale. Une majorité des partisans du «non» déclaraient s'être prononcés en considération des problèmes nationaux plutôt que d'enjeux européens. L'analyse de la composition partisane des électors du «oui» et du «non» confirme également l'existence d'un vote-sanction. A l'occasion du référendum sur Maastricht, une ample majorité d'électeurs socialistes avait approuvé le traité qui leur avait été soumis par François Mitterrand. En 2005, seuls 48 % d'entre eux ont appuyé le projet de Traité constitutionnel, infligeant un camouflet cinglant à la direction de leur parti, qui avait choisi d'appuyer le «oui». Le «non» était aussi majoritaire parmi les sympathisants des autres formations de l'opposition de gauche, avec des scores qui allaient de 59 % pour les Verts à 91 % pour le Parti communiste. Il était de 82 % parmi les sympathisants du Front national. En revanche, les sympathisants des formations de la majorité parlementaire ont massivement appuyé le projet de Traité constitutionnel (6). En d'autres termes, le «Non» était clairement de gauche : 54,5 % de ses partisans se disaient proches de la gauche parlementaire ou de l'extrême gauche, contre 36,5 % à la droite – dont 19,5 % au Front national (7).

L'effet vote-sanction a naturellement profité aux formations populistes et protestataires. Le «non» à la Constitution avait un parfum anti-système d'autant plus prononcé que les élites – politiques, médiatiques et intellectuelles – étaient largement favorables au «oui». Sans surprise, le «non» a enregistré ses meilleurs scores en France dans les départements où l'extrême gauche et l'extrême droite sont les mieux implantées (8).

Et pourtant, ce «non» ne se voulait pas nécessairement hostile à l'intégration. On sait le rôle déterminant qu'ont joué dans la campagne électorale

(5) Sur tout ceci, cf. Renaud DEHOUSSE, *La Fin de l'Europe*, Flammarion, Paris, 2005.

(6) Données tirées du sondage «Sortie des urnes» de CSA, «Le vote au référendum sur le Traité constitutionnel européen : explication du vote et perspectives politiques», CSA, 29 mai 2005.

(7) Sondage IPSOS, 29 mai 2005.

(8) Pascal PERRINEAU, «Le référendum français du 29 mai 2005. L'irrésistible nationalisation d'un vote européen», in Pascal PERRINEAU (dir.), *Le Vote européen 2004-2005*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005, p. 237.

française les responsables socialistes qui, à l'instar de Laurent Fabius, se sont prononcés pour un «non pro-européen». Une nette majorité des Français qui ont voté «non» se déclaraient d'ailleurs «favorables à la poursuite de la construction européenne» (9), les deux tiers d'entre eux considérant même qu'une constitution est indispensable dans ce processus (10). Avec un peu d'optimisme, on pourrait en conclure que le même texte, présenté à un autre moment par d'autres gouvernements, aurait eu plus de chances de succès, comme l'a laissé entendre Valéry Giscard d'Estaing (11). Il serait toutefois dangereux de s'en tenir là, car le débat et le vote ont mis au jour des perceptions de l'Europe qui pourraient annoncer d'autres déboires si elles restent sans réponse. Même si on accepte l'idée que la sanction était essentiellement nationale, il faut comprendre pourquoi l'Europe a été utilisée comme bouc émissaire.

Depuis plusieurs années, l'intégration européenne, longtemps associée à l'espoir d'un avenir meilleur, est devenue une source d'inquiétude pour un nombre grandissant de citoyens. Au moment du référendum français, 52 % des personnes interrogées et plus des trois quarts des partisans du «non» se déclaraient inquiets ou hostiles à l'égard de l'Europe. Depuis dix ans, le nombre des personnes inquiètes dépasse régulièrement celui de celles qui se déclarent confiantes (12).

Cette situation s'explique aisément. Dans un monde en proie à des mutations rapides et radicales, les sentiments d'insécurité tendent à s'accroître et à se diversifier et on attend des pouvoirs publics une protection contre des risques de plus en plus variés. Dans ce contexte, la tentation du repli, alimentée par les discours xénophobes de certains mouvements, devient naturellement forte. Or, l'Europe reste avant tout perçue comme un grand marché, dans lequel les ambitions en matière de sécurité ne sont pas nécessairement à la hauteur des attentes du public. La mise en place d'un espace européen semble d'autant plus porteuse de risques nouveaux que cet espace tend à s'étendre sans limites précises. La libre circulation des personnes ne profite pas seulement aux étudiants, mais aussi aux immigrants, et l'exposition à la concurrence, si elle est pour certains source de richesse accrue, peut aussi conduire à des fermetures d'entreprises. De plus, l'Europe impose aux gouvernements nationaux des contraintes qui peuvent amoindrir leurs moyens d'action. L'élimination des contrôles aux frontières et l'austérité budgétaire imposée par le Pacte de stabilité limitent les possibilités, pour l'Etat, d'assurer les fonctions de garant de la sécurité qui lui sont traditionnellement dévolues, sans pour autant que l'Europe ne les reprenne pleinement à son compte. On voit bien les dangers qui peuvent découler de ce

(9) Sondage IPSOS, 29 mai 2005.

(10) «La Constitution européenne. Post-référendum en France», Euro-Baromètre Flash n° 71, juin 2005, p. 6, disponible sur le site Internet www.europa.eu.int/.

(11) «Réflexions sur la crise de l'opinion à l'égard du vote», *Le Monde*, 14 juin 2005.

(12) Sondage CSA, 29 mai 2005.

décalage. L'impression – justifiée ou non – que les attentes de la population en la matière ne sont pas adéquatement prises en compte a clairement joué un rôle dans les votes «anti-système» qu'on a enregistré au cours des dernières années dans plusieurs pays européens.

Servis par une actualité sociale morose, amplement relayée dans les médias (13), les partisans du «non» ont su tirer profit de cette situation pour imposer leur agenda en attisant les craintes de larges segments de la population. Lors de la campagne française, les réformes institutionnelles, qui constituaient pourtant la principale raison d'être du projet de Constitution, ont été complètement éclipsées par le grand thème de la campagne, à savoir le caractère libéral de la construction européenne. Le libéralisme a été perçu comme la quintessence de toutes les menaces. Plutôt que de réfléchir à l'articulation entre le marché et les politiques sociales, les *leaders* du «non» ont délibérément cherché à opposer ces deux notions : «*L'Europe sera libérale ou sociale*», déclarait Laurent Fabius au quotidien communiste *l'Humanité* le 17 mai 2005. Le message a été entendu : le mécontentement à l'égard de la situation économique et sociale figurait largement en tête des motivations des tenants du «non», qui étaient 40 % à juger la Constitution «trop libérale sur le plan économique» (14). Des facteurs identitaires ont également pesé : aux inquiétudes engendrées par la situation économique s'ajoutait un sentiment de «déclassement social» parmi la tranche de la population qui ne bénéficie que de qualifications moyennes (15). La peur de l'autre, qu'il soit salarié des pays de l'Est ou immigrant turc, a été un puissant levier dans la campagne : 67 % des électeurs pour qui «il y a trop d'étrangers en France» ont voté contre le Traité constitutionnel, tandis que l'opposition à l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne constituait une motivation déterminante pour 35 % des partisans du «non» (16).

Le sentiment d'insécurité a accentué une stratification sociale du vote que les études antérieures de l'opinion européenne avaient mise en lumière. Le «non» était largement majoritaire dans la plupart des classes actives de la population : 79 % chez les ouvriers, 67 % chez les employés. Grâce à une progression de 19 points depuis le vote sur le Traité de Maastricht, il est même devenu majoritaire parmi les classes moyennes. Même constat pour la répartition par catégorie de revenus : le «oui» ne l'emporte que dans les foyers où les revenus mensuels sont supérieurs à 3 000 euros (17).

(13) Christophe PIARD/Jacques GERSTLÉ, «Le cadrage du référendum sur la Constitution européenne», in Annie LAURENT/Nicolas SAUGER (dir.), *Le Référendum de ratification du Traité constitutionnel européen*, Cahier du CEVIPOF, n° 47, 2005, pp. 42-73.

(14) IPSOS, «Les motivations du vote selon la proximité syndicale», 2 juin 2005, p. 4.

(15) Pascal PERRINEAU, *op. cit.*, p. 238.

(16) IPSOS, «Les motivations...», *op. cit.*, p. 4.

(17) IPSOS, «Le non des classes actives, des classes populaires et moyennes et du peuple de gauche», 30 mai 2005.

Ces données peuvent en partie être expliquées par des facteurs conjoncturels. Traditionnellement, le soutien de l'opinion à l'intégration est sensible à la situation économique : il faiblit quand la courbe du chômage s'élève ou en période de ralentissement de la croissance (18). Dans ces conditions, comment s'étonner que la gauche ait été séduite par le «non» dans le contexte morose de 2005 ?

On peut aussi y voir l'ébauche d'une fracture sociale durable. D'un côté, des groupes sociaux regroupant des individus éduqués, ouverts au multiculturalisme, pour lesquels l'ouverture sur l'Europe et le monde constitue une occasion d'élargir leur espace personnel et professionnel et qui regardent l'avenir avec confiance. De l'autre, ceux qui voient leur mode de vie menacé par les mutations économiques, la montée de la précarité, la réduction des services publics et qui sont confrontés de façon quotidienne à la présence d'une population immigrée imparfaitement intégrée. Ceux-là ont perdu toute confiance dans les partis politiques traditionnels ; ils sont pessimistes quant à leur futur et à celui de leurs enfants (19). Une des clefs du vote français, qui fait la principale différence par rapport à celui de Maastricht, tient au basculement d'une partie importante des classes moyennes, bien représentées dans l'électorat du Parti socialiste, de la première à la seconde catégorie, celle de l'inquiétude et donc du «non». Plus qu'une victoire du souverainisme, le référendum traduit l'émergence d'un mouvement qui n'est pas nécessairement hostile à la construction européenne, mais plutôt à la façon – jugée trop «libérale» – dont celle-là a été conduite (20).

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE NICOLAS SARKOZY : RUPTURE OU CONTINUITÉ ?

Deux ans plus tard, c'est pourtant un candidat au discours résolument libéral que les Français ont élu. De tous les candidats, Nicolas Sarkozy est celui qui avait été le plus clair en ce qui concerne ses projets pour l'Europe. A maints égards, son discours s'écartait des prises de position de son prédécesseur. Une solution pragmatique devait être trouvée pour sortir rapidement de l'impasse créée par les «non» français et hollandais, mais il convenait pour cela d'éviter l'écueil du référendum, dont on a pu mesurer les effets dévastateurs. Conscient des anxiétés générées par l'élargissement, Nicolas Sarkozy a également choisi de poser la question des frontières : si

(18) Bruno CAUTRÈS, «Les attitudes vis-à-vis de l'Europe», in Pierre BRÉCHON/Bruno CAUTRÈS (dir.), *Les Enquêtes Eurobaromètre – Analyse comparée des données socio-politiques*, L'Harmattan, Paris, 1998, pp. 112-113.

(19) Ce dont les partis d'extrême droite ont largement bénéficié : cf. Pascal PERRINEAU (dir.), *Les Croisés de la société fermée*, Editions de l'Aube, Paris, 2001.

(20) Nicolas SAUGER, Sylvain BROUARD et Emiliano GROSSMANN parlent à ce propos de «UE-scepticisme». Cf. leur ouvrage : *Les Français contre l'Europe. Les sens du référendum du 29 mai 2005*, Presses de Sciences Po, Paris, 2007, p. 115.

elle ne veut pas s'affaiblir, l'Europe n'a pas vocation à s'élargir à l'infini et il est inconcevable que la Turquie, grand pays asiatique, puisse y adhérer.

Cette attention pour les questions européennes devait être confirmée dès les premiers jours de son mandat. Un des premiers gestes du nouveau Président, après la visite rituelle à Berlin, a été de se rendre à Bruxelles, où il a été reçu par José Manuel Barroso et la Commission. C'était une première significative dans la politique française : N. Sarkozy entendait indiquer de la sorte que la France était «*de retour en Europe*», comme il l'avait affirmé au soir de son élection. Par la suite, il s'est lancé dans une tournée des capitales destinée à vendre à ses partenaires son projet de relance.

Ce projet, dont la paternité est généralement attribué à l'un de ses conseillers, le député européen Alain Lamassoure, consistait pour l'essentiel à reprendre dans un traité «simplifié» la plupart des innovations institutionnelles du projet de Traité constitutionnel, qui avaient fait l'objet d'un large consensus durant la campagne référendaire. Le texte devait être présenté comme un simple amendement du Traité de Nice; toute rhétorique constitutionnelle devait en être proscrite, afin de permettre une ratification par voie parlementaire. Cette solution astucieuse se situait à mi-chemin entre les partisans du Traité constitutionnel – comme l'Allemagne – et ceux qui en souhaitaient l'abandon pur et simple – comme la Grande-Bretagne. Ayant annoncé son plan tôt dans la campagne, avant d'être élu confortablement, le nouveau Président pouvait légitimement se targuer d'avoir reçu un mandat pour le mettre en œuvre. De surcroît, il n'a pas ménagé ses efforts avant et pendant le Conseil européen de juin, défendant sa proposition au cours de négociations parallèles avec les *leaders* des principaux Etats membres. Avec le Chancelier allemand, il apparaît donc comme le grand artisan de la relance, puisque l'accord final a largement suivi les orientations qu'il avait définies.

Reprenant les principales innovations du projet de Constitution européenne, le Traité de réforme approuvé à Lisbonne en octobre 2007 prévoit entre autres : un système plus simple de prise de décision par le Conseil des ministres – en dépit de l'opposition à outrance du gouvernement polonais –; l'extension du vote à la majorité qualifiée à certains aspects de la justice, de la politique migratoire et à la lutte contre le crime organisé; une extension sensible des pouvoirs de codécision du Parlement européen; un président à plein temps pour le Conseil européen; l'amélioration du statut de Haut-Représentant de l'UE pour la politique étrangère, bien que le titre de «ministre des Affaires étrangères de l'UE» lui ait été refusé; l'octroi d'un statut juridique contraignant à la Charte des droits fondamentaux.

Tant d'attention pour les questions européennes peut s'expliquer par deux séries de facteurs. Tout d'abord, la France se voit traditionnellement comme un *leader* naturel du processus de construction de l'Europe. Elle aime à se présenter comme le pays qui, avec l'Allemagne, a été «le» grand

promoteur de l'intégration. Peu importe que ce récit occulte les coups d'arrêt dont elle était responsable : cette vision a structuré la perception de générations de responsables français. Pour les élites pro-européennes, le résultat du référendum a été perçu comme une humiliation : la France se retrouvait sur le siège arrière, contrainte de laisser le volant aux autres. Pire encore : après l'élargissement, elle a découvert que ses préférences traditionnelles ne rencontraient qu'un faible écho au Conseil, qu'il s'agisse de l'indépendance par rapport aux Etats-Unis ou de la protection des services publics. La décision de réunir les 18 pays qui ont ratifié la Constitution à Madrid au printemps 2007 a été perçue à Paris comme un signal qu'il était temps de restaurer le crédit de la France en Europe.

Ensuite, sur le plan national, M. Sarkozy a fait campagne sur un programme de rupture visant à moderniser l'économie française. Il sait que c'est probablement sur ce terrain-là que son action sera jugée par les électeurs et que seront déterminées ses chances d'obtenir un second mandat. Cependant, les réformes sont politiquement coûteuses et la dernière chose qu'il souhaite est de les voir entravées par des décisions prises au niveau européen. Un énième débat sur le futur de l'Europe ne peut avoir qu'un effet délétère sur la capacité de réforme de la France. D'où la volonté présidentielle de résoudre dans les meilleurs délais l'épineuse question de la réforme des institutions, tout en évitant le recours au référendum. Dit autrement, c'est parce que les questions européennes étaient secondaires qu'elles devaient être traitées d'urgence.

Fort de l'incontestable succès remporté sur le terrain de la réforme des institutions, le nouveau Président s'est efforcé de définir les contours d'une politique européenne qui fasse la synthèse entre les ambitions européennes des tenants du «oui» et les craintes des partisans du «non». D'après lui, l'identité de cette Europe en construction ne doit plus être perçue comme une menace, mais plutôt comme un élément-clef de l'identité française, dont il a fait une des clefs de voûte de l'action gouvernementale : *«il n'y a pas de culture française qui regarde comme étrangers Faust, Don Quichotte ou Hamlet. La pensée française est l'héritière de Kant, de Spinoza autant que de Montaigne, de Pascal ou de Descartes. Nous avons un devoir vis-à-vis de l'Europe parce que l'Europe, c'est une part de nous-mêmes sans laquelle nous ne serions pas ce que nous sommes, parce que la conscience européenne, c'est notre conscience, parce que la culture européenne, c'est notre culture, parce que le destin de l'Europe, c'est notre destin, parce que l'identité de l'homme européen, c'est notre identité»* (21).

De cette volonté de synthèse découlent également l'opposition à l'adhésion de la Turquie et la revendication d'une Europe «protectrice», qui a con-

(21) Discours prononcé à Strasbourg, le 3 juillet 2007, disponible sur le site Internet www.elysee.fr/elysee/elysee/francais/interventions/2007/juillet/allocation_du_president_de_la_republique_a_l_occasion_de_la_grande_reunion_publicque_sur_le_theme_de_l_europe.78984.html.

duit Nicolas Sarkozy à réclamer la suppression de la référence à une «concurrence libre et non faussée» dans la liste des objectifs de l'Union et à se prononcer résolument en faveur d'une «préférence communautaire». Dans le même ordre d'idée, le Président s'est élevé contre les dangers de la mondialisation, porteuse d'un risque de *«marchandisation du monde»* (22).

Pour donner corps à ce qu'il présente comme une nouvelle orientation de la politique européenne de la France, le Président de la République s'est fait l'apôtre d'une *«injection de volonté politique»* dans la détermination des grandes orientations de l'Union. Stigmatisant le règne des technocrates et le poids des règles, dont le Pacte de stabilité est une bonne illustration, Nicolas Sarkozy s'est posé en héritier d'une longue tradition française, qui accorde grand crédit aux vertus transformatrices de la politique. A plusieurs reprises, il a ainsi appelé de ses vœux un large débat sur les orientations politiques de l'Union. Un de ses conseillers les plus influents, Henri Guaino, s'est ainsi élevé contre le fait que l'Europe soit *«la seule région du monde à avoir dépolitisé ses politiques et son économie»*. Il importerait de ramener une *«volonté politique»* au niveau de l'Europe, jugée *«simultanément technocratique et dogmatique»*. *«Les affaires européennes ne peuvent être menées par des règles générales, impersonnelles et automatiques fixées à l'avance. L'Europe doit débattre et décider ensemble, à l'image de ce qui se passe dans toutes les autres démocraties du monde»* (23).

Nul ne s'étonnera de ce que la structure de l'Union européenne puisse apparaître faiblement politisée : elle a été délibérément conçue pour désamorcer les conflits entre Etats européens. A supposer qu'on souhaite mettre fin à cette état de fait, une question demeure, et non des moindres : par quel biais et selon quelles clivages organiser la «politisation» qu'on appelle de ses vœux ? Tout naturellement, le président Sarkozy et ses collaborateurs semblent considérer que les seuls intérêts qui doivent avoir droit de cité à ce niveau sont ceux des Etats, exprimés par leur gouvernement. Ce faisant, ils passent sous silence une alternative possible, qui consisterait à encourager l'émergence, au niveau européen, d'un clivage gauche-droite, semblable à celui qui structure la plupart des démocraties européennes depuis l'avènement du suffrage universel. Au niveau européen, l'émergence de ce clivage est entravé par deux éléments structurels : d'un côté, le caractère pluraliste des institutions européennes, où se côtoient des représentants des principales familles politiques ; de l'autre, l'exigence de majorités amples, qui leur impose de s'entendre. Faut-il souhaiter une plus grande polarisation des débats publics, pour les rendre plus lisibles aux citoyens et leur permettre de peser sur le choix entre différents programmes ? Vaste question,

(22) Cf. notamment son discours au Parlement européen, le 23 novembre 2007, et les commentaires de Jolyon HOWORTH, «Sur l'Europe, Paris et Londres sont toujours aussi divisés», *Telos*, 28 nov. 2007.

(23) Entretien au *Financial Times*, 12 déc. 2007.

qu'on ne peut qu'évoquer ici (24), mais qui mériterait assurément d'être abordée.

A l'évidence, ce n'est pas là le chemin qu'entendent emprunter les autorités françaises. Le Traité de Lisbonne, dont elles ont facilité la signature, reflète largement la vision intergouvernementale qu'elles entendent promouvoir. En plusieurs points – qu'il s'agisse de la création d'un président du Conseil européen, de la reconnaissance du «Compromis de Ioannina», qui permet aux Etats de retarder la prise de décision lorsqu'ils sont proches d'une minorité de blocage, ou de l'instauration d'un contrôle de subsidiarité exercé par les Parlements nationaux –, il porte la marque d'une volonté d'empêcher l'émergence d'un pouvoir européen fort en préservant le rôle des Etats au sein de l'Union. Ainsi, l'appel du président Sarkozy à ce que l'Europe «*fasse de la politique*» illustre bien l'ambiguïté de la rupture qu'il prône : sous un discours en bien des points novateur, on voit poindre une idéologie et une pratique qui se situent plutôt dans la continuité de ses prédécesseurs.

(24) Mais pour laquelle on peut renvoyer au débat entre Simon HIX et Stefano BARTOLINI, «La politisation de l'Europe : remède ou poison?», *Notre Europe Policy Paper*, n° 19, 2006, www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Policypaper19-fr.pdf.