



# VIVE L'EUROPE LA POLITIQUE EUROPÉENNE SOUS EMMANUEL MACRON

Éric Pestel, Jeanette Süß

# Mentions légales

Cette étude est le résultat d'une série d'interviews et de recherches, menées conjointement par Jeanette Süß et Éric Pestel. Les avis et analyses présentés sont strictement personnels et n'engagent en rien les associations et mouvements des rédacteurs.

## Éditeur

Friedrich Naumann Foundation for Freedom  
European Dialogue Programme Brussels  
Avenue de Cortenbergh 71  
B - 1000 Bruxelles  
Téléphone : +32 2 28209-35  
Fax : +32 2 28209-31

/freiheit.org  
/fnf.europe  
/fnfeurope

## Auteurs

Éric Pestel  
Jeanette Süß

## Contact

Téléphone : +49 (0)30 2201 2634  
Fax : +49 (0)30 6908 8102  
E-mail : service@freiheit.org

## Version

Mise à jour en avril 2022

## Licence

Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

## Droits d'utilisation de cette publication

Cette publication est proposée à titre d'information par la Friedrich Naumann Foundation for Freedom. Elle est accessible gratuitement et non destinée à la vente. Des partis politiques ou agents électoraux ne sont pas autorisés à la solliciter durant une campagne électorale (élections allemandes fédérales, nationales ou municipales ou élection du Parlement Européen).

# Éditorial et remerciements

Audacieux, visionnaire et disruptif - telle est la perception du Président de la République française en Allemagne. Avec son discours de la Sorbonne le 26 septembre 2017, il a non seulement tendu la main à son partenaire de l'autre côté du Rhin mais a aussi esquissé une feuille de route vaste et ambitieuse pour la politique européenne.

Se revendiquant au-delà du bipartisme jadis prévalant de droite et de gauche, Emmanuel Macron et son mouvement, La République en Marche (LREM), ont véritablement transformé le paysage politique français. Toutefois, la nature de cette transformation a longtemps été loin d'être claire et nécessitait une explication. La Fondation Friedrich Naumann pour la liberté a donné suite à cette nécessité avec une première étude portant sur ce nouveau paysage politique en situant LREM dans le spectre politique de la mouvance centriste déjà existante avec plusieurs partis politiques apparentés.

Ce bouleversement s'est poursuivi à l'échelle européenne étant donné que LREM a finalement rejoint l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE) qui s'est rebaptisée en Renew Europe après les élections du Parlement

européen en mai 2019. C'était un mariage sans lune de miel mais le nouveau groupe politique a pu se souder en l'espace de deux ans d'existence.

Avec les élections présidentielles en avril 2022, la question de la continuité et la pérennisation de cette transformation se pose – d'un côté pour la France mais de l'autre également pour ses partenaires en Europe. Le quinquennat achevé, le moment de tirer un bilan de la politique européenne de la France sous Emmanuel Macron semble presque s'imposer. C'est l'objet de cette deuxième étude destinée à un public franco-allemand et européen et mise à disposition en trois langues. L'étude est elle-même le fruit d'une collaboration franco-allemande entre un auteur français et allemand et donc d'un travail de traduction interculturelle en son sein. Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement tous ceux et celles qui ont contribué à travers leur partage d'expertise et d'avis lors des entretiens réalisés à Paris et Bruxelles ou – en raison de la crise Covid-19 – par écran interposé. Un remerciement particulier est également dû à notre stagiaire Franziska Knubel qui nous a beaucoup soutenus à travers ses recherches.

**Jeanette Süß,**

Chargée d'affaires européennes et responsable France au Programme du Dialogue Européen de la Fondation Friedrich Naumann pour la liberté

# Présentation synthétique

Il y a cinq ans, le Président de la République, Emmanuel Macron, a présenté sa vision de l'Union européenne dans l'amphithéâtre de l'université de la Sorbonne. Il y appelait à rien de moins que la refondation, la renaissance de l'Europe. Pour y parvenir, il déclinait des pistes concrètes afin d'atteindre à ce qu'il estime être la clé de cette renaissance : sa souveraineté.

La pensée européenne d'Emmanuel Macron est très cohérente avec les convictions françaises concernant la construction européenne. Mais les constats qu'il a établis pour élaborer son projet présidentiel l'ont mené à théoriser et à articuler les positions sur les différents domaines économiques, financiers, sécuritaires, diplomatiques ou culturels. Ces constats l'ont aussi convaincu de mettre cette ambition européenne au cœur de son programme pour engager les Français et impliquer les Européens dans ce projet de refondation.

En tirant un bilan sur les initiatives politiques lancées par le Président français et son gouvernement, force est de constater qu'Emmanuel Macron a réussi à faire avancer beaucoup de dossiers politiques. Ses principales réalisations sont l'approfondissement de la politique européenne de défense et son mérite d'avoir convaincu ses partenaires européens d'accroître la capacité d'action de l'UE. Il a également placé la question de l'état de la démocratie européenne au cœur des débats en étant conscient qu'il s'agit d'un travail de longue haleine. En revanche, ses idées pour réformer la zone euro ou sortir de l'impasse de la politique migratoire ont été accueillies par le silence.

En observant la mise en place de cette politique et en interrogeant plusieurs de ses acteurs, on perçoit qu'Emmanuel Macron suit un plan si ce n'est une méthode pour bousculer ce qu'il estime être des inerties françaises ou européennes. Il fait face à un obstacle qu'il veut être sa chance, il part d'une page blanche, sans parti, sans historique politique ni notoriété établie en France et encore moins en Europe. Cela l'amènera à vouloir bénéficier d'un mandat clair de la part des Français et des Européens, à s'exprimer nettement à travers des discours et à des endroits hautement symboliques et à se créer un réseau de relais pour démultiplier son message et son action y compris en plaçant des femmes et des hommes de confiance à des postes clés.

Les choix des 'top jobs' des institutions européennes tout comme l'arrivée du parti présidentiel La République en Marche (LREM) ont eu un impact considérable à Bruxelles et sur le remaniement des jeux de pouvoir au sein du Parlement européen. Après que le rêve français d'un mouvement politique propre a fait long feu, la délégation française a rejoint l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE) qui a même abandonné son nom pour les accueillir et s'est rebaptisée Renew Europe. Au début ressenti comme une OPA par certains, la délégation française a réussi à intégrer – et non à infiltrer – le groupe qui est devenu le 'faiseur de rois' dans l'élaboration des politiques. Renforcé, le nouveau groupe a su remettre en question le duopole traditionnel des socialistes et des conservateurs au Parlement européen.

Sous la présidence française du Conseil de l'Union européenne, certains des projets déjà suggérés lors du discours de la Sorbonne deviennent réalité, comme la boussole stratégique ou le mécanisme de la taxe carbone aux frontières. Pour certains, la présidence est perçue comme poursuivant des intérêts plutôt français alors que son rôle devrait être celui d'un "honnête courtier".

Avec la mise en place d'un nouveau gouvernement allemand, de nouvelles initiatives pourraient être lancées rebondissant sur la vision détaillée par Emmanuel Macron. Compte tenu de la crise actuelle en Ukraine, le verdissement du modèle de croissance, la transformation numérique et l'état de la démocratie en Europe, les défis à relever sont multiples, mais il existe un consensus sur un programme de réforme progressif qui doit être mis en œuvre tant au niveau national qu'européen. L'élaboration des politiques européennes doit servir l'objectif de développer pleinement la capacité d'action de l'UE, de devenir stratégiquement autonome sans tomber dans le piège du protectionnisme, de défendre les droits de l'homme et ses normes dans le monde entier et de rester une puissance économique générant des innovations dans les technologies vertes du futur.

Après cinq ans de préparation et d'harmonisation, il incombera à Emmanuel Macron, s'il est réélu, de concrétiser ses ambitions en répondant à la main tendue par la nouvelle coalition. Il s'agira de débattre clairement des sujets de défense et de réformes institutionnelles et de convaincre enfin ses compatriotes des bienfaits de l'Europe. S'il n'est pas réélu, le nouveau titulaire sera probablement eurosceptique et les enjeux seront tout autres pour l'Allemagne et l'ensemble des pays membres de l'Union européenne.

# Table des matières

<b>1 LA VISION EUROPÉENNE D'EMMANUEL MACRON</b>	<b>6</b>
1.1. L'origine de la conception	6
1.2. Les grands principes : Une France en grand ?	7
1.3. La vision européenne d'Emmanuel Macron est-elle libérale ?	17
<b>2 LA MÉTHODE MACRON</b>	<b>18</b>
2.1. Exposer et débattre – au risque d'imposer son style	18
2.2. Étape 1 : Avoir un mandat des Français pour une politique européenne	20
2.3. Étape 2 : Construire un réseau de relais et 'd'ambassadeurs'	21
2.4. Étape 3 : Transformer la France pour mieux l'intégrer à l'Europe	22
2.5. Étape 4 : Associer les partenaires européens par intérêt commun	23
2.6. Tirer profit des crises	23
<b>3 LE RENOUVELLEMENT D'UNE FAMILLE POLITIQUE À BRUXELLES – UN GROUPE POLITIQUE 'LIBÉRAL' À LA FRANÇAISE</b>	<b>25</b>
3.1. Les partis centristes français au Parlement européen avant les élections européennes de 2019	25
3.2. Le rêve secret d'une transposition du big bang français à l'Europe	26
3.3. Le principe de réalité et la stratégie du profil bas	27
<b>4 LA PFUE – UN PREMIER ABOUTISSEMENT DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA FRANCE</b>	<b>32</b>
<b>5 QUELLES PERSPECTIVES EN POLITIQUE EUROPÉENNE ?</b>	<b>35</b>

# 1 La vision européenne d'Emmanuel Macron

La vision européenne d'Emmanuel Macron a infusé ses prières de paroles et ses décisions tout au long de son quinquennat en influençant non seulement la politique nationale mais aussi en ricochet européenne. Les constats à l'origine de cette réflexion mais aussi les concepts souvent hérités de la position traditionnelle française autour desquels elle s'articule donne des clefs pour comprendre comment le Président de la République s'est adapté à ses partenaires et aux aléas tout en essayant de maintenir son cap.

## 1.1. L'origine de la conception

### Constat sur la France

« Pour reprendre la maîtrise de notre destin, nous avons besoin d'Europe »<sup>1</sup>. C'est un sentiment de déclinisme qui frappe beaucoup de Français qui est le point de départ de ses réflexions sur l'Europe qu'Emmanuel Macron esquisse dans son livre programme 'Révolution'. Il inscrit sa volonté européenne dans le but de regagner une part de souveraineté nationale. Quatre ans plus tard, en novembre 2020, après son élection et les élections européennes, il maintient que son cap, « c'est une Europe forte et politique [...] parce que je pense que l'Europe ne dissout pas la voix de la France : la France a sa conception, son histoire, sa vision des affaires internationales, mais elle construit une action beaucoup plus utile et forte si elle le fait par le truchement de l'Europe »<sup>2</sup>. En effet, d'aucuns, tel un diplomate européen qui confie « qu'avant, la France estimait que l'Union européenne avait besoin de la France pour rayonner, maintenant c'est la France qui a besoin de l'Union européenne pour rayonner », reconnaissent au Président de la cinquième République l'audace d'avoir fait émerger cette nouvelle prise de conscience.

Et le désenchantement est grand. Selon une étude du PEW research centre de 2016<sup>3</sup>, le taux de confiance en l'Union européenne s'est effondré de 69% à 38% en 12 ans depuis 2004. La France devient le deuxième pays le plus eurosceptique alors qu'en même temps, les Français sont toujours les plus favorables à un renforcement de l'intégration européenne. Cet euroscepticisme semble dû à un sentiment de perte d'influence de la France en Europe. Après la période de fondation de la construction européenne, ce leadership couvre une vingtaine d'années entre 1974 à 1995. Deux décennies sous l'égide des deux présidents français les plus européens jusqu'alors : Valéry Giscard d'Estaing qui a permis l'accession de Simone Veil à la présidence du Parlement européen en

1979, puis François Mitterrand qui a nommé Jacques Delors à la tête de la Commission européenne en 1985. Depuis, les fractures au sein des deux partis de gouvernement de droite et de gauche, ont empêché les Présidents successifs Chirac, Sarkozy et Hollande de revendiquer une politique européenne plus ambitieuse que la défense des intérêts français et le maintien de la construction européenne.

Ces fractures au sein des partis de gouvernement français remontent aux deux référendums sur l'Europe, en 1992 puis en 2005. Après s'être opposé à l'élection au suffrage universel des parlementaires européens, Jacques Chirac, une fois Président de la République, a adopté des positions plus favorables. Cependant, il n'a pas su empêcher une partie de son camp de lutter contre le premier référendum sur l'Europe, sur le traité de Maastricht. Il en est resté deux lignes opposées au sein du parti de la droite républicaine.

Du côté des socialistes, une situation similaire est advenue lors du référendum en 2005. Cette fois, c'est François Hollande, secrétaire général du Parti socialiste, officiellement favorable au traité dit constitutionnel qui se voit contré par Laurent Fabius, ancien Premier ministre, qui légitime la campagne du 'non' et l'emporte<sup>4</sup>. François Hollande réussit à maintenir l'unité du parti. Mais devenu Président, il craint d'engager une politique européenne audacieuse qui pourrait de nouveau fractionner le Parti socialiste. Cette défaite crée un traumatisme durable dans la société française. Certains protagonistes de la crise des Gilets jaunes, en 2018 et 2019 s'y sont référencés. Dès son élection en mai 2007, Nicolas Sarkozy s'engage à faire ratifier le traité de Lisbonne par la voie parlementaire. Les opposants au traité y voient un déni de démocratie puisque cette procédure contourne le rejet du référendum<sup>5</sup>.

Emmanuel Macron acte donc ce qu'il qualifie d'une véritable 'rupture' pour la France et son hypothèse est sévère : « Nous avons fait cette année-là, par référendum, le constat que cette Europe n'était peut-être plus la nôtre »<sup>6</sup>. Il regrette que, depuis, pour éviter de raviver les conflits, « les défenseurs de l'Europe aient déserté le terrain du débat et des idées »<sup>7</sup> en laissant bâtant ce traumatisme. Le constat qu'il fait sur l'Europe n'est guère plus indulgent.

### Le constat sur l'Union européenne

En 2016, Emmanuel Macron considère que la décennie précédente est une décennie perdue pour l'Europe par manque

1 Emmanuel Macron : Révolution, novembre 2016, p. 215.

2 Le Grand Continent : La doctrine Macron : Une conversation avec le Président français, 16 novembre 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>. Dans ce qui suit: Interview dans le Grand Continent.

3 Cf. Bruce Stokes : Euroskepticism beyond Brexit, PEW research center, 07 juin 2016, <https://www.pewresearch.org/global/2016/06/07/euroskepticism-beyond-brexit/>.

4 Cf. Fabius Laurent : Pourquoi il faut dire non à la Constitution européenne, 23 novembre 2004, [https://www.liberation.fr/tribune/2004/11/23/pourquoi-il-faut-dire-non-a-la-constitution-europeenne\\_500394/](https://www.liberation.fr/tribune/2004/11/23/pourquoi-il-faut-dire-non-a-la-constitution-europeenne_500394/).

5 Cf. Le Monde : Traité européen : Nicolas Sarkozy se félicite de l'adoption par voie parlementaire, Le Monde, 10 février 2008, [https://www.lemonde.fr/politique/article/2008/02/10/traite-europeen-nicolas-sarkozy-se-felicite-de-l-adoption-par-voie-parlementaire\\_1009668\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2008/02/10/traite-europeen-nicolas-sarkozy-se-felicite-de-l-adoption-par-voie-parlementaire_1009668_823448.html).

6 Emmanuel Macron : Révolution, novembre 2016, p. 219.

7 Ibid.

de courage politique de ses dirigeants. Les intérêts nationaux passent avant ceux de la construction européenne comme l'abandon d'une Commission restreinte telle que le prévoyait le traité de Lisbonne ou de l'achèvement de la zone euro. L'absence de gouvernance politique a abouti à la trahison de la triple promesse originelle du projet européen : « de paix, de prospérité et de liberté ». Ce sentiment a aussi généré le Brexit qui a posé la question du pouvoir démocratique dans un monde globalisé. Pour Emmanuel Macron, ces conséquences ne doivent pas être esquivées comme le furent celles du rejet du référendum du traité constitutionnel par les Français et les Néerlandais en 2005. Le Brexit ne permet pas seulement de rebattre les cartes en valorisant le rôle de la France comme État membre incontournable, c'est aussi un moment pour repenser sur qui la France devrait s'appuyer en tant qu'allié<sup>8</sup> pour mener à bien les projets ambitieux du Président.

## Le constat sur le monde

Une vision plus globale sur un nouveau monde multipolaire conforte Emmanuel Macron dans sa volonté de faire bouger les choses en Europe. Il partage le constat que les nombreux défis tels que l'évolution climatique, la transition numérique, le terrorisme, les migrations ou plus récemment la pandémie ne peuvent se résoudre à l'échelle d'un seul pays. Mais là aussi les institutions mises en place dans la deuxième moitié du vingtième siècle montrent leurs limites. Il constate un nouveau relativisme des valeurs et des principes qui émane du jeu de puissances telles que la Chine et la Russie, qui ne sont pas en phase avec le cadre des droits humains internationaux. Pour Emmanuel Macron, la réponse doit être de civiliser par tous les moyens cette mondialisation en ayant un dialogue entre les différentes puissances pour décider ensemble d'un nouveau multilatéralisme avec des pôles équilibrés dont l'Europe<sup>9</sup>. Cependant, au fil de son quinquennat, Emmanuel Macron se voit de plus en plus tiraillé entre cette approche réconciliante et une prise de conscience de la réalité, en particulier avec la Chine et la Russie. Comme l'illustre l'accord avec la Chine sur les investissements, poussé par les Allemands pendant leur présidence en 2020 mais mis en arrêt notamment sous pression française, « Bruxelles est passé d'un rôle de 'partenaire' assigné à Pékin à celui de 'rival systémique' »<sup>10</sup>. Avec des présidents comme Trump et Poutine, Macron semble en effet avoir « surestimé son pouvoir de séduction »<sup>11</sup>, par exemple dans la négociation sur l'accord iranien. Enfin, il semblerait que l'approche jadis bienveillante envers la Russie soit complètement revue par l'invasion russe déclenchée le 24 février 2022 et pourrait transformer l'idée des 'pôles équilibrés' en vœu pieux.

8 Ainsi, après le Brexit, Macron se rapproche par exemple davantage de Mark Rutte, porte-parole du camp libéral au sein de l'UE, cf. Joseph de Weck : Emmanuel Macron, Der revolutionäre Präsident, juillet 2021, p. 128.

9 Cf. Interview dans Le Grand Continent, p. 3.

10 Emmanuel Lincot : Relation avec la Chine : le bilan très mitigé du quinquennat Macron, Atlantico, 07 novembre 2021, <https://www.atlantico.fr/article/decryptage/relation-avec-la-chine--le-bilan-tres-mitige-du-quinquennat-emmanuel-macron-xi-jinping-france-paris-pekin-diplomatique-emmanuel-lincot>.

11 Sylvie Kauffmann : Emmanuel Macron, disrupteur stratégique ? Ambitions et réalité, Revue Défense Nationale 841, juin 2021, p. 66.

12 Une explication plus détaillée de ces concepts se trouve dans Claire Demesmay/Julie Hamann : Frankreich und Europa. Zwischen hohen Erwartungen und großen Enttäuschungen, dans Corine Defrance/Ulrich Pfeil : Länderbericht Frankreich 2021, 08 novembre 2021, pp. 539-551, p. 542. Dans ce qui suit : Claire Demesmay/Julie Hamann, Länderbericht Frankreich, 2021.

13 Emmanuel Macron : Intervention du Président de la République - Conférence de presse du Sommet de Versailles, 11 mars 2022, <https://presence-francaise.consilium.europa.eu/fr/actualites/intervention-du-president-de-la-republique-conference-de-presse-du-sommet-de-versailles/>. Dans ce qui suit : Conférence de presse du Sommet de Versailles.

14 Emmanuel Macron : Révolution, novembre 2016, p. 223.

15 Emmanuel Macron : Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à la Pnyx, Athènes, 07 septembre 2017, pp. 2-7, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/11/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeudi-7-septembre-2017>. Dans ce qui suit : Discours d'Athènes.

## 1.2. Les grands principes : une France en grand ?

Fort de ces constats, Emmanuel Macron est convaincu qu'il faut la refonder pour recréer parmi les citoyens un désir d'Europe. Comme en témoigne son quinquennat, le Président français se sert de concepts et de narratifs prépondérants et typiquement français<sup>12</sup> en politique européenne 'd'Europe puissance' et 'd'Europe qui protège' tout en les forgeant à sa façon. Avec sa référence récurrente aux concepts de la souveraineté européenne et de l'Europe qui protège, Emmanuel Macron réinterprète le narratif d'Europe puissance, présente depuis les années 50 dans la politique européenne de la France. La souveraineté et l'idée d'une Europe plus puissante qui va de pair avec l'Europe qui protège qui ne devrait pas être prise pour un protectionnisme : « nous voulons être une puissance ouverte au monde mais nous voulons choisir nos partenaires et ne pas dépendre d'eux, c'est ça la souveraineté, ce n'est pas le protectionnisme » clarifie Emmanuel Macron lors de la déclaration du sommet à Versailles à la mi-mars 2022<sup>13</sup>.

Dans ses propositions, Emmanuel Macron approfondit et concrétise plusieurs axes qui couvrent les champs politiques tels que la défense, la migration, la politique industrielle et la démocratie européenne. Certains d'entre eux résonnent tout particulièrement dans l'imaginaire, voire l'inconscient collectif français.

## Une Europe souveraine et autonome – un terme devenu la norme

Habituellement, le concept de souveraineté est attribué au souverainisme et revendiqué par les courants nationalistes défendant une souveraineté nationale contre un pouvoir supra-national. Emmanuel Macron refuse cet amalgame, cultivé par les 'Brexiters' ou des courants des partis traditionnels français opposés à l'Union européenne qu'on qualifie de droite ou de gauche souverainiste. En regrettant que souverainisme et nationalisme soient confondus, il revendique de son côté que « les vrais souverainistes sont les pro-européens »<sup>14</sup>. Pour choisir librement son destin et pouvoir protéger son territoire, la souveraineté renvoie à un souhait d'augmenter en efficacité, empreinte d'esprit d'indépendance et de volontarisme : « la souveraineté, c'est bien ce qui fait que nous décidons pour nous-mêmes, que nous nous fixons nos propres règles, que nous choisissons notre avenir, et ce qui fait notre monde »<sup>15</sup>.

Plus concrètement, dans son discours de la Sorbonne, Emmanuel Macron décline le concept de souveraineté en six clés : la sécurité, la maîtrise des frontières, la politique étrangère, la transition écologique, le numérique, la puissance économique industrielle et monétaire. Il fixe une échéance à dix ans pour refonder cette souveraineté en soulignant que cet enjeu nécessitera du courage<sup>16</sup>. A l'époque, Emmanuel Macron propose même de mettre en place un groupe de la refondation européenne qui accueillerait les représentants de chaque État membre volontaire pour réaliser ses revendications – une idée qui est restée purement théorique. L'idée de renforcer la souveraineté européenne n'est pas entièrement nouvelle mais c'est plutôt son appréhension sous tous ses aspects avec des propositions concrètes et détaillées tant par le Président français que par son ministre de la défense, Florence Parly et celui des affaires étrangères, Jean-Yves le Drian<sup>17</sup> qui tente de créer une dynamique.

Au fil du temps, c'est un autre terme qui prévaut et qu'il place en équivalence, celui de 'l'autonomie stratégique', déjà utilisé dans la stratégie globale de l'Union européenne de 2016<sup>18</sup>. Macron concède que le terme de souveraineté est un peu excessif puisqu'il sous-entend qu'il y aurait un pouvoir européen pleinement installé, ce qui est encore loin d'être le cas. Il faudra donc plutôt parler de « souveraineté transitive » à ce stade<sup>19</sup>. A cela s'ajoute une réticence de la part d'autres États membres, y compris l'Allemagne, qui comprennent la souveraineté, peu traduisible et palpable en allemand, comme un concept théorique de constitutionnalisation. Or, pour une pleine souveraineté au sens démocratique, il faudrait que les dirigeants européens soient pleinement élus par le peuple européen. Emmanuel Macron fait toutefois remarquer qu'entre les interactions de la Commission, du Conseil où siègent des dirigeants élus par leur peuple et le Parlement européen également directement élu, émerge une forme de souveraineté nouvelle européenne<sup>20</sup>.

Décidément, le besoin d'une capacité d'action est là si l'Europe ne veut pas « disparaître »<sup>21</sup>. Dans son discours devant le Parlement européen pour la présentation de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, Emmanuel Macron corrobore cette perspective : « La souveraineté est une liberté. Elle est au cœur de notre projet européen. Elle est aussi une réponse aux déstabilisations à l'œuvre sur notre continent »<sup>22</sup>. L'actualité de la guerre en Ukraine lui donnera raison et il ne se prive pas de le souligner lui-même lors de

la déclaration du sommet de Versailles à la mi-mars 2022 : « [...] la souveraineté européenne, si certains pouvaient il y a quelques années y voir un slogan, peut-être pour d'aucuns une fantaisie française, chacun comprend aujourd'hui que c'est un impératif [...] »<sup>23</sup>.

### La politique de défense et de sécurité européenne – un projet au cœur de la souveraineté

La politique de défense constitue l'élément éminent du concept de souveraineté européenne d'Emmanuel Macron. Dans son discours de la Sorbonne, il pose les bases d'une politique de défense européenne commune (PSDC) avec plusieurs propositions concrètes. L'enjeu consiste à conjuguer ces nouvelles ambitions avec le cadre de sécurité existant de l'OTAN et d'autres formats plus flexibles que la France juge souvent plus utiles pour agir rapidement<sup>24</sup>. C'est certainement le domaine de la défense où Emmanuel Macron se montre le plus disruptif et audacieux et où il y aura le plus de progrès en termes d'initiatives.

En septembre 2017, il fixe une échéance à environ cinq ans pour que l'Europe soit dotée d'une Force commune d'intervention, d'un budget de défense commun et d'une doctrine commune pour agir<sup>25</sup>. Ces trois initiatives deviennent réalité avec l'initiative européenne d'intervention (IE2) même si elle sera complétée par la nouvelle capacité européenne de déploiement rapide d'ici à 2025, le fonds européen de la défense<sup>26</sup>, et la boussole stratégique, amorcée sous présidence allemande et validée en mars lors de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Il œuvre également pour une mise en place de la coopération structurée permanente, qui existe depuis le traité de Lisbonne mais n'a pas encore été utilisée.

Cependant, malgré cette ambition affichée et les initiatives proposées et poursuivies, Emmanuel Macron et l'approche française d'un point de vue plus global sème de considérables irritations de la part de ses partenaires, notamment l'Allemagne. Ainsi, l'idée du Président français de l'IE2 a soulevé un conflit fondamental avec Berlin sur la question de savoir quel était le meilleur modèle de défense européenne<sup>27</sup>. Berlin a perçu cette approche comme une atteinte à la PSDC et a critiqué le fait que le projet soit placé en dehors des structures de l'Union européenne. Le conflit a certes pu être désamor-

16 Cf. *Ibid.*, p. 4.

17 Cf. Claudia Major : France Security and Defence policy under Emmanuel Macron – pragmatic, ambitious, disruptive, SWP Research Paper 2021/04, 28 mai 2021, p. 12, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2021RP04/>.

18 Cf. Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes : European Strategic Autonomy, SWP Research Paper, mars 2019, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/research\\_papers/2019RP04\\_lpt\\_orz\\_prt\\_web.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2019RP04_lpt_orz_prt_web.pdf).

19 Cf. Interview dans le Grand Continent, p. 9.

20 Cf. *ibid.*, p. 10.

21 Sylvie Kauffmann : Emmanuel Macron, disrupteur stratégique ? Ambitions et réalité, *Revue Défense Nationale* 841, juin 2021, p. 66.

22 Emmanuel Macron : Discours du Président de la République devant le Parlement européen - Strasbourg, 19 janvier 2022, <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/fr/actualites/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-europeen-strasbourg-le-mercredi-19-janvier-2022/>. Dans ce qui suit: Présentation PFUE, 19 janvier 2022.

23 Conférence de presse du Sommet de Versailles.

24 Cf. Ronja Kempin : The CSDP: An Instrument, but not a Pillar, of France's Security and Defence Policy, SWP Research Paper 2021/RP 04, 23 mai 2021, pp. 21-25, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-csdp-an-instrument-but-not-a-pillar-of-frances-security-and-defence-policy>. Dans ce qui suit: Ronja Kempin, The CSDP, 2021.

25 Cf. Emmanuel Macron : Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26 septembre 2017, p. 4, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>. Dans ce qui suit: Discours de la Sorbonne.

26 Le Fond européen de la défense a déjà été poussé par la France avant le quinquennat de Macron et a été propulsé par l'ancien président de la Commission européenne, Jean Claude Juncker, en 2016. Il se voit toutefois considérablement réduit dans le contexte de la mise en place du fonds de relance européen, cf. François Pène : Qu'est-ce que le Fonds européen de défense ?, Toute l'Europe, 05 août 2021, <https://www.touteleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/qu-est-ce-que-le-fonds-europeen-de-defense/>.

27 Cf. Ronja Kempin, The CSDP, 2021, p. 22.

cé en juin 2018 grâce à des concessions de part et d'autre. Il reflète toutefois la perception qu'ont d'autres États membres de l'approche française en matière de politique européenne de défense et de sécurité : *pragmatique, flexible voire unilatérale* sans nécessairement passer par le biais de l'Union européenne<sup>28</sup>. Un autre exemple est sa réponse favorable à la proposition de Vladimir Poutine d'un moratoire sur le contrat INF contrairement à la position des alliés de l'OTAN<sup>29</sup>. Selon l'écrivain Joseph de Weck, Emmanuel Macron, « [...] donne toujours l'impression d'être un peu arrogant. Et là où le Président de la France prétend parler au nom de l'Europe, il poursuit parfois ses intérêts nationaux sans aucune considération pour les partenaires de l'Union européenne [...], il agit souvent de manière non concertée »<sup>30</sup>. A cela s'ajoute une réserve dans l'élite industrielle militaire française face à de futures coopérations<sup>31</sup> malgré une volonté graduelle de faire avancer des projets concrets comme le système de 'combat aérien du futur' (SCAF), projet industriel conjoint entre la France, l'Allemagne et l'Espagne.

Un autre sujet qui soulève moult questions, c'est le rapport avec l'OTAN. L'objectif fixé en 2017 par Emmanuel Macron est que l'Europe dispose d'une capacité d'action autonome, en complément de l'OTAN. Son verdict soudain de « mort cérébrale » de l'organisation transatlantique est apparu inapproprié et a provoqué un esclandre sans précédent dans les chancelleries. Cet incident est considéré soit comme sa plus grande erreur<sup>32</sup>, soit comme un moment nécessaire pour faire bouger les lignes. En mars 2020, Emmanuel Macron fixe un cap clair avec un traité de défense et de sécurité qui devra définir les obligations indispensables, en lien avec l'OTAN et ses alliés européens. C'est une réponse aux critiques qu'il a dû encourir après ces propos virulents,

qu'il va chercher à détailler lors de la présidence française pour présenter une position commune aux Européens lors du sommet de l'OTAN à Madrid pour adopter un nouveau concept stratégique<sup>33</sup>. Il se prononce également en faveur d'une augmentation des dépenses militaires et une clause de défense mutuelle rendue opérationnelle ainsi que pour la création d'un Conseil de sécurité européen associant le Royaume-Uni. C'est pour une fois la chancelière allemande Angela Merkel qui pousse l'idée de ce Conseil, qui a été adoptée par la déclaration de Meseberg en juin 2018 et qui est désormais reprise par Emmanuel Macron<sup>34</sup>. Pour signifier officiellement la fin de la polémique, lors de son discours de présentation du programme pour la présidence française du Conseil de l'Union européenne, en décembre 2021, Emmanuel Macron souligne que tous les pays de l'Union européenne qui sont membres de l'OTAN réaffirment leur adhésion à cette organisation qui a montré son utilité et son efficacité<sup>35</sup>.

Malgré ces efforts en termes d'initiatives et d'avancées dans le narratif vers une culture stratégique commune, il semble que l'invasion russe en Ukraine donnera véritablement raison aux visions d'Emmanuel Macron et procurera un vrai nouvel élan à la politique de défense européenne et à la relation avec l'OTAN. Ainsi, en témoigne l'accord lors du sommet de Versailles, tenu à la mi-mars pendant la présidence française, qui comprend une volonté affichée de la part des chefs d'État et de gouvernement européens d'augmenter les dépenses pour la défense – après le revirement total de l'Allemagne – d'investir plus et conjointement dans la recherche, dans les technologies et dans l'armement et de combattre davantage la désinformation et les attaques hybrides et de cybersécurité<sup>36</sup>.

**Tableau 1 | Propositions phares d'Emmanuel Macron en politique de défense**

Propositions	Transposé	Discussion actuelle
Boussole stratégique (2017)	✓	Adoptée le 22 mars 2022 par les ministres des affaires étrangères et de la défense pendant la PFUE
Initiative européenne d'intervention (IE2) (2017)	✓	Crée le 25 juin 2018, l'Initiative européenne d'intervention regroupe aujourd'hui 13 États mais se concentre sur le planning de scénarios et n'est pas encore vraiment opérationnelle
Renforcement de la coopération judiciaire européenne pour assurer la sécurité intérieure (2017)	✓	Actif depuis juin 2021, le Parquet européen s'occupe de la fraude, de la corruption et du blanchiment d'argent ; en 2020, des règlements ont été votés sur la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves et des actes ; renforcement d'Eurojust en 2018 ; en février 2022, un accord a été trouvé sur le renforcement du mandat d'Europol

28 Cf. Mathilde Ciulla/Tara Varma : The lonely leader: The origins of France's strategy for EU foreign policy, ECFR commentary, 06 janvier 2021, <https://ecfr.eu/article/the-lonely-leader-the-origins-of-frances-strategy-for-eu-foreign-policy/>.

29 Cf. ibid., p. 14.

30 Joseph de Weck : Emmanuel Macron, Der revolutionäre Präsident, juillet 2021, p. 132.

31 Ceci était le constat unanime des experts lors d'un débat sur le SCAF, organisé par la Fondation Friedrich-Naumann en printemps 2021.

32 Ce constat fait l'unanimité des personnes interviewées comme Jacob Ross et Andrea Baumgartner de la DGAP.

33 Cf. Le concept stratégique de l'OTAN, [https://www.nato.int/strategic-concept/up\\_fr/index.html](https://www.nato.int/strategic-concept/up_fr/index.html).

34 Cf. Nicolas Gros-Verheyde : Mettre en place un Conseil de sécurité européen ? Une idée à travailler, B2 - Le blog de l'Europe géopolitique, 16 février 2019, <https://www.bruxelles2.eu/2019/02/mettre-en-place-un-conseil-de-securite-europeen-une-idee-du-futur/>.

35 Cf. Emmanuel Macron : Présentation de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, 09 décembre 2021, p. 4, <https://www.elysee.fr/manuel-macron/2021/12/09/presentation-de-la-présidence-française-du-conseil-de-lunion-européenne>. Dans ce qui suit : Présentation PFUE, 09 décembre 2021.

36 Cf. Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement, Déclaration de Versailles, 11 mars 2022, <https://présidence-française.consilium.europa.eu/media/x0wf4oy3/20220311-versailles-declaration-fr.pdf>.

Conseil de sécurité européen (2017) associant le Royaume-Uni (2019)	x	
Quartier Général européen permanent (2017)/ Un traité de défense et de sécurité avec l'OTAN (2019)	✓	Sommet UE-OTAN en juin 2022 à Madrid sur la gestion des technologies nouvelles et perturbatrices, le changement climatique et la sécurité, le cyberspace et les défis spatiaux, les menaces hybrides, le positionnement de l'Alliance face à la Russie et à la Chine, la préservation de l'ordre international

Tableau réalisé sur la base de multiples recherches.

### Une Europe qui protège ou une Europe protectionniste ?

Le corollaire de la souveraineté c'est l'Europe qui protège. C'est un marqueur fort et traditionnel de la France, un pays fier de son modèle social et économique qu'il faut protéger face aux 'dérives' du capitalisme<sup>37</sup>. Emmanuel Macron reprend ce narratif mais il essaye de changer la perception de l'Europe qui ne devrait plus représenter une menace du modèle social mais un espace de protection pour tous les citoyens<sup>38</sup>.

Pour Emmanuel Macron, la contrepartie indispensable de la compétence européenne pour les accords de libre-échange, c'est une association plus précoce et plus régulière des citoyens, du Parlement européen et des parlements nationaux afin d'accroître la transparence. Une autre déclinaison de cette position se retrouve dans un combat plus efficace contre des pratiques déloyales<sup>39</sup>. Pour ce faire, il propose de nommer un procureur commercial européen, chargé de vérifier le respect des règles par les concurrents, et de sanctionner toute pratique déloyale<sup>40</sup>. Lors des élections européennes en 2019, la protection est l'une des trois priorités qu'il expose dans sa lettre aux Européens. La notion de protection y revient treize fois. Elle ne recouvre pas que les protections dans le domaine commercial mais également la politique climatique avec l'idée d'une force européenne de protection civile, une protection des frontières plus résolue, une défense européen-

ne propre, la protection des droits sociaux et une politique du numérique plus assumée contre les ingérences étrangères à travers une agence européenne de protection des démocraties contre les cyberattaques et les manipulations<sup>41</sup>.

Cependant, la quête de la part d'Emmanuel Macron pour une Europe plus protectrice risque de provoquer des irritations chez d'autres États membres, notamment du camp plus libéral comme les pays Benelux ou l'Allemagne qui voient le libre-échange et les échanges commerciaux internationaux de l'Union européenne comme un de ses principaux acquis. Par exemple, avec un taux s'élevant à 88% de dépendance aux exportations, la Belgique figure parmi les pays préoccupés par cette nouvelle notion protectrice qu'elle juge protectionniste comme confie un diplomate. Force est de constater qu'il y a toutefois un consensus de plus en plus partagé autour des concepts du Président français par les partenaires européens, quand il s'agit de s'atteler à des initiatives pour apprivoiser l'ingérence étrangère dans le domaine numérique, comme le démontrent les projets législatifs actuels de la Commission européenne. En revanche, une politique commerciale plus restrictive est loin de faire l'unanimité. Un autre domaine clivant touche à l'harmonisation de la politique sociale, une idée qui va à l'encontre de la subsidiarité et l'autonomie des partenaires sociaux comme le font valoir les Suédois ou les Allemands lors des négociations actuelles sur le salaire minimum en Europe par exemple.

Tableau 2 | Propositions phares d'Emmanuel Macron sur l'Europe qui protège

Propositions	Transposé	Discussion actuelle
Procureur commercial européen (2017)	✓	Premier titulaire de 'Responsable européen du respect des règles du commerce', au sein de la Commission européenne depuis juillet 2020
Académie européenne du renseignement (2017)	✓	Première session du Collège du renseignement en Europe s'est tenue à Paris les 4 et 5 mars 2019 avec 30 États européens
Force européenne de protection civile (2017)	✓	Pleinement opérationnelle depuis l'été 2019
Salaire minimum (2017)	(✓)	Le Conseil et le Parlement se sont mis d'accord à la fin de 2021 sur leurs positions respectives concernant un projet de directive sur un salaire minimum ; le Parlement peut donc entamer des négociations avec le Conseil

37 Cf. Claire Demesmay/Julie Hamann, Länderbericht Frankreich, 2021, p. 542.

38 Cf. Emmanuel Macron : Pour une Renaissance européenne, 04 mars 2019, p. 1, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-renaissance-europeenne>. Dans ce qui suit: Lettre aux Européens.

39 Cf. Emmanuel Macron : Révolution, novembre 2016, p. 226.

40 Cf. Discours de la Sorbonne, p. 16.

41 Cf. ibid., pp. 3-4 et cf. Discours d'Athènes, p. 3.

Une organisation mondiale de l'environnement (2017)	✗	Macron s'est engagé à promouvoir un projet de pacte mondial pour l'environnement mais pas concrètement pour la création d'une organisation
Parquet européen contre la criminalité organisée et le terrorisme (2017)	✓	Créé en novembre 2021, mais discussions sur l'étendue de ses compétences
Agence européenne pour la confiance numérique (2017)	✗	Pas de création d'une agence mais adoption prévue du DMA et du DSA
Réviser la directive sur le travail détaché (2017)	✓	Révision de la directive en juillet 2020 ; une Autorité européenne du travail a été créée en juin 2019 afin de vérifier le respect des nouvelles règles
Une force commune de contrôle qui assure la sécurité alimentaire (2017)	(✓)	Pas de nouvelle force commune européenne mais un nouveau règlement sur la transparence pour l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), entré en vigueur le 27 mars 2021 ; réforme de la politique agricole commune (PAC) en novembre 2021 afin d'assurer la souveraineté alimentaire européenne face à la volatilité des marchés mondiaux
Banque européenne du climat (2019)	✓	Dans le cadre de la feuille de route 2021-2025 de la Banque pour le climat, approuvée par les États membres de l'UE en novembre 2020, la Banque européenne d'investissement (BEI) se concentre sur l'action en faveur du climat et la durabilité environnementale
Une force sanitaire européenne (2019)	✓	L'instauration de l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) en septembre 2021

Tableau réalisé sur la base de multiples recherches.

## La maîtrise des migrations et des frontières – l'impasse éternelle

« Une Europe souveraine, c'est [...] une Europe capable de maîtriser ses frontières »<sup>42</sup>. Depuis longtemps, la question des migrations et de la protection des frontières est ancrée dans le débat politique français avec une réactivation constante de ce sujet par l'extrême droite. Ce débat a imprégné la campagne électorale présidentielle de 2017 à tel point qu'Emmanuel Macron lie ce sujet avec la politique de défense et de sécurité. Une fois Président, Emmanuel Macron estime que la migration figure comme un des défis majeurs de l'Europe au même titre que le réchauffement climatique, la transition numérique ou le terrorisme<sup>43</sup>. Pour concrétiser le projet d'un espace commun des frontières, de l'asile et de l'immigration, il souligne la nécessité d'un accueil digne des migrants en accord avec les valeurs européennes et le renvoi rapide de ceux qui ne sont pas éligibles à cette protection<sup>44</sup>. Ainsi, il souhaite la création d'un véritable Office européen de l'asile (EASO), qui accélère et harmonise les procédures européennes. A cette fin, il propose que soient prévus des financements solidaires pour créer un large programme de formation et d'intégration pour les réfugiés. Pour garantir

l'efficacité de l'Office européen de l'asile, il demande que l'Europe dispose de fichiers connectés et de documents d'identité biométriques sécurisés. C'est la réforme de la régulation Eurodac dont le sort n'est plus clair. De plus, elle évoque des craintes en ce qui concerne la protection des données de la part des organisations non-gouvernementales<sup>45</sup>.

Parallèlement, il réitère son souhait que l'Union européenne établisse progressivement une police de ses frontières qui en garantisse partout une gestion rigoureuse et assure le retour des déboutés. Il rejoint en cela les propositions législatives de 2016, travaillées soigneusement par la Commission européenne suite à la crise migratoire de 2014/2015. Or, avec la nette diminution des flux à partir de 2016, l'élan pour « remettre à plat l'espace Schengen »<sup>46</sup>, encore réitéré par Macron dans le cadre des élections européennes en 2019, est freiné considérablement par la Hongrie et la Pologne qui continuent de bloquer un accord sur la question des quotas et la relocalisation des réfugiés. Il n'en reste que la coalition avec l'Allemagne, l'Italie et Malte qui s'efforcent de répartir des migrants naufragés, sauvés par des organisations non-gouvernementales en automne 2020<sup>47</sup>.

42 Présentation PFUE, 09 décembre 2021, p. 3.

43 Cf. Discours de la Sorbonne, p. 2.

44 Cf. ibid., p. 4.

45 Cf. EDRI : Intensified surveillance at EU borders: EURODAC reform needs a radical policy shift, EDRI, 08 septembre 2021, <https://edri.org/our-work/intensified-surveillance-at-eu-borders-eurodac-reform-needs-a-radical-policy-shift/>.

46 Lettre aux Européens, p. 2.

47 Cf. Matthieu Tardis : L'asile et l'immigration. Les enjeux de la présidence française de l'Union européenne, Briefing de l'IFRI, 25 janvier 2022, p. 3, <https://www.ifri.org/fr/publications/briefings-de-lifri/lasile-limmigration-enjeux-de-presentation-francaise-de-lunion>.

Cette inertie mène à un blocage total qui perdure jusqu'en 2020 quand la Commission propose de nouveau ces réformes sous la solution globale du 'Pacte sur la migration et l'asile'. Mais la solidarité obligatoire qu'il implique recrée un blocage. Après l'échec des Allemands qui voulaient parvenir à un accord sur le pacte de la Commission pendant leur présidence du Conseil de l'Union européenne, Emmanuel Macron place la migration comme première priorité clé lors de sa présentation de la présidence française en décembre 2021. Alors que la devise initiale est « relance, puissance, appartenance », il met un accent fort sur cette question épiqueuse qui suscite tant d'émotions en France avec deux candidats de l'extrême droite, Marine le Pen et Éric Zemmour, en lice pour les présidentielles à ce moment-là. C'est indubitablement une entrée en campagne qui ne porte pas son nom. Alors que le paquet de compromis a été soigneusement obtenu en 2020, Emmanuel Macron annonce que la France tâchera de démonter les différentes propositions une par une, poursuivant une approche plus 'graduelle'.

Dans le cadre de sa présidence, il reprend l'idée déjà lancée en 2019 d'un conseil de sécurité intérieure en proposant un pilotage politique à travers un Conseil Schengen. Cette fois-ci, cette proposition prend<sup>48</sup>, compte tenu de la réalité politique depuis la crise Covid-19, du chantage de la part de la Biélorussie et d'une vague de réfugiés ukrainiens engendrée par l'invasion russe qui touche en premier lieu les pays d'Europe centrale qui étaient les plus réticents à ces principes de solidarité. Séparer les dossiers politiques répond à une réalité

déjà en cours avec la création de l'Agence européenne pour l'asile (EUAA) qui remplace l'EASO et la réforme de la directive Blue Card sur les travailleurs hautement qualifiés. Mais ce sont les seules véritables avancées en politique migratoire européenne avant la présidence française.

Pour répondre à ce défi des migrations, une priorité française est la collaboration avec des pays d'origine dans la lutte contre la traite des êtres humains et la gestion des frontières. Le partenariat avec l'Afrique, objet d'un sommet propre tenu à la mi-février, devrait mener à une meilleure gestion migratoire tout en permettant plus de voies légales pour les citoyens africains – une promesse faite depuis longtemps par l'Union européenne<sup>49</sup>.

Malgré la volonté d'aller de l'avant en ce qui concerne la réforme du système d'asile, de promouvoir la migration légale dans le cadre de partenariats avec les pays de départ et de participer à des coalitions de relocalisation des réfugiés, l'approche dans la politique migratoire d'Emmanuel Macron semble se diriger vers une droitisation. L'accent est mis sur des éléments restrictifs poursuivant l'image de 'law and order', en phase avec un ministre de l'Intérieur issu de la droite, qui actent l'abandon d'une approche globale avec des mesures encore annoncées en 2017 comme le fond d'intégration commun pour les réfugiés. C'est certainement dû à une prise de conscience graduelle de la réalité de la politique européenne dans un domaine politique hautement polarisé, marqué par des égoïsmes nationaux de souveraineté.

**Tableau 3 | Propositions phares d'Emmanuel Macron sur migrations et frontières**

Propositions	Transposé	Discussion actuelle
Programme de formation et d'intégration pour les réfugiés (2017)	✗	
Un véritable office européen de l'asile (2017)	✓	Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA/EUAA)
Création des fichiers interconnectés et documents d'identité biométriques sécurisés (2017)	(✗)	Le Pacte sur la migration et l'asile, présenté par la Commission en septembre 2020, prévoit l'amendement de la révision du règlement Eurodac
Police des frontières communes (2017)/Force de 5 000 gardes-frontières européens (2019)	✓	En décembre 2018, les États membres de l'UE se sont mis d'accord pour renforcer Frontex, mais avec un calendrier échelonné ; elle disposera certes de 10.000 hommes, mais seulement en 2027
Conseil européen de sécurité intérieure (2019)/Conseil Schengen (2021)	(✓)	Mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen, adopté en mars 2022 par le Conseil européen, en attente d'adoption finale
Un mécanisme de soutien d'urgence aux frontières en cas de crise (2021)	en cours	annoncé sous la PFUE

Tableau réalisé sur la base de multiples recherches.

48 Cf. Council of the European Union: Espace Schengen : le Conseil adopte une orientation générale sur un mécanisme d'évaluation renforcé, 03 mars 2022, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/03/schengen-area-council-adopts-general-approach-on-an-enhanced-evaluation-mechanism/>.

49 Cf. Jeanette Süß : Can the European Union deliver feasible options for legal migration? Contradictions between rhetoric, limited competence and national interests, SVR's Research Unit: To The Point 2019-01, janvier 2019, <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2019/06/SVR-FB-Legal-Migration-EU-To-the-Point.pdf>.

## Puissance économique et monétaire – un projet à moitié réalisé

L'Europe doit devenir une vraie puissance économique et monétaire selon Emmanuel Macron. Pour cela, il veut promouvoir une politique industrielle européenne plus assumée et une zone euro plus solide avec une gouvernance politique. L'approche macronienne en politique économique et monétaire rencontre beaucoup de résistance de la part de plusieurs pays membres de l'Union européenne, que ce soit les nordiques, le Benelux ou l'Allemagne. Alors que son approche sur plus de pilotage dans la politique industrielle a été largement reprise par l'ancien gouvernement allemand, la politique monétaire est certainement le domaine où il y aura le moins de réformes malgré l'accord historique du plan de relance européen lors de la crise Covid-19.

### La politique monétaire – un pari sans les Allemands

« Comment résisterions-nous aux crises du capitalisme financier sans l'euro, qui est une force pour toute l'Union européenne ? »<sup>50</sup> L'euro sert de bouclier face aux fluctuations monétaires tout en mettant à disposition des conditions de financement favorables. Compte tenu de l'affaiblissement de la zone euro à la suite de la crise financière de 2008, Emmanuel Macron estime qu'elle reste inachevée. En conséquence, dès 2016, il propose de lancer un budget propre qui financerait les investissements communs, aiderait les régions les plus en difficulté et répondrait aux crises. Un ministre des finances de la zone euro assurerait une gouvernance politique et serait redébiable devant un parlement respectif pour un contrôle démocratique. Alors que l'Allemagne donne son feu vert pour l'introduction d'un budget de la zone euro lors du sommet de Meseberg en 2018<sup>51</sup>, qui est repris par les chefs d'États et de gouvernements en 2019 sous la forme d'un instrument de convergence et de compétitivité (BICC), plus centré sur les réformes qu'un partage de risques solidaires, l'idée est abandonnée suite à la crise Covid-19<sup>52</sup>.

Pour les libéraux allemands en particulier, les idées d'Emmanuel Macron vont à l'encontre d'une politique axée sur la stabilité qui désigne clairement les responsabilités en matière de risques. « Préserver et renforcer la responsabilité financière des États membres de l'UE » reste la référence et « pour cela, il faut des règles claires »<sup>53</sup>. Le recours aux instruments de la crise de l'euro ne doit pas devenir la norme d'une Union européenne de la dette pour ne pas créer de fausses incitations à pérenniser de futures mutualisations de dettes.

Malgré le plan de relance suite à la crise inédite du Covid-19 avec un revirement total de l'Allemagne concernant sa position d'une mutualisation de la dette et malgré les efforts indubitablement entrepris par Emmanuel Macron pour réduire celle qui pèse sur la France et faire des réformes sur le plan économique, les dissonances entre la France et l'Allemagne en terme de politique monétaire et fiscale persistent. A titre d'exemple, ces dissonances ont resurgi lors de la première rencontre des ministres de la zone euro avec le nouveau gouvernement allemand. La cheffe de la Banque centrale européenne, Christine Lagarde, proche de la volonté française d'exercer plus d'influence politique dans la politique monétaire, s'est prononcée pour une interprétation plus souple du pacte de stabilité. Elle suivait ainsi les propos d'Emmanuel Macron et de son ministre des Finances, Bruno Le Maire, qui considèrent que les règles du pacte sont obsolètes. En outre, ils ont répété la nécessité d'une capacité budgétaire au niveau européen, une revendication qui a été clairement repoussée par le nouveau ministre des Finances, Christian Lindner. Face aux Français, sur ce sujet, le gouvernement allemand ne souhaite pas changer les traités et souligne que la souplesse existante du pacte de stabilité a fait ses preuves. Le gouvernement français semble avoir partiellement compris ce message et n'envisage plus une réforme du pacte de stabilité dans l'immédiat<sup>54</sup>. Alors que la nomination de Christine Lagarde peut être vue comme une des réussites les plus palpables d'Emmanuel Macron, il a échoué à imposer sa vision en politique monétaire à l'échelle européenne. Ceci sera moins le cas avec son approche de la politique industrielle, qui s'inscrit dans la logique d'une autonomie stratégique accrue.

**Tableau 4 | Propositions phares d'Emmanuel Macron sur la zone euro**

Propositions	Transposé	Discussion actuelle
Budget zone euro (2017)	(✗)	Instrument de convergence et de compétitivité, décidé en 2019, puis abandonné
Ministre des Finances zone euro (2017)	✗	
Parlement de la zone euro (2017)	✗	

Tableau réalisé sur la base de multiples recherches.

50 Lettre aux Européens, p. 1.

51 Une autre décision importante concerne l'extension du mécanisme de stabilité, cf. Eileen Keller : Von Meseberg nach nirgendwo? Deutsch-französische Impulse für die Eurozone, Aktuelle Frankreich-Analysen 34, Deutsch-Französisches Institut, octobre 2018, p. 11, <https://www.dfi.de/pdf-Dateien/Veroeffentlichungen/afa/afa34.pdf>.

52 Cf. Magnus G. Schoeller : Preventing the eurozone budget : issue replacement and small state influence in EMU, Journal of European public policy 28:11, 24 juillet 2020, pp. 1732-1733.

53 FDP : Europa darf keine Schuldenunion werden, 06 décembre 2017, <https://www.fdp.de/europa-darf-keine-schuldenunion-werden>.

## La politique industrielle européenne – une puissance au prix de la planification ?

L'approche et la vision d'Emmanuel Macron en politique industrielle s'inscrit à la fois dans la continuité du colbertisme français qui voit en l'investissement public un moyen de moderniser et développer l'économie mais aussi dans une démarche plus libérale et disruptive par rapport à ses prédécesseurs. Depuis son arrivée au pouvoir, le Président favorise les investissements privés qu'il cherche à faciliter à travers des réformes fiscales en France. Dans le but de poursuivre une réindustrialisation et augmenter la compétitivité au niveau national, Emmanuel Macron plaide en même temps pour des investissements publics massifs notamment pour répondre aux enjeux numériques, technologiques et climatiques. Sur ce dernier point, à l'échelle européenne, il propose déjà en 2017 la mise en place d'un programme industriel européen de soutien aux véhicules propres, et d'un déploiement d'infrastructures communes<sup>55</sup>.

S'il recommande d'être exigeant avec le monde économique pour accentuer son verdissement, il met en garde sur ce qui pourrait devenir une concurrence qu'il considère comme déloyale. Pour cela, il faut réformer la politique de concurrence et refonder la politique commerciale européenne. Selon lui, cela passe par sanctionner ou interdire en Europe les entreprises qui portent atteinte aux intérêts stratégiques et aux valeurs essentielles, comme les normes environnementales, la protection des données ou le juste paiement de l'impôt. C'est pour cela qu'il souhaite une taxe aux frontières de l'Europe sur le carbone, une manœuvre qui est sur le point d'aboutir dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne<sup>56</sup>. Il se dit prêt à assumer, dans les industries stratégiques et les marchés publics, une préférence européenne comme le font les concurrents américains ou chinois.

Avec la CDU au gouvernement à l'époque et un ministre de l'Économie, Peter Altmaier, qui est un ami proche du ministre français, Bruno Le Maire, la vision française prend forme à travers plusieurs initiatives franco-allemandes et européennes. Le gouvernement allemand reprend des concepts jusqu'alors impensables comme la volonté de créer des 'champions européens'. C'est une dérive totale de sa culture économique ordolibérale et une industrie fondée sur les petites et moyennes entreprises<sup>57</sup>. Pour les libéraux allemands, « élever des champions nationaux et européens ne fausse pas seulement la concurrence et nuit aux consommateurs, mais peut aussi conduire au final à ce que les contribuables doivent sauver ces géants fictifs »<sup>58</sup>. En 2019, les deux pays s'alignent sur un « manifeste franco-allemand pour une politique industrielle adaptée au XXIe siècle » après que Peter Altmaier a lancé une stratégie nationale industrielle, vivement

critiquée par certains économistes et représentants des entreprises. Il suit ainsi la stratégie industrielle de la Commission européenne sous la houlette du commissaire français Thierry Breton.

L'opération est renouvelée après la crise Covid-19 avec une position commune franco-allemande<sup>59</sup> pour l'actualisation de la stratégie de la Commission de mai 2021. Les initiatives comprennent le volet de l'intelligence artificielle, des 'projets d'intérêt commun européen' pour faciliter les subventions dans la fabrication de cellules de batteries dans l'automobile, une alliance pour les semi-conducteurs afin de stimuler la production de puces et une alliance pour l'hydrogène. D'autres alliances devraient suivre pour les applications cloud, l'utilisation des données industrielles, l'aviation zéro émission, l'industrie pharmaceutique et les projets spatiaux. Juste avant, dans son interview dans *Le Grand Continent* fin 2020, Emmanuel Macron met en garde contre la dépendance industrielle de l'Europe vis-à-vis des autres. Si l'Europe ne possède pas une technologie dans les télécommunications, elle ne peut pas garantir aux citoyens européens le secret des informations et la sécurité de leurs données privées<sup>60</sup>. De même, en tant que puissance politique, l'Europe doit pouvoir fournir des solutions de stockage des données ('cloud'), sinon, les données des européens seront stockées dans un espace qui ne relève pas de son droit.

Mais l'idée d'investir massivement dans des secteurs clés avec de l'argent public n'est pas partagée par tous les partenaires européens même s'il y a un assouplissement considérable dans le contexte de la crise Covid-19. Ainsi, dans une de nos interviews, un diplomate belge constate que « par manque de capacité budgétaire ou diplomatique, les Belges craignent que les entreprises puissent avoir à payer le prix de ne pas être prises en compte dans les grands projets d'investissements. [Les plus petits pays] n'ont pas les mêmes moyens d'investir massivement publiquement dans certains secteurs. L'approche belge est donc 'bottom-up' avec notamment les instituts de recherche. La France a une vision plus 'top down'. Il faut réconcilier le grand plan et la silicon valley ». Et même au sein de la Commission, l'approche suscite des divergences. La publication de la nouvelle version de la stratégie européenne doit être décalée d'une semaine alors que la commissaire danoise à la concurrence et vice-présidente de la Commission, Margrethe Vestager, alerte contre un interventionnisme qui dérogeait au principe de la libre concurrence<sup>61</sup>.

Alors que la vision française avait déjà gagné du terrain comme en témoignent les initiatives jusqu'en 2020, la crise Covid-19 change complètement la donne en Europe. Elle suscite un débat sur le déclin de la France et d'autres pays eu-

54 Cf. Nikolaus Kurmayer : L'assouplissement des règles budgétaires n'est « pas urgent », déclare Bruno Le Maire à Christian Lindner, Euractiv, 14 décembre 2021, <https://www.euractiv.fr/section/politique/news/lassouplissement-des-regles-budgetaires-nest-pas-urgent-declare-bruno-le-maire-a-christian-lindner/>.

55 Cf. Discours de la Sorbonne, p. 7.

56 Cf. Cédric Vallet : Taxe carbone aux frontières de l'Union européenne : le début d'un long chemin, *Le Monde*, 16 mars 2022, [https://www.lemonde.fr/planeete/article/2022/03/16/taxe-carbone-aux-frontieres-de-l-union-europeenne-le-debut-d-un-long-chemin\\_6117820\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planeete/article/2022/03/16/taxe-carbone-aux-frontieres-de-l-union-europeenne-le-debut-d-un-long-chemin_6117820_3244.html).

57 Cf. Cécile Boutelet : Comment l'Allemagne s'est convertie à la politique industrielle, *Le Monde*, 24 janvier 2021, [https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/01/24/comment-berlin-s-est-converti-a-la-politique-industrielle\\_6067439\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/01/24/comment-berlin-s-est-converti-a-la-politique-industrielle_6067439_3234.html).

58 FDP : Industriestrategie 2030: Europa braucht mehr Wettbewerb und Mittelstand, 05 mai 2019, <https://www.fdp.de/industriestrategie-2030-europa-braucht-mehr-wettbewerb-und-mittelstand>.

ropéens en tant que puissances industrielles. Dans ce contexte, avec le plan 'France Relance' de 100 milliards d'euros (dont 40 proviennent de l'Union européenne dans le cadre de 'Next Generation EU' et le plan 'France 2030' de l'automne 2021), Emmanuel Macron saisit l'opportunité de mettre en place une politique industrielle à cet horizon à travers des subventions publiques inédites. Notamment d'un point de vue allemand, il s'inscrit ainsi dans une certaine lignée des grands plans de la France même s'il poursuit le but de sur-

monter la fragmentation industrielle de l'Europe. Cette position est assumée pleinement par le Président et son mouvement comme nous confie un collaborateur d'En Marche : « la crise du Covid nous a donné raison et nous a permis de faire avancer l'Europe sur notre ligne idéologique ». Un autre collaborateur français du groupe Renew au Parlement européen trouve que « le Covid était le meilleur témoignage, avocat de la vision de Macron ».

**Tableau 5 | Propositions phares d'Emmanuel Macron sur l'industrie**

Proposition	Transposé	Discussion actuelle
Mécanisme de contrôle des investissements étrangers dans les secteurs stratégiques (2017)	✓	Le cadre de l'UE pour le filtrage des investissements directs étrangers (IDE) est pleinement opérationnel depuis le 11 octobre 2020
Des clauses fiscales, sociales et environnementales dans les accords commerciaux européens (clauses miroirs) (2017)	ouvert	En octobre 2021, la Commission a publié une proposition pour une nouvelle stratégie commerciale ouverte, durable et ferme ; discussions à poursuivre dans le cadre de la PFUE
Comités de vigilance citoyens pour les accords commerciaux européens (2017)	✗	
Fixation d'un prix plancher de la tonne de carbone (2017)	✗	
Une taxe carbone aux frontières (Mécanisme d'ajustement carbone MACF) (2017)	(✓)	Le 15 mars 2022, le Conseil est parvenu à un accord sur le règlement relatif au MACF ; dès que des progrès suffisants auront été réalisés au sein du Conseil, celui-ci commencera des négociations avec le Parlement européen
Lutter contre l'optimisation fiscale des grands groupes Internet/ une taxe sur le chiffre d'affaires pour des prestations de service électronique/ définition d'un corridor fiscal pour l'impôt sur les sociétés (2017)	(✓)	En juillet 2019, la taxe GAFA est entrée en vigueur en France ; En 2021, accord entre 136 pays pour une taxe mondiale de 15 %, qui pourrait entrer en vigueur en 2023 ; pour être effective, elle doit être ratifiée par les parlements des 136 pays concernés
Fond européen de financement en capital-risque pour accompagner la croissance des start-ups européennes du numérique (2017)	(✓)	La création du fond 'European Tech Champions Initiative' était annoncée en février 2022 et fait partie de l'initiative 'Scale Up Europe', lancée en mars 2021
Agence européenne pour l'innovation de rupture (2017)	✓	Conseil européen de l'innovation, lancé par la Commission en mars 2021
Programme industriel de soutien aux véhicules propres (2017)	(✓)	Appel à projets de recherche pour évaluation du dispositif 'soutien aux véhicules propres' dans le cadre du plan France Relance ; Discussions en cours dans le cadre du 'Fit for 55' avec le but de réduire les émissions des nouvelles voitures de 55 % en 2030, puis de 100 % en 2035

Tableau réalisé sur la base de multiples recherches.

59 Cf. French – German Non-paper. The European industrial policy strategy and its Spring-2021 Update, 17 février 2021, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/german-non-paper-european-industrial-policy.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/german-non-paper-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

60 Cf. Interview dans Le Grand Continent, p. 8.

61 Cf. Hendrik Kafsack/Svea Junge : Mit dieser Industriestrategie soll Europa aufholen, faz.net, 21 mai 2021, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mit-dieser-industriestrategie-soll-europa-aufholen-17327353.html>.

## Une Europe démocratique, de culture et diverse – une chimère française ?

Pour Emmanuel Macron, la démocratie, les valeurs, la culture et la diversité constituent l'identité de l'Union européenne et la distinguent des autres blocs dans un monde multipolaire. Il envoie un signal fort sur le plan symbolique lors de son premier discours à Athènes, le berceau de la démocratie européenne. Il couvre le Parlement européen de louanges et le qualifie de « miracle européen »<sup>62</sup> où bat le cœur de cette démocratie. Selon lui, l'Europe dispose d'une culture unique qui allie la liberté, le goût de l'égalité et l'attachement à la diversité des idées, des langues et des paysages<sup>63</sup>. L'idée de discuter sur ce qui constitue la démocratie et l'identité européenne sonne « abstrait, intellectuel et typiquement français » comme le commente l'écrivain suisse Joseph de Weck<sup>64</sup>. En effet, la France s'est souvent distinguée en brandissant le concept d'exception culturelle<sup>65</sup>, par exemple lors de négociations d'accords commerciaux internationaux même si l'expression a été abandonnée au profit de celle de « diversité culturelle », plus positive.

Pour le Président français, la culture vaut ciment pour l'Europe en forgeant sa spécificité et un sentiment d'appartenance qui est pour lui le préalable à la solidité du projet européen. Emmanuel Macron célèbre le programme Erasmus qu'il propose de renforcer et d'élargir, et propose la création d'universités européennes, ce qui va se concrétiser rapidement. La culture n'est riche que par sa diversité qui en est donc sa condition. Cette diversité passe par le multilinguisme et Emmanuel Macron prône une Europe des traducteurs rejoignant ainsi le combat constant et de longue date de la France pour la place du français au sein de l'Union européenne et de ses institutions. C'est dans cette logique qu'Emmanuel Macron parle également de souveraineté culturelle, académique, industrielle et de recherche<sup>66</sup>. Sa volonté que l'Europe reste à la pointe de ces domaines l'amène à inciter les Européens à se projeter à dix ou quinze ans dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe en imaginant de grands projets culturels et renouer avec de grands rêves et de grandes ambitions<sup>67</sup>.

Néanmoins, ce n'est que face aux dangers et ennemis de l'Europe qu'Emmanuel Macron suscite le débat autour de l'identité et des valeurs européennes. Dans sa lettre aux Européens, en 2019, contre les risques d'ingérence de puissances étrangères, Emmanuel Macron propose que soit créée une Agence européenne de protection des démocraties qui fournira des experts aux États membres pour protéger leur processus électoral contre les cyberattaques et les manipulations de puissances étrangères<sup>68</sup>. En 2020, Emmanuel

Macron décrypte trois autres dangers pour la démocratie : « un retour au fait majoritaire », une « dé-hierarchisation des opinions » due aux réseaux sociaux et un décrochage des classes moyennes<sup>69</sup>. Tout d'abord, un néo-conservatisme s'érige contre des minorités qui auraient pris trop de pouvoir, et propose de revenir sur certains acquis sociétaux et de limiter leur influence. Ensuite, les réseaux sociaux égalisent les prises de paroles et entraînent une contestation de toutes les formes d'autorité qui permettent de structurer la vie en démocratie et en société, qu'elle soit politique, académique ou scientifique. Enfin, avec des classes moyennes exposées à un risque de précarité, un doute s'installe sur la démocratie.

Pour répondre à ces menaces, Emmanuel Macron se prononce en 2019 pour l'organisation « d'une Conférence pour l'Europe », suivant ses démarches antérieurement entreprises au niveau national avec le Grand débat et la convention citoyenne pour le climat<sup>70</sup>. Concrètement, il propose que soient organisées des consultations durant lesquelles les citoyens discutent de l'Europe de leurs vœux, ce qui devient réalité avec la Conférence sur l'avenir de l'Europe qui doit aboutir le 9 mai 2022 sous présidence française. Après de longues discussions en interne sur sa gouvernance, la conférence doit donner un nouveau coup de pouce aux idées de réformes sur l'Europe, thématique par thématique. Certains analystes comme Julien Thorel mettent en garde contre une déception en cas d'un manque de prise en compte des propositions des citoyens suite au temps limité, qui pourrait réduire la démarche à une mise en scène personnelle d'Emmanuel Macron plutôt que prouver une réelle volonté démocratique<sup>71</sup>. Le sort de cet exercice, initialement prévu pour deux ans mais condensé en une année seulement, reste donc ouvert comme certains États membres se montrent réticents à reprendre ses conclusions, et devoir perdre des prérogatives nationales. La question revient sur la table avec le nouveau gouvernement allemand qui soutient l'initiative avec visiblement plus d'engouement, met en place des débats nationaux avec une rapidité flagrante en janvier, et formule même la volonté de lancer un (nouveau) processus constitutionnel suite aux propositions faites. C'est tout ce que Emmanuel Macron aurait pu souhaiter s'il n'y avait pas la proposition allemande de transformer l'Europe en une Europe fédérale.

Dans aucun de ses propos qui jalonnent son quinquennat apparaît le mot 'fédéralisme'. Lorsqu'il est interrogé sur ce point à l'issue de la présentation du programme de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, il répond que cela irait trop loin et que cela n'est pas ce qu'il souhaite<sup>72</sup>. Il reprend ainsi sa position de 2017 quand il stipule dans son discours à la Sorbonne : « Ce que je vous

62 Emmanuel Macron : Discours du Président de la République au Parlement européen à Strasbourg, 17 avril 2018, p. 2.  
<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/04/17/discours-du-president-de-la-republique-au-parlement-europeen-a-strasbourg>.

63 Idem.

64 Joseph de Weck : Emmanuel Macron, Der revolutionäre Präsident, juillet 2021, p. 145.

65 Cf. Claude Eslatine : Exception culturelle française : étatisme ou chance historique ? Géoéconomie 2013/2 (n° 65), février 2013, pp. 183-193.

66 Cf. Emmanuel Macron : Discours du Président de la République à l'occasion du lancement de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, 09 mai 2021, p. 3.  
<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/05/09/lancement-de-la-conference-sur-lavenir-de-leurope>.

67 Cf. ibid., p. 4.

68 Cf. Lettre aux Européens, p. 2.

69 Interview dans Le Grand Continent.

70 Cf. Jeanette Suß : Une agora moderne, Friedrich Naumann Foundation for Freedom, 06 janvier 2022, <https://www.freihheit.org/fr/european-union/une-agora-moderne>.

71 Cf. Julien Thorel : Welche Zukunft für die EU mit der Zukunftskonferenz und in der Taxonomiedebatte?, Podcast Liberté, Friedrich Naumann Foundation for Freedom, 16 février 2022, <https://www.freihheit.org/de/europaeische-union/libertee-der-neue-frankreich-podcast-des-europaeischen-dialogprogramms-der-fnf>.

propose, ce n'est pas le fédéralisme »<sup>73</sup>. En même temps, il s'engage pour la mise en place de listes transnationales qui sont un préalable à un 'demos' européen et l'objectif déclaré des fédéralistes. Tout comme le mot libéralisme, le mot fédéralisme dans un pays fortement centralisé donne lieu à des interprétations fantasmées. Comme l'illustre le député à l'Assemblée nationale, Frédéric Petit, quand on parle de fédéralisme en France, on imagine immédiatement les États-Unis d'Amérique, une organisation fédérée de façon centralisée avec un seul pôle de décision à Bruxelles. Il ajoute qu'il serait souhaitable de concevoir la question plutôt comme la fédération des Länders allemands.

Alors qu'il semble peu probable que cette dernière perspective soit largement partagée en France, la conception française d'une Europe plus fédérale passe tout d'abord par une solidarité financière et fiscale plutôt qu'un projet politique comme le veulent les Allemands. Avec le plan de relance, Emmanuel Macron a œuvré pour une approche plus fédérale, juge le député à l'Assemblée Nationale, Sylvain Waserman. Concrétiser le concept d'une Europe plus démocratique et unie semble donc donner amplement matière à de nouveaux débats.

**Tableau 6 | Propositions phares d'Emmanuel Macron sur démocratie et valeurs**

Propositions	Transposé	Discussion actuelle
Consultations citoyennes (2017)/ Conventions démocratiques (2017)/ Conférence sur l'Europe (2019)	✓	Conférence sur l'avenir de l'Europe avec rapport final le 9 mai 2022
Restreindre la Commission européenne à 15 membres (2017)	✗	
Créer des listes transnationales (2017)	(✓)	le Parlement européen a adopté une position commune afin d'entamer le processus de trilogue
Agence européenne de protection des démocraties (2019)	(✓)	Pas d'agence européenne mais le Plan d'action pour la démocratie européenne poursuit des objectifs comparables
Un Erasmus des professionnels de la culture (2017)	✗	Même si la proposition a reçu beaucoup de soutien, elle n'a pas été concrétisée
Netflix européen (2017)	✗	Absence d'un marché européen de l'audio-visuel, intégration de Netflix et consorts en juillet 2021 dans les dispositifs concernant l'audio-visuel, contribuant au financement des créations audio-visuelles
Universités européennes (2017)	✓	41 alliances, impliquant près de 300 établissements d'enseignement supérieur, pour 7 millions d'étudiants, la France veut organiser un rassemblement des universités en juin 2022

Tableau réalisé sur la base de multiples recherches.

### 1.3. La vision européenne d'Emmanuel Macron est-elle libérale ?

L'image politique généralisée en France a très vite classé Emmanuel Macron comme un 'libéral', voire un 'ultralibéral' ce qui, contrairement à d'autres pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas, renvoie à une connotation négative. L'image du libéralisme en France s'attache à une libéralisation de l'économie rapide voire violente à la suite d'un coup de balancier dans les années 1990, provoqué par une alternance politique de la gauche à la droite.

Comme le souligne un assistant parlementaire, se dire libéral en France signifie se dire à droite. Dans une analyse qui dépasse la France, Emmanuel Macron estime que le social-libéralisme prévalait en Europe dans l'après-guerre mais que l'évolution s'est faite en faveur de l'ouverture des marchés au détriment de l'accompagnement social, notamment des classes moyennes. Emmanuel Macron semble incorporer à la fois une position libérale sur des questions sociétales comme les droits minoritaires ou l'état de droit en Europe avec une approche social-libérale économique qui ressemble à une variété française d'une social-démocratie<sup>74</sup>.

72 Cf. Michaela Wiegel lors d'une table ronde à la maison Heinrich Heine : Emmanuel Macron, un président insaisissable ? Bilan de son quinquennat pour la France, les relations franco-allemandes et pour l'Europe, 18 janvier 2022, <https://www.maison-heinrich-heine.org/manifestations-culturelles/2022/janvier/emmanuel-macron-un-president-insaisissable-bilan-de-son-quinquennat-pour-la?lang=fr>.

73 Geoffroy Clavel : Discours de la Sorbonne : Macron ne propose pas une Europe fédérale, mais c'est tout comme, Huffington Post, 26 septembre 2017, [https://www.huffingtonpost.fr/2017/09/26/discours-de-la-sorbonne-macron-ne-propose-pas-une-europe-fedrale-mais-cest-tout-comme\\_a\\_23223592/](https://www.huffingtonpost.fr/2017/09/26/discours-de-la-sorbonne-macron-ne-propose-pas-une-europe-fedrale-mais-cest-tout-comme_a_23223592/).

74 Cf. Daniela Kallinich : Between Polarisation and Modernisation. A Closer Look at French President Macron and his "Third Way", Friedrich Naumann Foundation for Freedom, janvier 2021, p. 24, <https://shop.freieheit.org/#!/Publikation/961>.

Parmi les propositions d'Emmanuel Macron, il y a la reconnaissance du libre échange mais avec des règles du jeu claires et loyales. On y trouve aussi le contrôle des géants de l'information et notamment pour leur soumission à une fiscalité à l'endroit où se réalisent les profits. L'autonomie stratégique passe également par un accompagnement étatique de secteurs prioritaires pour créer des 'champions européens' ou dans le monde des start-ups, des 'licornes'. Emmanuel Macron plaide aussi pour que les dépenses d'investissements ne soient pas intégrées comme les dépenses de fonctionnement dans le futur pacte de stabilité et de

croissance. Au niveau européen, l'une des premières actions d'Emmanuel Macron fut de négocier une nouvelle directive sur le travail détaché et contre le dumping social<sup>75</sup>. Selon des membres du FDP Paris, la question n'est pas de savoir si le Président français est « libéral ou pas libéral ». Sa politique est devenue plus protectrice au fil du temps, en particulier depuis la crise Covid-19 avec des contradictions récentes dans son programme électoral où il favorise la production industrielle dans des filiales « 100% françaises »<sup>76</sup> alors qu'il veut soutenir le marché européen. Peut-être conviendrait-il de dire qu'il est tout simplement français.

## 2 La Méthode Macron

Cette vision, ces propositions, ce projet européen pour la France et pour l'Europe, Emmanuel Macron veut le mettre en œuvre avec sa méthode et avec son style. Candidat à l'élection présidentielle française à 39 ans sans aucun parti ni carrière politique derrière lui, Emmanuel Macron s'est présenté lui-même comme un candidat 'disruptif'. Un terme qui caractérise un 'nouveau monde' dont il se veut une émanation et qui a été repris à l'envi par les éditorialistes et les auteurs parfois jusque dans le titre. Cette fougue d'un jeune Président comme il le dira lui-même lors de la cérémonie pour le départ d'Angela Merkel, l'a-t-elle servi dans son projet ou fit-elle d'Emmanuel Macron son meilleur ennemi ? Jusqu'à quel point a-t-il pu mettre en œuvre sa méthode ?

### 2.1. Exposer et débattre – au risque d'imposer son style

Exposer ouvertement ses idées, apparemment sans retenue afin d'atteindre les citoyens en suscitant un débat médiatique est un marqueur de la méthode Macron. En revendiquant de faire ce qu'il annonce, Emmanuel Macron cherche à recréer de la confiance dans le projet européen. Pendant la campagne électorale, il veut redonner confiance à des citoyens désabusés et déploie une campagne d'optimisme avec un rayonnement retrouvé au sein d'une Europe protectrice. Sa volonté de mener rapidement des réformes est aussi présentée comme un gage de sérieux vis-à-vis des partenaires européens. Cette volonté d'avancer 'à découvert' vise donc aussi le même objectif. L'analyste Georgina Wright souligne qu'historiquement, « il y a une méfiance générale par rapport aux ambitions françaises et qu'Emmanuel Macron a la volonté de changer cela, mais il faut du temps pour que les États membres gagnent en confiance ». D'autant plus que son style peut contrarier cette démarche. Cette préoccupation reste majeure pour le nouveau Président car, dans une allusion claire à la crise

financière de 2008 et ses conséquences notamment en Grèce, Emmanuel Macron va jusqu'à déclarer que les nations européennes se sont perdues dans une 'guerre civile' en ne se faisant plus confiance<sup>77</sup>.

Le symbole de sa volonté d'exprimer la position de la France, c'est le discours pour une initiative pour l'Europe, dit de la Sorbonne. Même les conseillers politiques de la majorité présidentielle le reconnaissent : ce discours ne présente pas que des idées totalement nouvelles mais il rassemble la position de la France et explicite une vision plus globale et cohérente. Devant le Parlement européen, Nicolas Sarkozy parle 'd'Europe protection' dès 2007<sup>78</sup> et François Hollande de souveraineté européenne et d'intégration renforcée de la zone euro en 2015<sup>79</sup>. Néanmoins, la théorisation de la souveraineté européenne et sa déclinaison thématique permet d'offrir une nouvelle référence et une base de discussions. Le discours ne reçoit pas de réponse officielle de la part de ses partenaires, notamment de l'Allemagne à qui il est particulièrement destiné. Un diplomate d'un autre pays européen rétorque que d'autres pays, eux, n'ont pas la culture des grands discours et privilient une méthode des petits pas. La crainte est que les débats idéologiques peuvent mener à une crispation. La confiance n'est donc pas encore acquise par cette voie des longs discours. Mais selon un conseiller de sa majorité, Emmanuel Macron veut sortir la construction européenne d'un 'jeu diplomatique' feutré et introduire un débat politique à l'échelle de l'Europe.

Revendiquant un changement de paradigme, Emmanuel Macron exprime l'ampleur des mutations auxquelles il aspire pour l'Europe, en exhortant régulièrement à retrouver le sens du temps long. Quand il propose des échéances, celle à dix ans revient le plus souvent, par exemple, pour construire les termes de la souveraineté ou, de manière plus concrète pour parvenir à une convergence fiscale, sociale et énergé-

75 Cf. Claire Demesmay/Julie Hamann, Länderbericht Frankreich, 2021, pp. 542-544.

76 Majorité présidentielle : Présentation du projet présidentiel pour la France d'Emmanuel Macron, 17 mars 2022, <https://avecvous.fr/projet-presidentiel>.

77 Cf. Discours d'Athènes, p. 4.

78 Cf. Euractiv : Nicolas Sarkozy justifie sa politique devant le Parlement européen, 13 novembre 2007, <https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-lue/news/nicolas-sarkozy-justifie-sa-politique-devant-le-parlement-europeen/>.

79 Cf. François Hollande : Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur les défis et priorités de l'Union européenne, 07 octobre 2015, <https://www.vie-publique.fr/discours/196486-declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-les>.

tique. Cette échelle de deux mandats présidentiels en France lie son projet européen à une perspective nationale. Il situe à quinze ans voire plus les conséquences institutionnelles éventuelles des conventions démocratiques ou de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Conscient du temps nécessaire à son projet et de celui dont il dispose, le Président de la République enclenche sa 'croisade' pour l'Europe, annoncée pendant sa campagne, à peine élu. Il a longtemps reproché à ceux qui ne voulaient pas se hâter pour ne pas heurter les peuples d'avoir paralysé l'Europe et d'avoir fait paradoxalement le jeu des populistes. Il devra reconnaître qu'il a dû parfois revenir sur cet élan fougueux puisqu'il n'a pas toujours eu la force d'entraînement immédiat qu'il escomptait.

Pour une conseillère à la Commission européenne, derrière le lyrisme du visionnaire, Emmanuel Macron est un pragmatique qui énonce, essaie, puis s'adapte. Ainsi, selon lui, son pragmatisme lui a permis de sauver les Accords de Paris lorsque Donald Trump avait décidé d'en sortir, ou de réagir après les attentats de Christchurch en créant des coalitions

associants États, villes, ONG et entreprises privées pour contourner les inerties du multilatéralisme étatique. Encore une fois, il plaide pour une prise en compte de la réalité avec la volonté de montrer que 'cela avance' et d'obtenir rapidement des résultats. C'est dans cette disposition d'esprit qu'il propose que les pays membres s'accordent sur des objectifs précis avant de discuter sur les moyens et outils législatifs comme cela a été fait par le passé. Ces discussions qui figent les positions mènent le plus souvent à une impasse.

L'effet est moins positif quand on observe le cercle des autres dirigeants européens. La rupture assumée avec des comportements habituels, qui a assuré sa victoire présidentielle en France, à l'inverse, l'a éloigné des dirigeants européens qui estiment que la France prétend souvent parler pour l'Europe mais omet de parler d'abord avec l'Europe et le fait sans mandat. Notamment, si pour les dirigeants allemands, la France est un des rares pays à porter un projet global et ambitieux pour le futur de l'Europe, ses exigences unilatérales sont perçues comme provocatrices non seulement avec son diagnostic sur l'OTAN mais aussi quand il agit de façon unilatérale en Libye ou en Russie<sup>80</sup>.

### Illustration 1 | Emmanuel Macron batit l'Europe

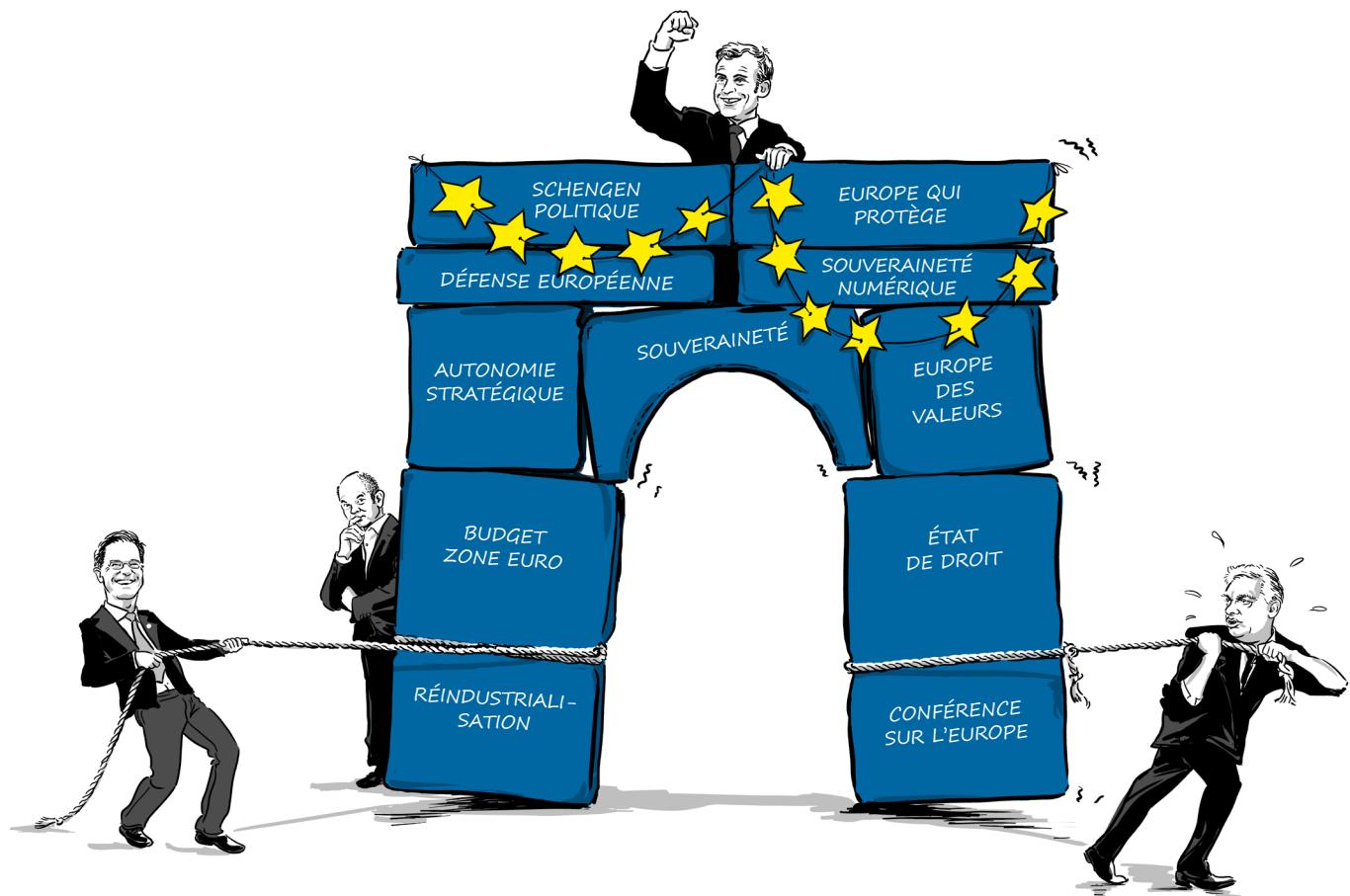


Illustration: © Studio Nippoldt, Berlin

80 Voir sur ces deux cas les contributions de Wolfram Lacher : Macron as a Spoiler in Libya et Susan Stewart : Macron's Russia Policy: Already a Failure ?, dans France Security and Defence policy under Emmanuel Macron - pragmatic, ambitious, disruptive, SWP Research Paper 2021/04, 28 mai 2021, pp. 15-20 et 31-34, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/research\\_papers/2021RP04\\_PolicyUnderMacron\\_DASEP.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2021RP04_PolicyUnderMacron_DASEP.pdf).

Ce projet européen, pour le concrétiser, Emmanuel Macron veut le porter aux différents acteurs pour créer un effet de levier. Tout d'abord le peuple français, ensuite et c'est novateur, le peuple européen. Le vecteur le plus visible en est la lettre pour une Renaissance européenne destinée à tous les citoyens européens dans toutes les langues de l'Union écrite à la veille des élections européennes en faisant fi des frontières et des autres gouvernements. C'est aussi un moyen de faire campagne pour son mouvement à l'échelle européenne mais il justifie cette démarche exceptionnelle par l'urgence d'une situation de danger pour l'Europe avec la montée des populismes et des démocraties dites illibérales. Lors de ses séjours en Europe, le Président français participe à des débats avec la jeunesse locale dans le cadre des conventions citoyennes qu'il a promues et expose son projet dans la presse.

Pour approfondir le dialogue autour de ses propositions, Emmanuel Macron cherche aussi des alliés institutionnels. Dès son élection, tout comme son secrétaire d'État aux Affaires européennes Clément Beaune par la suite, il commence un périple qui va le mener dans tous les pays européens. C'est encore une première pour un Président français. Plus classiquement, comme l'ont aussi fait ses prédécesseurs, le Président porte son projet auprès du Parlement européen où se construisent les indispensables compromis qui font avancer l'Europe, et qui incarne le rassemblement de ses peuples.

Si la méthode 'Macron' passe par une exposition détaillée de son raisonnement et de ses propositions tant par ses discours, que par de longs entretiens dans la presse, elle implique des débats où le Président français veut se montrer à l'écoute. Les voyages dans l'ensemble des pays européens symbolisent cette volonté de dialogue et de prise en considération des autres points de vue. Une diplomate luxembourgeoise confirme que les partenaires perçoivent la France comme plus inclusive et que la position française en devient plus audible. Cette volonté de créer le débat se matérialise aussi par la volonté d'organiser les conventions citoyennes puis la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Emmanuel Macron, sur l'ensemble de son quinquennat scan-de ses convictions européennes avec une figure de style qui fait écho à la devise française "Liberté, Egalité, Fraternité". On le voit ainsi passer de "souveraineté, goût de l'avenir, démocratie" en 2016 à "Relance, puissance, appartenance" pour symboliser la présidence du Conseil de l'Union européenne.

La souveraineté apparaît systématiquement, souvent en première occurrence, ce qui confirme qu'il s'agit du pilier majeur de sa conception de l'Europe. Ce tableau permet de déceler les constantes de la conviction d'Emmanuel Macron et les adaptations de forme en fonction du contexte.

**Tableau 7 | Évolution des concepts d'Emmanuel Macron entre 2016 et 2022**

2016	Paix	Prospérité	Liberté
2016	Souveraineté	Goût de l'Avenir	Démocratie
2017	Souveraineté	Démocratie	Confiance
2017	Souveraineté	Démocratie	Culture
2017	Souveraineté	Unité	Démocratie
2018	Ambition	Souveraineté	Démocratie
2019	Liberté	Protection	Progrès
2021	Relance	Puissance	Appartenance
2022	Démocratie	Progrès	Paix

Source : propre représentation.

Après avoir exposé son projet et tenté de susciter un débat, Emmanuel Macron semble avoir suivi une méthode pour arriver à obtenir des résultats et notamment en procédant par étape. C'est une approche logique et qui s'est heurtée aux aléas, mais il paraît qu'Emmanuel Macron y a réfléchi de façon stratégique.

## 2.2. Étape 1 : Avoir un mandat des Français pour une politique européenne

La première étape consiste à être élu avec un mandat clair sur un projet européen pour s'avancer vers ses partenaires avec plus de capacité d'initiative et de marges de manœuvre que ses prédécesseurs. Cette conviction rencontre une

opportunité politique de fatigue des partis gouvernementaux après 30 ans d'alternance, qui sont fragilisés sur cette question européenne. Selon plusieurs observateurs, c'est le premier candidat à faire campagne sur l'Europe depuis le référendum de 2005 et à en faire un des piliers de son programme. Les drapeaux européens sont distribués avec les drapeaux français dans les meetings et l'hymne à la joie accompagne le Président français pour son premier discours devant la pyramide du Louvre. Ce clivage est toujours vivace comme en témoigne la polémique soulevée quand l'emblème européen flotte sous l'Arc de Triomphe, le 1er janvier 2022, pour célébrer l'ouverture de la présidence française de l'Union européenne mais également en une nouvelle période de campagne électorale présidentielle qui, néanmoins, n'aborde pas vraiment la question européenne en soi. « Que Emmanuel Macron ait gagné l'élection sur ce thème-là [l'Europe], ça a évacué la question de l'appartenance de la France pour au moins 20 ans », ainsi le tranche le chroniqueur Joseph de Weck<sup>81</sup>. La situation ne semble toutefois plus aussi claire, comme l'a démontré une nouvelle fois la dernière ligne droite de la campagne électorale de 2022 entre Marine Le Pen et Emmanuel Macron. Même si le thème de l'Europe n'a pas été structurant en début de campagne, les scores élevés des positions d'extrême droite de Marine Le Pen et d'Éric Zemmour prouvent qu'un large ancrage des convictions fondamentales en matière de politique européenne dans la société française est encore loin d'être évident.

### 2.3. Étape 2 : Construire un réseau de relais et d'ambassadeurs'

Fort de cette réussite, pour démultiplier son action, Emmanuel Macron met en place des ambassadeurs de son projet européen. En premier lieu, par la création du mouvement En Marche (LREM) ex nihilo avec des militants souvent sans antécédent politique couvrant un large spectre de sensibilités mais dont le dénominateur commun est le projet européen<sup>82</sup>. L'organisation du mouvement révèle l'importance de cette conviction : chaque équipe départementale dispose de 'coordinateurs Europe' chargés de nourrir le débat interne et de stimuler la mobilisation en lien avec le Pôle Europe du siège à Paris. Ce pôle a pour vocation de générer des idées en animant des groupes de travail, où se retrouvent des députés, des think tanks, des associations, des scientifiques et a par exemple abouti au pacte de Simone Veil en faveur du droit des femmes en Europe.

C'est également la question européenne qui unit le plus les partis de la majorité présidentielle comme le confirme le député Sylvain Waserman du MoDem. D'ailleurs, l'affirmation

européenne permet le ralliement de François Bayrou, le fondateur du MoDem qui par son engagement de longue date pour un centre 'pro-européen' apporte consistance et légitimité. Emmanuel Macron peut donc compter sur ses partenaires comme relais supplémentaires. Dans la même logique est créée en 2021 l'Association pour une Renaissance européenne. En référence à la lettre aux Européens d'Emmanuel Macron, l'association cherche à poursuivre et à élargir ce travail de mobilisation pour les prochaines échéances électorales<sup>83</sup>.

Une étude menée par l'Institut Jacques Delors avait déploré que les dirigeants et l'élite française ne connaissent souvent que peu l'Union européenne<sup>84</sup>. Le renouvellement depuis 2017 a voulu pallier cette situation. Le mouvement En Marche dispose d'un cursus de formation aux sujets européens à l'intention des élus. Les programmes lors des élections intermédiaires locales, dans le même esprit, ont souligné les bénéfices que les territoires tiraient de l'Union européenne et comment ils pouvaient s'y impliquer davantage, ce qui n'a pas été forcément gage de succès à ces élections car l'ancrage d'En Marche au niveau local est resté faible<sup>85</sup>.

Pour que tous les élus nationaux puissent porter un message européen et stimuler les interactions entre les députés européens et nationaux, le groupe Renew Europe du Parlement européen, a créé un poste de conseiller à Paris pour organiser des synergies. Pour leur part, les eurodéputés sont demandeurs de contact avec le terrain. La politique européenne volontariste d'Emmanuel Macron donne de la crédibilité au discours des députés européens et les encourage à être plus visibles pour devenir, eux aussi, les ambassadeurs de cette politique. Les liens restent toutefois parcellaires comme le confirme l'eurodéputé Dominique Riquet, l'échange entre le niveau national et européen dépend largement de la volonté de chacun et est souvent moins exprimée de la part des députés nationaux.

Naturellement, cette conversion en faveur de l'Union européenne diffuse diversement aux sein des différentes institutions politiques. Certaines administrations se sentent essentiellement investies d'une tradition nationale même si une conseillère politique de la Commission européenne constate que l'affirmation européenne du Président de la République a entraîné une vraie rupture et provoqué l'évolution de certains agents de la fonction publique plutôt conservateurs. Lors d'un des tout premiers conseils des ministres, Emmanuel Macron fait adopter par son gouvernement une méthode de travail européen pour accélérer et fluidifier les procédures entre l'exécutif national et les différentes institutions européennes et institue la transversalité européenne dans tous les domaines<sup>86</sup>.

81 Joseph de Weck à une table ronde de la maison Heinrich Heine : Emmanuel Macron, un président insaisissable? Bilan de son quinquennat pour la France, les relations franco-allemandes et pour l'Europe, 18 janvier 2022, <https://www.maison-heinrich-heine.org/manifestations-culturelles/2022/janvier/manuel-macron-un-president-insaisissable-bilan-de-son-quinquennat-pour-la?lang=fr>.

82 Cf. Bruno Cautrès/Thierry Pech/Marc Lazar/Thomas Vitiello : La République en Marche : Anatomie d'un mouvement, octobre 2018, [https://tnova.fr/site/assets/files/11894/rapport\\_terra-nova\\_la-rem-anatomie-d-un-mouvement\\_081018.pdf?10xv0](https://tnova.fr/site/assets/files/11894/rapport_terra-nova_la-rem-anatomie-d-un-mouvement_081018.pdf?10xv0).

83 Cf. Association pour une Renaissance européenne, <https://renaissanceeuropeenne.eu/>.

84 Cf. Bruno Cautrès/Thierry Chopin/Emmanuel Rivière : Un euroscepticisme à la française, Institut Jacques Delors, rapport n° 119/2, décembre 2021, <https://institutdelors.eu/en/publications/un-euroscepticisme-a-la-francaise/>.

85 Cf. Jeanette Süss : Le second tour des élections régionales confirme les conservateurs et les socialistes dans leurs fonctions, 28 juin 2021, Friedrich Naumann Foundation for Freedom, <https://www.freiheit.org/fr/european-union/le-second-tour-des-elections-regionales-confirme-les-conservateurs-et-les-socialistes>.

86 Cf. Compte rendu du Conseil des ministres du 14 juin 2017 : La méthode de travail européen, 14 juin 2017, <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2017-06-14/la-methode-de-travail-europeen>.

En complément de la transmission de son message le plus largement possible dans la société par ces différents 'ambassadeurs', Emmanuel Macron place quelques personnes clés pour réussir son projet. En janvier 2019, le Président charge un de ses proches conseillers, Stéphane Séjourné, de mener la bataille des élections européennes en dirigeant la campagne, puis de piloter l'entrée des députés qui seront chargés de défendre son projet au parlement pour optimiser leur influence même si ce n'est pas sans obstacles.

En juillet 2020, Emmanuel Macron nomme Clément Beaune, son conseiller Europe depuis 2014 alors qu'il venait d'être nommé ministre de l'Économie et qui a travaillé pour lui dans les détails son projet européen, comme secrétaire d'État aux Affaires européennes. Il s'agit du troisième ministre des Affaires européennes après Nathalie Loiseau, devenue députée européenne et Amélie de Montchalin qui prend d'autres fonctions ministérielles. Cette volatilité pourrait affaiblir le poste si Clément Beaune n'avait pas été à la manœuvre auprès du Président comme sherpa des sommets européens. Pour réussir la présidence française du Conseil de l'Union européenne qui se déroule pendant la délicate période de la campagne électorale pour les élections présidentielles, Emmanuel Macron nomme un expert et un homme de confiance. Le nouveau secrétaire d'État, dès sa nomination, se donne comme priorité de faire de son ministère un poste politique et non pas principalement technique comme cela a été le cas précédemment, en multipliant sa présence dans les médias et sur le terrain avec une quarantaine de voyages en France sur l'année 2021.

Pour compléter les jeux d'influence, Emmanuel Macron réussit à tirer son épingle du jeu lors de la nomination des postes clés des institutions européennes. Après avoir favorisé les nominations d'Ursula von der Leyen, membre de la CDU mais avec des affinités politiques, et de Charles Michel, du même groupe politique Renew Europe, Emmanuel Macron obtient la nomination de Christine Lagarde à la direction de la BCE et de Thierry Breton comme commissaire européen. Comme le résume la journaliste Sylvie Kauffmann, le discours français fait son chemin. Ursula von der Leyen parle d'une commission géopolitique dans son discours d'investiture et Josep Borrell, le nouveau Haut Représentant souhaite que l'Europe apprenne le langage de la puissance.

Emmanuel Macron propose Thierry Breton comme commissaire après avoir subi un revers avec le rejet de Sylvie Goulard par le Parlement européen à la suite de soupçons de prise illégale d'intérêt. Le poste négocié pour l'ancien ministre de l'économie française mais surtout PDG de l'entreprise de télé-

communication France Télécom (future Orange) puis, plus récemment d'Atos, un des leaders mondiaux du numérique, est taillé sur mesure pour agir sur les sujets stratégiques pour la France<sup>87</sup>. Autour du fonctionnement du marché intérieur sont ajoutés à son périmètre la transition verte et numérique de l'industrie, la souveraineté technologique de l'Europe, le règlement du marché des services numériques avec la lutte contre la désinformation, la cybersécurité, le spatial, et le développement de l'industrie de la défense. La logique des domaines ne paraît pas évidente sauf s'ils sont mis en perspective des différentes clés d'accès à la souveraineté européenne chère au Président de la République française.

Malgré tous ces relais, à l'issue de son quinquennat, Emmanuel Macron n'est pas parvenu à retourner la situation contre laquelle il a bâti tout son projet : l'euroscepticisme des Français. Selon un sondage de janvier 2022, parmi une douzaine de pays étudiés, les Français sont encore ceux qui sont le moins engagés en faveur de l'Europe<sup>88</sup>.

## 2.4. Étape 3 : Transformer la France pour mieux l'intégrer à l'Europe

Emmanuel Macron sait que, comme pour ses prédécesseurs, l'influence concrète en Europe passe par une gestion nationale qui témoigne d'une rigueur budgétaire et acquiert ainsi de la confiance<sup>89</sup>. Jusqu'en juillet 2018, les réformes sociales s'enchaînent – code du travail, diminution des cotisations sociales, formation professionnelle, apprentissage, assurance-chômage<sup>90</sup>, statut de la SNCF. Cinq ans plus tard, Emmanuel Macron y verrait les raisons d'une amélioration économique avec un taux de chômage qui a décru de 9,5% mi-2017 à 7,4% début 2022, et un nombre d'apprentis qui est passé de 400 000 en 2016 à 720 000 fin 2021 alors que cette croissance n'a été que de 90 000 jeunes apprentis sur les vingt années précédentes<sup>91</sup>.

Mais cet élan a été coupé par la crise des Gilets jaunes à l'automne 2018, puis la crise Covid-19, empêchant notamment l'adoption de la réforme des retraites qui a fait l'objet d'un projet de loi début mars 2020. D'un point de vue fiscal et budgétaire, Emmanuel Macron a voulu concilier ses engagements d'une baisse d'impôts autant pour les ménages que pour les entreprises sur l'ensemble du quinquennat pour un montant total de 55 milliards d'euros et le respect des critères de Maastricht<sup>92</sup>. Symboliquement, le déficit public est passé de 3,6% en 2016 à 3% en 2019 ce qui a permis à la Commission européenne d'abroger la procédure pour déficit excessif ouverte en 2009<sup>93</sup>. C'est vécu par le gouvernement

87 Cf. Ouest France : Portrait. Thierry Breton, le candidat multicartes de Macron à la Commission européenne, Ouest France, 24 octobre 2019, <https://www.ouest-france.fr/europe/ue/portrait-thierry-breton-le-candidat-multicartes-de-macron-la-commission-europeenne-6580491>.

88 Cf. Susi Dennison/Tara Varma : Une certaine idée de l'Europe : quel leadership pour le prochain Président français, ECFR policy brief, 09 mars 2022, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2022/03/une-certaine-idee-de-l-europe-quel-leadership-pour-le-prochain-president-francais.pdf>.

89 Cf. Emmanuel Macron : Révolution, novembre 2016, p. 229.

90 Cf. Valérie Mazuir : Macron : Six réformes sociales en 18 mois, Les Echos, 30 mars 2018, <https://www.lesechos.fr/2018/03/macron-six-reformes-sociales-en-18-mois-987889>.

91 Cf. Dominique Seux : Macron, le bilan économique désormais connu, Les Echos, 27 janvier 2022, <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/macron-le-bilan-economique-desormais-connu-1382639>.

92 Cf. Isabelle Couet : Impôts : Un quinquennat Macron marqué par des baisses soutenues malgré la crise, Les Echos, 09 août 2021, <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/impots-un-quinquennat-macron-marque-par-des-baisses-soutenues-malgre-la-crise-1337594>.

93 Cf. Ministère de l'économie, des finances et de la relance : La Commission européenne recommande que la France sorte de la procédure de déficit excessif, 28 mai 2018, <https://www.economie.gouv.fr/fin-procedure-deficit-excessif-ue-pour-france>.

comme une réussite et un gage du respect de la discipline européenne enfin retrouvée. Sur le deuxième critère du Pacte de stabilité et de croissance, la France d'Emmanuel Macron se contente de maintenir le ratio de la dette publique autour de 98% du PIB. Malgré la politique de baisse d'impôts, le taux de prélèvements obligatoires stagne légèrement en dessous de 45% et la dépense publique continue de croître sur les trois premières années du quinquennat<sup>94</sup>. On peut en déduire que dans ce domaine, Emmanuel Macron a fait le minimum pour montrer sa bonne volonté sans vraiment changer la philosophie française. Selon l'économiste Philippe Martin, il est important pour Emmanuel Macron de montrer à l'Allemagne sa volonté de les respecter. En revanche, s'il est convaincu de la nécessité de mener des réformes sociales structurelles, il estime qu'elles ne peuvent aboutir dans un contexte d'austérité budgétaire. D'où les choix qui ont prévalu à cette première étape au moins jusqu'au printemps 2020 quand la crise Covid-19 a remis en cause tout calcul et toute prévision.

## 2.5. Étape 4 : Associer les partenaires européens par intérêt commun

Après cette étape de politique nationale ambitieuse, Emmanuel Macron espère pouvoir engager son projet européen en réactivant l'axe franco-allemand. Juste après l'accession au pouvoir du Président français, la chancelière Merkel entre en campagne pour des élections en septembre. Elle entame une longue négociation de six mois alors qu'Emmanuel Macron lance son discours de la Sorbonne en l'interpellant directement<sup>95</sup>. Il n'y aura pas de réponse et Emmanuel Macron qui tient à commémorer les 55 ans du traité de l'Elysée, doit attendre le premier semestre 2018 pour obtenir les accords de Meseberg qui parmi divers engagements significatifs annonceront le traité d'Aix-la-Chapelle qui sera signé le jour du 56ème anniversaire donc avec un retard d'une année par rapport à ce que Emmanuel Macron souhaitait. Comme ses prédécesseurs, Nicolas Sarkozy avec le Royaume-Uni et François Hollande avec les pays du Sud, Emmanuel Macron envisage d'autres alliances pour peser davantage sur l'Allemagne et sa dirigeante.

En fait, dès ses réflexions en 2016, Emmanuel Macron cite l'Italie comme troisième partenaire d'un trio Allemagne, Italie, France. Ce souhait est contrarié en juin 2018, par l'arrivée au pouvoir de la coalition Cinque Stelle – Lega qui se construit contre les institutions européennes et fait d'Emmanuel Macron son bouc émissaire, jusqu'à venir soutenir le mouvement des Gilets jaunes. Début 2021, la nomination de Mario Draghi à la tête du Conseil italien permet à Emmanuel Macron d'établir un vrai partenariat qui va jusqu'à négocier en moins d'un an le traité du Quirinal.

C'est donc à la fois par conviction mais aussi par réalisme qu'Emmanuel Macron va se tourner vers les autres pays de

l'Union européenne en offrant à chacun de former un partenariat pragmatique. L'avantage stratégique est de positionner la France au sein de multiples coalitions à périmètre variable pour agir ou influencer dans les domaines qui lui sont clés. Il y a donc toujours un sujet sur lequel apporter un soutien en contrepartie d'une attitude plus conciliante sur d'autres. Ainsi, ses premiers déplacements le mènent vers les pays d'Europe centrale où il rencontre les dirigeants autrichien, tchèque, slovaque, bulgare et roumain. Il veut corriger la directive sur les travailleurs détachés en cours de négociation comme il s'y est engagé en tant que candidat. Il privilégie la négociation directe d'autant plus que la France a toujours considéré depuis la chute du mur que cette zone relevait de l'influence allemande et l'a négligée politiquement. Les critiques directes vers les dirigeants polonais et hongrois sur la question des valeurs européennes n'ont pas fluidifié les relations mais le contact a toujours été maintenu, notamment avec les premiers sur les questions de défense. Dans un autre domaine, même si la crise Covid-19 l'empêche de s'y rendre avant 2021, Emmanuel Macron essaie de rallier les pays baltes à sa politique de défense comme le prouve la participation à la force Takuba au Sahel, de l'Estonie dans un premier temps puis de la Lituanie.

Avec les Pays-Bas, les différends sont aigus et se cristallisent sur le projet de budget de la zone euro contre laquelle ils fédèrent une 'ligue libérale hanséatique' qui réunit les pays nordiques et les pays baltes. L'opposition se poursuit lors de la négociation du plan de relance européen quand Mark Rutte prend la tête du groupe dit 'des frugaux' parmi lesquels on retrouve les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark et la Suède. Une fois l'accord pour le plan de relance obtenu, pour apaiser les tensions et pour reconnaître l'importance du 'plus grand des petits pays' qui se veut le chantre du libre-échange depuis le Brexit, Emmanuel Macron propose à Mark Rutte en août 2021 d'instaurer des conseils réguliers entre eux et leurs ministres à l'instar de ce que la France pratique avec l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne.

Avec sa feuille de route en tête, le discours de la Sorbonne, Emmanuel Macron construit depuis 2017 ses coalitions thématiques en espérant en récolter les fruits lors de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne. Il présente ses et propositions et met en place ses relais en France et en Europe dans les institutions européennes. Après le renouvellement du Parlement et de la Commission à l'automne 2019, la situation du Brexit se clarifie : tout est prêt pour 'déclencher le deuxième étage de la fusée' quand l'inattendu va heurter son plan mais aussi lui permettre de l'accélérer.

## 2.6. Tirer profit des crises

Pour faire face à la pandémie qui s'abat soudainement en Europe, le Conseil européen se réunit dès le 10 mars 2020 pour donner mandat à la Commission afin d'apporter une réponse

94 Cf. Insee : Indicateurs de richesse nationale : dette privée et dette publique, 07 décembre 2021, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3281639?sommaire=3281778>.

95 Emmanuel Macron a même montré son discours à Angela Merkel auparavant, cf. Ursula Welter : Michaela Wiegel „Emmanuel Macron. Ein Visionär für Europa“, Deutschlandfunk, 07 mai 2018, <https://www.deutschlandfunk.de/michaela-wiegel-emmanuel-macron-ein-visionaer-fuer-europa-100.html>.

globale de l'Europe<sup>96</sup>. Emmanuel Macron se saisit de cette réaction rapide pour largement teinter sa première déclaration à la nation sur la crise Covid-19 d'accents européens<sup>97</sup>. D'entrée de jeu, il place la recherche d'antidotes et de vaccins au niveau européen ainsi que les mesures de soutien à l'économie et, d'ores et déjà, un plan de relance pour l'après-crise. L'engagement solennel est pris au nom des dirigeants européens de réagir fort et vite dans tous les domaines. Emmanuel Macron a compris que se présente là une occasion unique de prouver les bénéfices d'une Europe qui protège.

La crise sanitaire va amener l'Union européenne à créer une Europe de la santé et surtout à franchir un pas historique en actant un endettement commun et solidaire dans le cadre du plan de relance Next generation EU. Après d'intenses négociations avec le groupe des pays dits 'des frugaux' la France, associée aux pays du Sud, arrive à ses fins en ralliant à ses positions l'Allemagne qui comprend que le risque de démantèlement est grand pour l'économie européenne et donc allemande. Les frugaux rappellent toutefois qu'il s'agit d'une opération singulière qui n'a pas vocation à être pérennisée. Néanmoins, la crise a prouvé la pertinence des positions françaises antérieures, remarque une conseillère de la Commission européenne. Ce n'est pas encore la solidarité permanente qu'Emmanuel Macron appelle de ses vœux avec une gestion de la zone euro mais un tabou semble être tombé. C'est probablement un des combats qu'Emmanuel Macron va mener comme il souligne que cet accord est un point clef pour une future consolidation de l'euro<sup>98</sup>, s'il bénéficie d'un second mandat présidentiel, lorsque les conséquences de la crise sanitaire s'estomperont et si elle ne cède pas la place à une guerre longue avec la Russie.

L'Europe a gagné en visibilité avec la gestion sanitaire et économique de la crise Covid-19 mais même Emmanuel Macron reconnaît que certaines étapes ont pris du retard comme la campagne de vaccination. Il profite de cette situation pour tacler les dirigeants européens qui n'ont pas cru dans un développement rapide des vaccins, pour leur

manque d'ambition et d'audace, et profite de l'élan donné à l'occasion de cette crise pour pousser son avantage<sup>99</sup>.

Fidèle à sa politique de partenariat avec l'Afrique, Emmanuel Macron plaide de nouveau pour une coalition hybride autour de l'OMS avec des États, des puissances régionales, des laboratoires et des fondations privées qui a généré le système Covax pour faciliter la vaccination de 92 pays à revenus faibles<sup>100</sup>. La France se situe avec les États-Unis, la Chine et le Japon à la tête des pays donateurs<sup>101</sup> et place une des fidèles d'Emmanuel Macron, à la co-présidence du conseil des actionnaires de l'organisation. Le bilan du programme Covax reste toutefois très mitigé car l'objectif d'un taux de vaccination mondiale de 70% à la mi-2022 ne sera pas atteint<sup>102</sup>.

La crise sanitaire a aussi eu l'avantage pour Emmanuel Macron de mettre l'accent sur la dépendance de l'Europe pour certains produits clés comme les masques ou le paracétamol et donner corps à sa vision d'autonomie stratégique et la nécessité de relocaliser en Europe certaines productions. La Commission a compris l'enjeu quand Ursula von der Leyen, sous pression d'Angela Merkel et d'Emmanuel Macron, a chargé Thierry Breton de développer la production de vaccins en Europe<sup>103</sup>. Cette autonomie vaut symbole et paraît en passe d'être réussie puisque à l'été 2021, l'Europe défie la Chine comme premier producteur mondial<sup>104</sup>.

Dans de nombreux domaines, la crise sanitaire a accéléré le processus d'intégration des pays membres et a prouvé la pertinence de certaines propositions du discours de la Sorbonne, mais en plus, Emmanuel Macron peut arguer que tout ce qui s'est mis en place et la disposition d'esprit de la nouvelle Commission a permis à l'Union européenne de réagir plus vite et plus fort qu'elle ne l'aurait fait quelques années auparavant. Ce changement de braquet a été facilité par un Parlement européen favorable à ces avancées notamment grâce à l'influence acquise par les députés fidèles au projet du Président de la République française, élus en 2019.

96 Cf. Commission européenne : Chronologie des actions européennes pendant la crise Covid, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_fr](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_fr).

97 Cf. Emmanuel Macron : Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la lutte contre l'épidémie de COVID-19, l'engagement des personnels soignants et la protection des personnes vulnérables, 12 mars 2020, <https://www.vie-publique.fr/discours/273869-emmanuel-macron-12032020-coronavirus>.

98 Cf. Interview dans Le Grand Continent, p. 11.

99 Cf. Les Echos : Covid : l'Union européenne a « manqué d'ambition » sur les vaccins, estime Macron, Les Echos, 24 mars 2021,

<https://www.lesechos.fr/politique-societe/gouvernement/covid-lunion-europeenne-a-manque-dambition-sur-les-vaccins-estime-macron-1301302>.

100 Cf. Interview dans Le Grand Continent, p. 16.

101 Cf. Gouvernement français : Covax, la solidarité vaccinale contre la Covid-19, 02 décembre 2021, <https://www.gouvernement.fr/actualite/covax-la-solidarite-vaccinale-contre-la-covid-19>.

102 Cf. Pauline Fréour : Covid-19: de grandes disparités dans la couverture vaccinale à l'échelle du globe, Le Figaro, 02 mars 2022,

<https://www.lefigaro.fr/sciences/covid-19-de-grandes-disparites-dans-la-couverture-vaccinale-a-l-echelle-du-globe-20220302>.

103 Cf. Henry Lauret : Europe : Thierry Breton chargé de bâtir l'« Airbus des vaccins », Le Télégramme, 04 février 2021,

<https://www.letelegramme.fr/coronavirus/europe-thierry-breton-charge-de-batir-l-airbus-des-vaccins-04-02-2021-12699689.php>.

104 Cf. Emmanuel Berretta : Production vaccinale : l'Europe veut rattraper et dépasser la Chine, Le Point, 08 juin 2021,

[https://www.lepoint.fr/europe/production-vaccinale-l-europe-veut-rattraper-et-depasser-la-chine-08-06-2021-2429966\\_2626.php](https://www.lepoint.fr/europe/production-vaccinale-l-europe-veut-rattraper-et-depasser-la-chine-08-06-2021-2429966_2626.php).

### 3 Le renouvellement d'une famille politique à Bruxelles – un groupe politique 'libéral' à la française

Traditionnellement, la France prétend occuper un rôle de leadership en politique européenne<sup>105</sup>. La présence française dans les institutions européennes avait déclenché avant les élections européennes en 2019 et le remaniement des 'top jobs' à Bruxelles. Ces élections, deux ans après l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron, présentent un moment à saisir pour le Président et son mouvement politique afin d'accroître l'influence française dans les institutions et poursuivre leur méthode pour démultiplier les relais. Alors que le niveau parlementaire joue un rôle moins important d'un point de vue institutionnel en France en comparaison avec l'Allemagne par exemple, et qu'Emmanuel Macron rencontre la critique de passer parfois à côté du processus parlementaire (notamment lorsque le gouvernement emploie l'article 49.3 de la Constitution), il saisit toutefois l'importance de l'assemblée du peuple à l'échelle européenne. Il voulait « faire en sorte qu'au niveau du Parlement européen, il y ait une voix macronienne » comme nous le précise Sylvain Maréchal, secrétaire général adjoint de Renew Europe. L'arrivée dans les arènes bruxelloises est conçue bien avant les élections et se fait en plusieurs étapes.

Trois ans plus tard, l'intégration des eurodéputés peut être considérée comme réussie dans son ensemble même si cette arrivée ne sera pas sans aléas. Se posera notamment la question de l'affiliation politique de la mouvance centriste avec En Marche comme nouveau pilier fort, qui se veut « ni de droite, ni de gauche »<sup>106</sup>. C'est dans le groupe des libéraux-centristes ADLE (Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) qui deviendra Renew Europe dont faisaient déjà partie le FDP allemand, le VVD néerlandais ou encore le parti libéral du Premier ministre luxembourgeois Xavier Bettel que sera intégré En Marche. Est-ce un pas vers un nouveau libéralisme européen ?

#### 3.1. Les partis centristes français au Parlement européen avant les élections européennes de 2019

Avant l'élection d'Emmanuel Macron, le paysage politique français comportait une poignée de partis appartenant au 'centre', héritiers pour la plupart de l'UDF du Président Giscard d'Estaing. Aux élections nationales et notamment européennes, ces partis se sont soit associés au parti gaul-

liste de droite, soit ont fait cavalier seul<sup>107</sup>. Certains ont donc siégé dans le groupe du Parti populaire européen (PPE), mais depuis 2014, la délégation française centriste se retrouve au sein du groupe libéral ADLE. Avec sept députés, quatre du MoDem et trois de l'UDI et apparentés, les Français forment la deuxième délégation – à égalité avec les Pays-Bas et juste derrière l'Espagne – de ce groupe qui n'est que le quatrième avec 69 députés mais représentant 22 pays. L'Allemagne y compte pour sa part trois députés du parti libéral-démocrate FDP et un des Freie Wähler<sup>108</sup>. Il y a donc un relatif équilibre entre les principales délégations nationales, facilitant les prises de parole et de décisions.

Le MoDem (Mouvement Démocrate) est à l'initiative du PDE (Parti Démocrate Européen) l'une des deux composantes du groupe ADLE. Il se distingue par une sensibilité plus sociale que celle des partis libéraux du parti ALDE (qui porte le même nom que le groupe ALDE en anglais/ADLE en français au Parlement européen), l'autre composante, tels que le FDP ou le VVD, notamment sur des sujets comme l'environnement ou le commerce international. Jusqu'à sa nomination comme ministre en mai 2017, Marielle de Sarnez, alors vice-présidente du MoDem, dirige la délégation française et son rôle consiste justement à trouver une position commune française et à négocier avec les autres délégations nationales. À l'époque, le MoDem et l'UDI se situent dans l'opposition au Président Hollande et leurs décisions sont autant empreintes de considération de politique nationale que d'enjeux européens. Le MoDem, contrairement à l'UDI, rallie le candidat Macron. Deux de ses députés les plus influents quittent le Parlement européen dès son élection pour devenir ministres, Marielle de Sarnez et Sylvie Goulard qui sera ultérieurement proposée, en vain, comme commissaire européen. Le Président français se prive ainsi de voix fortes macroniennes à Bruxelles et à Strasbourg. Néanmoins, les autres groupes du Parti populaire européen (PPE) en qu'élus sous l'étiquette UDI, ont pris leur distance avec leur parti d'origine et sont sensibles à la politique européenne d'Emmanuel Macron, notamment le nouveau président de la délégation française, Dominique Riquet. Ces députés donneront d'ailleurs quelques clefs du parlementarisme européen à Emmanuel Macron lorsqu'ils l'accueillent pour son premier discours à Strasbourg en avril 2018, ainsi qu'à deux de ses conseillers qui l'accompagnent, Clément Beaune et Stéphane Séjourné.

105 Cf. Claire Demesmay/Julie Hamann, Länderbericht Frankreich, 2021.

106 Cf. Jeanette Süß : Ni de droite ni de gauche – le système de la 5ème République, est-il dépassé ?, Friedrich Naumann Foundation for Freedom, 25 mars 2021, <https://www.freihheit.org/fr/european-union/ni-de-droite-ni-de-gauche-le-systeme-de-la-5eme-republique-est-il-depasse>.

107 Pour une explication détaillée des partis centristes en France et leur évolution voir Daniela Kallinich : Between Polarisation and Modernisation. A Closer Look at French President Macron and his 'Third Way', Friedrich Naumann Foundation for Freedom, janvier 2021, <https://shop.freihheit.org/#!/Publikation/961>.

108 Cf. Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, Parlement européen, <https://www.europarl.europa.eu/elections-2014/fr/political-groups/alliance-of-liberal-and-democrats-for-europe>.

### 3.2. Le rêve secret d'une transposition du big bang français à l'Europe

L'Europe et l'influence de la France dans sa construction ont une telle importance dans le projet d'Emmanuel Macron et d'En Marche que l'entrée au Parlement européen est vécue par tous les protagonistes comme un enjeu quasi vital. Une assistante parlementaire qui a suivi les négociations sur l'intégration de nouveaux eurodéputés de LREM et la restructuration des groupes politiques souligne qu'alors la question majeure est moins de savoir qui siégerait qu'avec qui siéger.

Depuis sa première élection au suffrage direct, le Parlement européen est dominé par le duopole des groupes du PPE et des socialistes (S&D). En leur sein, les délégations les plus importantes sont celles des allemands – la CDU/CSU d'un côté et le SPD de l'autre. Après avoir bousculé pareille situation en France, en se positionnant au centre, le nouveau parti LREM cherche à sortir du traditionnel débat démocrates-chrétiens versus socialistes dans une volonté de renouvellement des dynamiques du pouvoir.

#### Les négociations avec les partis européens avant les élections européennes en 2019

Déjà en 2016, des émissaires du mouvement parcourent l'Europe pour tester les différentes possibilités. Le contact se fait rapidement avec Ciudadanos qui est aussi un jeune parti, et des personnalités comme Dacian Ciolos, ancien commissaire européen et à l'époque Premier ministre roumain, Robert Biedron du parti polonais Wiosna ou Guy Verhofstadt, président du groupe ADLE<sup>109</sup>. Les partis d'ALDE des pays de l'Europe du Nord se sentent moins d'affinités politiques avec En Marche, mais pragmatiques souhaitent son adhésion pour faire nombre. Dans les cercles libéraux-centristes, on escompte déjà un renforcement considérable du groupe avec une vingtaine de nouveaux députés français. Des tensions naissent de l'ambiguïté sur la réelle volonté d'En Marche pour nouer des alliances plutôt que de créer un nouveau parti au niveau européen – En Marche pour l'Europe – indépendant des partis existants<sup>110</sup>. Des discussions sont menées avec les deux partis qui constituent le groupe ADLE, l'ALDE et le Parti Démocrate Européen (PDE). Le Parti ALDE prend conscience qu'En Marche peut avoir la capacité de créer autour de lui un groupe parlementaire et invite Astrid Panosyan, co-fondatrice d'En Marche et déléguée chargée des Affaires internationales, à intervenir lors de son congrès à Madrid en novembre 2018 pour sonder les intentions du nouveau parti. Elle en ressort avec clarté : « Nous voulons travailler avec l'Alliance des libéraux et des démocrates européens (ALDE) et, au-delà, avec tous ceux qui partagent nos valeurs et notre volonté de refonder l'Europe »<sup>111</sup>.

Parallèlement, les négociations achoppent avec le PDE d'une part, sur la question du changement de nom du parti PDE, réclamé par En Marche, que les membres non-français refusent et, d'autre part, parce que la confiance n'est pas encore totale entre En Marche et son partenaire MoDem, acteur majeur du PDE<sup>112</sup>. L'alliance en France est récente et le MoDem qui cherche encore à consolider sa place dans la majorité présidentielle sème toujours quelques doutes parmi les dirigeants d'En Marche. Le mouvement de jeunesse lié à En Marche, les Jeunes avec Macron (JAM) qui a été créé dès 2015, et qui est à l'époque plus structuré que le nouveau mouvement, participe de façon active à cette prise de contact pour sonder les partis pro-européens dans l'ensemble des pays de l'Union.

#### Inertie et méfiance

L'ambition d'En Marche de refonder le paysage politique bruxellois se heurte à trois difficultés : le manque d'impact du clivage sur une ligne pro-européenne, l'inertie du système intrinsèque au fonctionnement du Parlement et un manque de confiance de la part des partis existants face au nouvel arrivant.

Tout d'abord, les groupes au Parlement européen PPE et S&D ne connaissent pas les mêmes fractures que celles qui fragilisent les partis français de ces groupes, les Républicains (LR) pour les conservateurs et le Parti socialiste (PS) pour le S&D. Selon un conseiller d'un député européen, les responsables d'En Marche ont sous-estimé l'antécédent historique de chacun des partis européens et la difficulté à transformer les familles politiques établies. Il y a également une raison organisationnelle inhérente au Parlement qui explique cette inertie. Le pouvoir d'un groupe dépend du nombre de ses membres qui détermine le nombre de postes, la qualité des postes et l'importance des dossiers dont les députés peuvent se charger, c'est-à-dire être rapporteurs. Par exemple, le député Dominique Riquet a senti un déclassement en passant du groupe PPE au groupe ADLE en 2014. Les députés d'un groupe puissant comme le PPE ou le S&D perdent donc en influence et en puissance au sein du Parlement s'ils rejoignent un groupe plus petit.

Enfin, les partenaires potentiels ne savaient pas exactement quelle ligne politique le tout nouveau mouvement allait suivre. Il faut du temps et des preuves pour construire la confiance nécessaire pour nouer de nouvelles alliances. D'autant plus que certaines erreurs, comme la publication d'un communiqué de presse annonçant la création d'un nouveau parti européen tandis que des négociations de partenariat sont en cours, ont refroidi les bonnes volontés. Les équipes d'Emmanuel Macron ont dû aborder les élections européennes de 2019 avec plus de réalisme.

<sup>109</sup> Interview avec des proches de ces protagonistes.

<sup>110</sup> Cf. Cécile Barbière : Macron veut faire émerger « En Marche » au niveau européen, Euractiv, 14 février 2018, <https://www.euractiv.fr/section/elections/news/macron-veut-faire-emerger-en-marche-au-niveau-europeen/>.

<sup>111</sup> Anaïs Brousseau : LREM et les libéraux européens feront marche commune, La Croix, 11 novembre 2018, <https://www.la-croix.com/France/Politique/LREM-liberaux-europeens-feront-marche-commune-2018-11-11-1200982341>.

<sup>112</sup> Selon l'un des négociateurs côté PDE.

### 3.3. Le principe de réalité et la stratégie du profil bas

#### Les enjeux des élections européennes : la liste Renaissance

En France, les élections européennes de 2019 sont le premier test électoral pour Emmanuel Macron depuis son élection comme Président de la République. Il ne faut pas échouer. Les oppositions de la droite et de la gauche du gouvernement (les LR et le PS) sont à l'affût d'une défaite pour fermer la 'parenthèse Macron' qui serait un 'accident de l'histoire'. En outre, les responsables de LREM veulent arriver avec une délégation nombreuse et de qualité pour rapidement gagner en influence et concrétiser le projet d'Emmanuel Macron. Il faut donc soigner la composition de la liste et le programme.

La règle de la proportionnelle oblige les différents partis de la majorité présidentielle (LREM, MoDem, Agir, Parti radical) à s'unir sur une liste unique. Selon les interlocuteurs interviewés, il n'y a pas de réelles difficultés idéologiques puisque ces partis ont rejoint Emmanuel Macron sur son projet européen. Le MoDem se réclame d'une plus grande sensibilité sur les principes démocratiques et l'État de droit. Agir arrive aux négociations avec un programme propre, toutefois très aligné avec celui de la nouvelle liste. L'enjeu tient davantage de la pondération entre les différentes composantes. L'étenue de ces nuances politiques permet d'élargir l'électorat et d'autre part, une fois élu, d'augmenter les compatibilités avec les députés des autres délégations nationales dans le même groupe voire dans d'autres.

Pour peser dans le futur groupe, la sélection des candidats est une étape cruciale. Minutieusement préparée, la liste doit incarner un véritable renouvellement et rompre avec les habitudes passées pour travailler vite et efficacement une fois en fonction. La première règle est donc de choisir des primo-acquérants. Ne sont retenues sur la liste des candidats éligibles que des personnes qui ont prouvé un fort engagement européen. Elles promettent en signant une charte d'éthique, de se consacrer totalement à leur mandat et de ne pas revenir à des responsabilités nationales tant qu'elles seront députés européens. N'y figurent donc que deux candidats sortants, Dominique Riquet et Pascal Durand. Le premier apporte son expertise de président de délégation et le deuxième, son expérience de député dans un autre groupe, les Verts ; l'un et l'autre, leur connaissance du fonctionnement et des rouages officiels et officieux du Parlement. C'est un pari risqué de promouvoir autant de novices politiques.

Au-delà de la règle légale de parité, la liste présente une diversité d'âge – avec une moyenne pour les candidats qui correspond à l'âge moyen des Français – et une représentation

géographique qui touche 12 des 13 régions de la métropole sans compter les Outre-mer. Le comité de sélection prévoit une vingtaine de nouveaux élus ce qui correspond au nombre de commissions du Parlement. Il procède donc à un filtrage selon les compétences pour s'assurer d'avoir sur la liste des experts pour chacun des domaines notamment pour la pêche, importante en période de Brexit, ou le commerce international, point faible habituel des Français. Ainsi, la délégation française s'assure-t-elle de pouvoir être présente dans chacune des commissions avec des élus qui connaissent les dossiers et peuvent rapidement faire des propositions concrètes. Selon les interlocuteurs interviewés, cette approche est nouvelle et loin du réflexe de 'parachutage' à Bruxelles consistant à éloigner du personnel politique national.

Le programme se structure autour de 79 propositions concrètes, clin d'œil au nombre de sièges réservés à la France au Parlement européen, classées en neuf thématiques<sup>113</sup>. La première citée est la transition écologique et la deuxième, l'Europe sociale. L'affiliation au projet présidentiel est claire. Premièrement, parce que la plupart de ces propositions font écho à celles du discours de la Sorbonne telles que le salaire minimum adapté à chaque pays, le procureur commercial européen ou les universités européennes. Deuxièmement, parce que la liste s'appelle Renaissance en référence à la lettre d'Emmanuel Macron 'pour une Renaissance européenne'. Ce programme est toujours la feuille de route des députés européens français du groupe Renew et le point de référence comme le confirme un assistant parlementaire actuel.

#### L'arrivée d'une délégation Renaissance importante de nouveaux députés

La liste Renaissance obtient 22,42% des voix, juste derrière la liste du parti nationaliste, le Rassemblement National avec 23,34%. C'est une déception pour la majorité présidentielle mais ces résultats leur confèrent le même nombre de sièges, soit 23<sup>114</sup>. Les prévisions sont confirmées ; maintenant se posent concrètement les questions du groupe parlementaire et de la réussite de l'intégration des nouveaux élus à la culture du Parlement européen.

#### Les négociations avec le groupe ADLE

Les négociations entre les partis qui doivent être amenés à se retrouver dans un même groupe parlementaire commencent dès le lendemain des élections européennes. Selon nos interlocuteurs, les Français arrivent avec beaucoup d'ambitions, notamment celle d'obtenir la présidence du groupe. Dominique Riquet, député reconduit, affilié au parti ALDE en tant que membre du Parti radical, entretient le contact avec Guy Verhofstadt, président sortant du groupe ADLE, et Hans Van Baalen, président du parti ALDE. Il reconnaît lui-même

113 Élections européennes : Le programme de la liste Renaissance, En Marche, 09 mai 2019, <https://en-marche.fr/articles/actualites/programme-renaissance>.

114 Résultats des élections européennes 2019 par le Ministère de l'Intérieur, [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Europeennes/elecresult\\_\\_europennes-2019/\(path\)/europennes-2019/index.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Europeennes/elecresult__europennes-2019/(path)/europennes-2019/index.html).

qu'il était convenu avec le premier de faire entrer les Français dans ce groupe. Simultanément, Stéphane Séjourné, proche conseiller d'Emmanuel Macron qui est chargé de mener la campagne européenne d'En Marche, négocie avec le parti espagnol Ciudadanos et le Roumain Dacian Ciolos qui vient de lancer son parti PLUS. Toujours selon les mêmes interlocuteurs, les exigences françaises, le manque de confiance, voire la brusquerie ressentie par certains lors des précédentes négociations et la révélation de propos malencontreux de Nathalie Loiseau, tête de la liste Renaissance, lors d'une discussion privée<sup>115</sup>, ont empêché les Français de constituer un nouveau groupe autour d'eux.

L'option finale reste de s'allier au groupe existant ADLE en demeurant indépendant des deux partis européens ALDE et PDE. Le ralliement n'aurait d'ailleurs concerné principalement que les députés strictement d'En Marche puisque ceux du MoDem appartiennent déjà au PDE et celui du Mouvement radical à ALDE. Pour la création de ce nouveau groupe, les responsables de la délégation française, comme lors de la discussion avec le PDE pour l'adhésion à leur parti, demandent un changement de nom, d'une part, pour cesser l'ambiguïté d'assimilation du parti ALDE et du groupe ADLE, et parce qu'il était impossible pour les Français de rejoindre un groupe qui se revendique 'libéral'<sup>116</sup>.

Les responsables français ne participent pas à la réunion pour le choix du nouveau nom, estimant que la création d'un nouveau groupe est déjà en soi l'obtention d'un effort important. On peut supposer qu'il est jugé qu'il ne faut plus trop s'imposer. La stratégie se révèle fructueuse puisque le nom du nouveau groupe, Renew Europe, se réfère, une fois de plus, explicitement à la lettre d'Emmanuel Macron. Cela n'empêche pas l'aile préexistante des anciens libéraux de vouloir continuer à se référer au groupe 'libéral' comme le commente un député britannique des LibDems à l'époque<sup>117</sup>.

Cependant, après ces moments de frictions, il n'est plus question qu'un Français soit président du nouveau groupe central. Le nom de Dacian Ciolos s'est imposé de par son profil européen comme ancien commissaire et sa stature nationale comme ancien premier ministre. Il est président d'un nouveau parti, indépendant par rapport à ALDE et au PDE. Autre argument en sa faveur, il est Roumain donc d'un des derniers pays qui ont adhéré à l'Union européenne alors que toutes les présidences de la Commission, du Conseil, de la BCE et du Parlement sont tenues par des ressortissants des pays fondateurs. Le nouveau groupe Renew Europe marque ainsi une différence et veut envoyer un signal d'ouverture<sup>118</sup>.

### La stratégie d'intégration des nouveaux députés

La délégation française doit maintenant faire face à deux défis : celui de l'apprentissage avec des nouveaux députés

sans expérience de son fonctionnement, et celui de l'acceptation d'une délégation dominante en nombre, surtout après le départ des Britanniques LibDem en février 2020 après le Brexit. En tant que président de la délégation française, Stéphane Séjourné, fidèle d'Emmanuel Macron et directeur de la campagne électorale, est à la manœuvre.

Les nouveaux députés s'appuient donc sur les deux députés reconduits, Dominique Riquet et Pascal Durand, mais recrutent aussi principalement des assistants parlementaires qui apportent une expérience des précédentes législatures, au sein du groupe ADLE ou d'autres, et une connaissance des rouages du Parlement.

Les députés ont été choisis en fonction de leur maîtrise des sujets européens. Cette expertise et cette anticipation permettent d'obtenir plusieurs postes à responsabilité dont deux présidences de commission qui sont stratégiques pour la France. La première est celle de l'Environnement (ENVI), sujet vu comme un des enjeux majeurs par Emmanuel Macron mais aussi parce que le parti des Verts a obtenu de bons résultats aux élections européennes. Ils apparaissent donc comme des challengers sérieux sur la scène politique nationale. La deuxième est celle de la sous-commission Défense (SEDE), champ politique prioritaire pour la France. Ce sont les deux premiers de la liste des candidats, Pascal Canfin et Nathalie Loiseau, qui obtiennent ces présidences. Le Brexit, avec le départ de la délégation britannique, en apporte une troisième, celle de la commission Pêche (PECH). La délégation française obtient également pour Gilles Boyer un poste de questeur, ce qui est clé pour agir au cœur même du Parlement. En tant que troisième groupe, Renew Europe se voit attribuer deux vice-présidences, une pour la députée du parti tchèque ANO, Dita Charanzova, vice-présidente du parti ALDE et une pour Nicola Beer, vice-présidente du FDP et présidente de la délégation allemande.

Quand les partenaires de la délégation Renaissance ont accepté le changement de nom, cette dernière a proposé de garder l'organisation du groupe ADLE, héritée de la précédente législature. Selon une règle budgétaire du parlement, le nombre des conseillers dévolus au groupe central pro-européen reste stable pour une période d'au moins six mois, même si celui des députés passe de 68 à 108 (avant le Brexit). Les nouveaux députés français se « retrouvent confrontés à 20 ans de culture d'inspiration libérale nordique au travers des équipes en place », selon les dires d'un des conseillers de la délégation française. Ce défi se révèle être un accélérateur d'acclimatation à l'esprit de parlementarisme et de compréhension de certains comportements de 'supplétif minoritaire' toujours selon la même source. Inversement, la délégation française a insufflé une culture majoritaire de parti de gouvernement c'est-à-dire avec des prises de responsabilités.

115 Cf. Maïa De La Baume : Nathalie Loiseau drops bid to lead centrist group in European Parliament, Politico, 13 juin 2019, <https://www.politico.eu/article/nathalie-loiseau-centrist-group-european-parliament/>.

116 Cf. Euractiv : EU liberals change name to appease new French members, 13 juin 2019, <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/eu-liberals-change-name-to-appease-new-french-members/>.

117 Cf. ibid.

118 Néanmoins, avant l'annonce de sa nomination, il lui a été demandé de clarifier officiellement sa position par rapport au droit à l'avortement et aux droits LGBT+ comme nous confie un conseiller d'un député de la délégation Renaissance.

La délégation française a une conviction : la confiance viendra avec les résultats. Selon une conseillère de Renew Europe, les députés français ont la réputation de peu travailler, il y a un point d'honneur à la faire démentir. La sélection sur la conviction européenne et sur l'expertise paie : ils sont plutôt vus comme engagés, enthousiastes et connaissant bien leurs sujets. Ce ne sont pas les seuls au sein de Renew Europe ou des autres groupes, ni les premiers français, mais cela apparaît comme une singularité. Il y a une volonté d'harmoniser les opinions sur les sujets qui sont porteurs de divergences comme ceux des migrations ou du plan de relance, en préparant en amont des notes qui permettent d'énoncer clairement les propositions et leurs implications.

La délégation française représente désormais un quart du groupe. Dès sa constitution, certains partis comme le VVD ou le FPD, craignent une sorte d'OPA de la part d'En Marche sur le groupe comme celle de la CDU/CSU sur le PPE. Un député d'une autre délégation perçoit le risque de l'hégémonie comme celui d'un « éléphant dans un magasin de porcelaine ». Afin d'éviter d'accaparer la parole lors des réunions entre délégations pour fixer la position du groupe, la délégation française se discipline à trouver en son sein une harmonie de points de vue et un seul porte-parole. Selon plusieurs interlocuteurs interrogés, les membres de la délégation sont incités à débattre avec leurs homologues de Renew Europe, sans chercher à convaincre à tout prix. Même s'il peut toujours y avoir quelques prises de positions individuelles avec des 'votes libres', cette approche semble globalement bien suivie. Sur des sujets qui suscitent le plus de divergences dans le groupe entre les plus libéraux et les plus sociaux, au sein des commissions budgétaire (BUDG) et commerce international (INTA), les deux nouvelles co-présidentes de la délégation française, Valérie Hayer et Marie Pierre Vedrenne, ont ainsi pu réconcilier les différentes délégations nationales.

Un eurodéputé français reconnaît que le poids de la délégation pèse toujours mais qu'il est mieux accepté. Cette impression est corroborée par celui d'une autre délégation, méfiant au début, qui concède que les députés français sont maintenant bien intégrés et que le groupe Renew Europe travaille de plus en plus dans un esprit de groupe. Finalement, grâce au soutien de la délégation française « le groupe [ADLE] qui était une PME est devenu une multinationale » résume une ancienne assistante parlementaire.

### Convergences et divergences au sein du groupe Renew Europe

Interrogés sur ce qui fonde le corpus idéologique du groupe Renew, l'unanimité des interlocuteurs se réfèrent au progressisme sociétal et à la défense de la démocratie et de l'État de droit. S'y adjoint la conviction d'une conciliation possible entre transition écologique et croissance économique notamment par l'innovation.

Au-delà de la doctrine, des analystes du centrisme font un parallélisme entre ce principe idéologique de dépassement des clivages et le fonctionnement inhérent au Parlement européen, construit sur la recherche de l'accord majoritaire. Peut-être en résulte-t-il une plus grande préférence des partis centristes pour cette Europe qui avance par compromis. Le député Dominique Riquet déclare que, en dépit de certaines divergences techniques, toutes les délégations au sein du groupe Renew Europe sont extrêmement pro-européennes, pour certaines fédéralistes mais surtout intégrationnistes. Selon l'expression d'une conseillère politique de Renew Europe, on retrouve toute une gradation de fédéralisme avec l'exemple de l'eurodéputé italien Sandro Gozi, élu sur la liste française Renaissance/Renew Europe qui est le président de l'Union des fédéralistes européens.

Néanmoins, une députée française estime que le groupe Renew Europe n'a pas une culture très différente de celle du PPE ou du S&D. Mais, contrairement à ces derniers, force est de constater que Renew Europe ne procure pas encore ce sentiment de 'grande famille' qui dépasse l'enceinte du Parlement européen. Une assistante parlementaire estime que cela provient peut-être du fait qu'il n'est pas structuré de longue date autour d'un seul parti comme le Parti socialiste pour le groupe S&D. Même si on demande à chacun de féliciter les autres à l'occasion de leur fête nationale, cette sensation n'émergera qu'avec du temps.

En septembre 2021, la délégation Renaissance profite de la préparation de la présidence française du Conseil de l'Union européenne pour accueillir un séminaire de rentrée du groupe Renew Europe à Paris, dont le point d'orgue est une réception au Palais de l'Elysée autour du Président Macron<sup>119</sup>. Le premier s'était tenu à Francfort avec comme priorité d'apprendre à travailler ensemble et d'établir une feuille de route commune. Cette fois-ci, l'ambition est de construire ce sentiment d'appartenance à une famille politique commune.

Si les principes fondateurs fédèrent les députés d'un même groupe, les cultures politiques nationales ou les intérêts nationaux sont souvent à l'origine des divergences. En conséquence, les sujets de désaccord, voire de friction varient selon les pays. Avec les pays du Nord et l'Allemagne, les discussions relèvent du budget et de l'endettement mais touchent aussi plus généralement le rôle de l'État et de la libre-concurrence. Les pays scandinaves, quant à eux, déjà matures sur les questions sociales, sont réticents à légitimer dans ce domaine. Avec l'Espagne, ce sont surtout les positions sur l'agriculture et sur le Mercosur qui diffèrent. Le commerce international est un sujet de mésentente un peu général en fonction des modèles économiques selon qu'ils soient fondés sur l'offre ou la demande.

La délégation française essaie de s'adapter notamment en modulant le concept de 'l'Europe qui protège' qui pouvait

être interprété comme du protectionnisme, et favorise maintenant celui d'autonomie stratégique ouverte'. Compte tenu du rôle de la relation franco-allemande, la délégation française est attentive à ses relations avec son homologue allemande et, notamment, le FDP. Un accord avec le FDP permet généralement de déclencher un accord au sein du groupe. Des observateurs internes soulignent les bonnes relations entre les deux présidents de délégation, Stéphane Séjourné et Nicola Beer, vice-présidente du FDP et par ailleurs du Parlement européen. Ce phénomène est encore plus accentué maintenant que le FDP a rejoint la coalition gouvernementale en Allemagne.

### Le leadership discret de Stéphane Séjourné

Stéphane Séjourné est un homme de confiance d'Emmanuel Macron. Il a été son conseiller politique lorsqu'il était ministre de l'Economie puis Président de la République. En janvier 2019, il lui confie la direction de la campagne pour les élections européennes. Contrairement aux candidats sur la liste, Stéphane Séjourné n'a pas une connaissance approfondie des questions européennes mais possède une fine maîtrise de la négociation et des équilibres politiques.

En outre, sa jeunesse en Espagne et en Argentine ont développé une certaine ouverture interculturelle qui l'aide à accepter d'autres logiques et modes de pensée selon des observateurs dont une conseillère politique qui le qualifie de 'Monsieur création de consensus'. Il a su rapidement acquérir les codes du Parlement et camper son rôle de président de délégation. Un député d'une autre délégation salue son sens de l'équipe et estime même qu'il n'a pas d'égo. Même s'il ne se destinait pas à un rôle politique européen et qu'il a peut-être été déçu de s'éloigner du monde politique parisien<sup>120</sup>, il est considéré comme étant très impliqué au Parlement européen.

À l'occasion de la démission de Dacian Cioloș qui revient en politique nationale, se pose la question de qui tiendra la tête du groupe. Deux candidats sont en lice : la néerlandaise Sophie In't Veld, affiliée au parti néerlandais D66 et membre du Parlement européen depuis 2004, et Stéphane Séjourné. Sophie In't Veld s'est fait connaître par ses combats en faveur des libertés et des droits des citoyens, mais se voit contrainte de retirer sa candidature car elle ressent un manque de soutien au sein du groupe<sup>121</sup>. Curieusement, comme une conseillère politique du groupe le formule, en rencontrant chaque délégation, voire chaque député, pour écouter leurs souhaits, Stéphane Séjourné a fait une campagne parlementaire à l'allemande. Il a proposé une gouvernance et une méthode. A l'inverse, Sophie In't Veld a mené une campagne plus personnelle, à la française, en mettant en avant son projet.

L'élection du Français n'est toutefois pas sans équivoque. Comme en 2019, il y a des réticences à nommer un Français à la tête du groupe Renew Europe, d'autant plus que les présidentielles pour lesquelles certains le voyaient déjà en tant que figure clé et la présidence française du Conseil de l'Union européenne approchent.<sup>122</sup> Il y a donc des craintes d'une omniprésence d'une voix française ne prenant plus en compte le volet préexistant plus libéral au sein du groupe. Avec sa notoriété et sa propension au consensus, Séjourné réussit finalement à apaiser ces inquiétudes.

Une fois élu, il s'est fixé de créer des synergies entre le groupe, les ministres, les chefs d'État, les commissaires et les partis affiliés à Renew Europe comme première priorité afin de lui donner de la consistance en dehors du seul Parlement. C'est dans cet objectif et pour contrer l'image d'être trop français qu'il entame un tour d'Europe avec la volonté de visiter chacun des pays avant la fin de la législature. Il resserre les liens avec les mouvements qui sont déjà dans la mouvance de Renew Europe et détecte les responsables politiques qui partagent les mêmes valeurs et qui pourraient lancer des partis là où le groupe n'est pas représenté ou pas assez. Toujours selon la même source, son 'obsession' est de réaliser ce qu'il a contribué à faire en France en 2017 : faire de la famille libérale-centriste le premier ou le deuxième groupe parlementaire en 2024.

### Un travail d'influence : Les faiseurs de rois

2019 a marqué l'histoire et surtout l'organisation du Parlement européen quand, pour la première fois depuis son élection au suffrage direct en 1979, les deux groupes PPE et S&D perdent la majorité absolue à eux deux, et la gestion en duopole qu'ils avaient instaurée. Valérie Hayer, co-présidente de la délégation Renaissance, rapporte qu'il y avait « une grande fébrilité » de la part des deux groupes, et notamment du PPE, qui ne savaient pas quelle ligne allait adopter le nouveau groupe. En découle dans les premières semaines, l'instauration d'un rapport de force. La délégation française a convaincu le groupe Renew Europe de s'opposer à ce que la CDU/CSU, en la personne de Manfred Weber, président du groupe PPE, prenne la tête de la Commission européenne et donc au système des 'Spitzenkandidaten', position qui est renforcée par Emmanuel Macron au sein du Conseil européen.

Stratégiquement et parce que ses composantes politiques le placent comme compatible avec l'aile droite et l'aile gauche du parlement, le groupe Renew préfère contribuer à constituer une majorité centrale tri-partite, avec le PPE et le S&D, plutôt que former une majorité politique à droite ou à gauche avec l'un des deux. Une telle démarche les aurait amenés à s'asso-

119 Cf. France 24 : Macron insiste sur "l'autonomie stratégique" de l'UE face à des eurodéputés, 06 septembre 2021, <https://www.france24.com/fr/info-en-continu/20210906-macron-insiste-sur-l-autonomie-strat%C3%A9gique-de-l-ue-face-%C3%A0-des-eurod%C3%A9put%C3%A9s>.

120 Cf. Jeanette Süß : Renew Europe becomes a strong French voice - Stéphane Séjourné takes over as leader of the Liberal Group in the European Parliament, 21 octobre 2021, Friedrich Naumann Foundation for Freedom, <https://www.freiheit.org/european-union/renew-europe-becomes-strong-french-voice-stephane-sejourne-takes-over-leader-liberal>.

121 Cf. Karl De Meyer : Stéphane Séjourné seul candidat à la présidence de Renew Europe, Les Echos, 12 octobre 2021, <https://www.lesechos.fr/monde/europe/stephane-sejourne-seul-candidat-a-la-présidence-de-renew-europe-1354351>.

122 Cf. Maïa De La Baume : Macron's man in Brussels takes control of the liberals, Politico, 25 octobre 2022, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-stephane-sejourne-european-parliament-brussels-liberals>.

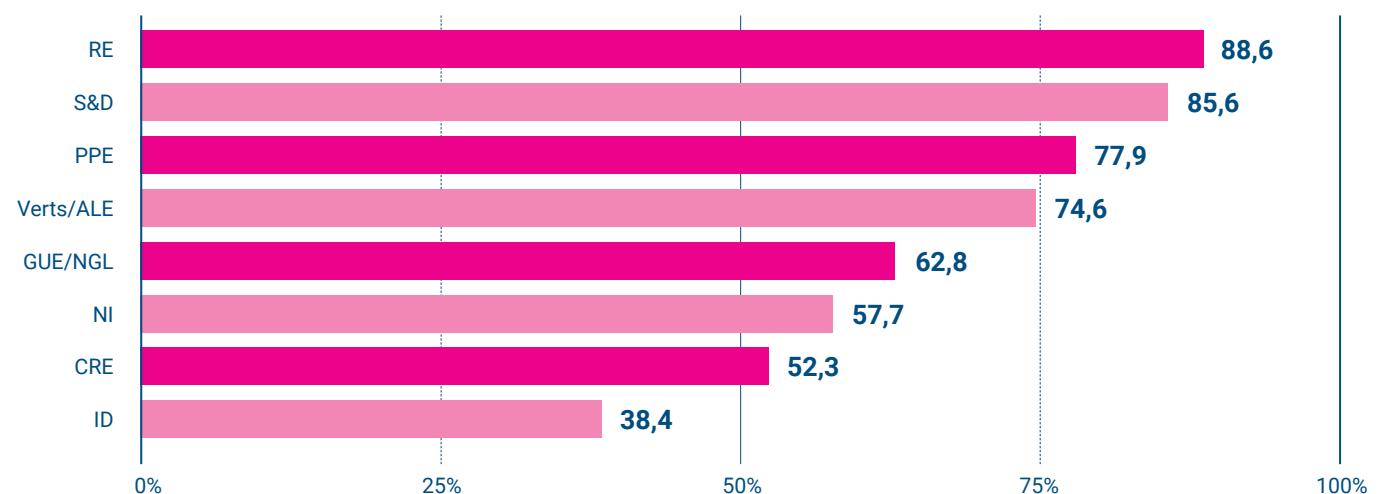
cier avec des partis plus extrêmes. Une assistante parlementaire remarque que si Renew Europe peut se retrouver avec le groupe des Verts ou même celui de la Gauche sur des questions sociétales comme les droits des femmes ou l'État de droit, sur les autres sujets, il n'y a pas de points en commun. En 2019, le groupe Renew échoue à officialiser cette majorité qu'il appelle la 'Majorité von der Leyen' par un accord, mais elle s'institue de fait au fil de la législature pour prendre une place centrale dans la législation.

Le groupe profite de cette position centrale pour influencer et amender les directives votées par le Parlement. Ainsi les députés estiment que leur action a amené la Présidente von der Leyen à placer le Pacte Vert comme première priorité. L'ambition lors de la constitution du groupe en 2019 est de faire pencher la balance en remettant en cause l'accord de coalition du PPE et S&D jadis prévalent. Comme le démontre l'illustration, Renew Europe s'est de fait imposé comme 'king maker' car c'est le groupe qui fait le plus souvent partie de la majorité gagnante – un rôle qui était réservé au PPE traditionnellement<sup>123</sup>.

### Graphique 1 | Du côté des gagnants

Le parti libéral Renew Europe est celui qui vote le plus souvent avec la majorité gagnante.

Votes majoritaires des députés européens en pourcentage du total des votes, par groupe de partis.



**Groupes du Parlement européen :** Conservateurs et réformistes européens (CRE) ; Parti populaire européen (PPE) ; Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE) ; Identité et démocratie (ID) ; Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D) ; Renew Europe (RE) ; La Gauche au Parlement européen (GUE/NGL) ; non-inscrits (NI).

Source : Politico Pro.

Lors du renouvellement à mi-mandat du bureau du Parlement, en janvier 2022, le groupe Renew Europe gagne un poste<sup>124</sup> ce qui peut bloquer une majorité uniquement de droite ou de gauche et oblige chacun des deux premiers groupes à composer avec le groupe central, devenu pivot. C'était l'objectif de Stéphane Séjourné. Des fonctionnaires de la Commission européenne reconnaissent que dans leurs relations avec le parlement, le groupe Renew Europe est devenu clé.

### L'accord de mi-mandat : Présence des priorités françaises

La signature de l'accord de mi-mandat entre les trois premiers groupes symbolise un changement d'état d'esprit. La

proximité des priorités de la Présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, et celles du Président Emmanuel Macron ont amené le PPE à vouloir travailler avec le groupe qui en est le plus proche. L'accord vise à acquérir une stabilité pour accélérer la mise en place du programme de la Commission qui a pris du retard en raison de la crise Covid-19. Le groupe S&D qui a moins d'emprise sur le PPE, n'étant plus son seul allié possible, a également intérêt à cet accord pour garantir les principes et les propositions qui lui sont essentiels. L'un comme l'autre ont observé et travaillé avec le groupe Renew Europe et le considèrent dorénavant comme un partenaire fiable.

Cet accord a néanmoins fait l'objet de négociations et d'un rapport de forces. La candidature de la vice-présidente

123 Cf. Laurens Cerulus/Cornelius Hirsch : 5 takeaways on Parliament's power dynamics, Politico, 19 janvier 2022, <https://www.politico.eu/article/european-parliament-report-card-2022-5-takeaways-power-dynamics/>

124 Cf. Parlement européen : Les nouveaux vice-présidents et questeurs du Parlement, Parlement européen, 19 janvier 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20220114IPR21013/les-nouveaux-vice-présidents-et-questeurs-du-parlement>.

maltaise Roberta Metsola pour remplacer David Sassoli déclenche une double opposition : tout d'abord, de la part du groupe S&D qui rompt l'accord d'alternance en cours de législature pour la présidence car il se retrouve sans aucun poste majeur. Les présidences de la Commission, du Conseil et de la BCE sont détenues soit par le PPE soit par Renew Europe. Ensuite, de la part de Renew Europe car les positions de la candidate vis-à-vis de l'avortement heurtent les convictions en faveur du droit des femmes de l'ensemble de ses membres. Pour les Français centristes, c'est un sujet d'autant plus sensible qu'ils ont proposé le Pacte Simone Veil

sur les droits de femmes aux institutions. Par conséquent, Stéphane Séjourné requiert que Roberta Metsola soutienne personnellement ce pacte qu'il inclut également dans l'accord de mi-mandat, et qu'elle se déclare en faveur de ces droits.

Cet accord qui reprend les thématiques chères au groupe Renew Europe fixe une trajectoire jusqu'aux élections suivantes de 2024 pour notamment poursuivre et conclure ce qui aura progressé ou aura été lancé pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

## 4 La PFUE – un premier aboutissement de la politique européenne de la France

La présidence française du Conseil de l'Union européenne se tient durant le premier semestre 2022 simultanément aux élections présidentielles fixées en plein milieu, en avril. Au-delà des conséquences qu'entraîne un tel télescopage, cette concomitance fait apparaître cette période comme l'aboutissement d'un projet qui a été mené tout au long du quinquennat, et donc donne lieu à une analyse des « avancées, des échecs et des ajustements » pour reprendre l'expression de Sylvie Kauffmann<sup>125</sup>.

Ce calendrier a été fixé lors d'un conseil européen en juillet 2016 sous la présidence de François Hollande suite au Brexit. Ni son gouvernement, ni celui d'Emmanuel Macron n'ont manifesté le souhait de changer l'ordre des présidences pour éviter cette simultanéité. Le maintien du calendrier résulte donc à la fois, de la volonté de présider jusqu'au « dernier quart d'heure »<sup>126</sup>, et de récolter des résultats concrets d'une politique européenne volontariste à des fins électorales. On peut d'ailleurs remarquer que la majorité des événements, notamment ceux qui sont les plus significatifs pour la France, se tient sur le premier trimestre, soit avant les élections présidentielles.

Pour prévenir les critiques d'une présidence française du Conseil de l'Union européenne sur une présidence écourtée ou inutile, la France semble avoir préparé cette présidence avec minutie. La mise en route peut être datée à la nomination, fin juillet 2020, comme secrétaire d'État aux Affaires européennes de celui qui en est le maître d'œuvre, Clément Beaune. Quand il arrive au Quai d'Orsay, le conseiller pour les questions européennes d'Emmanuel Macron a depuis longtemps tissé son réseau au sein des institutions et capitales européennes. Néanmoins soucieux de maintenir des

liens étroits avec toutes les chancelleries, il réorganise son cabinet pour répartir les 27 pays entre plusieurs conseillers qui prennent également en charge des dossiers thématiques plutôt liés à leur zone géographique. Parallèlement, la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles, dirigée par Philippe Léglise-Costa, voit ses effectifs considérablement renforcés<sup>127</sup> ce qui est une coutume pour mener à bien une présidence mais plus facile à réaliser pour de grands États membres comme la France ou l'Allemagne.

Compte tenu de l'échéance électorale, la France est aussi soupçonnée de privilégier les positions et les intérêts français. La France doit donc se donner comme priorité de convaincre les autres que les réformes qu'elle défend servent d'abord et avant tout un intérêt européen. La question est finalement de savoir si la France croit véritablement au projet et aux institutions européennes, et peut modifier sa propre ambition, construire un consensus et façonne ses idées de manière à ce que les autres pays suivent<sup>128</sup>.

Le gouvernement français semble aussi conscient de ce défi et, pendant cette longue période de préparation, multiplie les consultations et le fait savoir : Clément Beaune rappelle qu'il a effectué 48 déplacements en Europe dans l'année, ce qui confirme qu'il a tenu son engagement d'avoir voulu visiter chacun des pays européens tout comme Emmanuel Macron<sup>129</sup>. Les convictions européennes du Président français, les enjeux nationaux en cette période pré-électorale dans un pays, encore empreint d'euroscepticisme et la préoccupation de consensus aboutissent à un programme qui est « très Macron, très français et très européen » selon l'analyste Georgina Wright<sup>130</sup>.

125 Cf. Sylvie Kauffmann : Emmanuel Macron, disrupteur stratégique ? Ambitions et réalité, Revue Défense Nationale 841, juin 2021.

126 Erwan Bruckert : Réformes : comment Macron compte "présider jusqu'au dernier quart d'heure" L'Express, 19 août 2021, [https://www.lexpress.fr/actualite/politique/reformes-comment-macron-compte-presider-jusqu-au-dernier-quart-d-heure\\_2156618.html](https://www.lexpress.fr/actualite/politique/reformes-comment-macron-compte-presider-jusqu-au-dernier-quart-d-heure_2156618.html).

127 Cf. Karl de Meyer : Présidence française de l'UE : dans les coulisses des préparatifs, Les Echos, <https://www.lesechos.fr/monde/europe/presidence-francaise-de-lue-dans-les-coulisses-des-preparatifs-1371263>.

128 Cf. Gilles Gressani/Thierry Chopin : La PFUE vue d'ailleurs, Groupe d'études politiques, 24 janvier 2022, <https://geopolitique.eu/2022/01/24/la-pfue-vue-dailleurs/>.

129 Cf. Clément Beaune sur Twitter, 13 décembre 2021, <https://twitter.com/cbeaune/status/1470310370288050180>.

130 Entretien en janvier 2022 à l'Institut Montaigne.

Pour la forme, c'est un programme ambitieux voire vertigineux avec 60 propositions, 250 textes et plus de 2000 réunions à la fois. Il s'agit de conclure des accords négociés par ses prédécesseurs, de conduire vers une position commune les 26 autres États membres mais aussi de lancer ses propres initiatives. Tous les ministres ont été sollicités pour organiser des réunions informelles avec leurs homologues et le commissaire concerné pour étudier les bénéfices d'une coordination européenne de certains de leurs sujets. Cependant, l'activisme 'macronien' est à tempérer par le fait qu'il s'agit de la période de mi-mandat pour la Commission et le Parlement et, compte tenu du délai habituel de 24 mois entre une proposition par la première et son adoption après un accord en 'trilogue', il est logique que de nombreux projets soient en cours d'achèvement.

Pour le fond, comme la France a été partie prenante des principales priorités de la Commission européenne, qui pour certaines font écho au discours de la Sorbonne de 2017, il n'est pas surprenant de retrouver plusieurs de ces propositions pendant la présidence. D'ailleurs, Emmanuel Macron ne se prive pas de le souligner en émaillant son discours de présentation du programme de la présidence française de référence au discours fondateur de sa vision européenne.

Les priorités du programme que la France pense pouvoir conclure ou accélérer, la boussole stratégique, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, les règlements sur le marché et sur les services numériques, la directive sur les salaires minimum adaptés, la Conférence sur l'avenir de l'Europe se trouvent toutes parmi les propositions émises lors du discours de la Sorbonne. Il en va de même pour des sujets pour lesquels la France souhaite organiser des discussions et des réflexions tels que la réforme de l'espace Schengen, avec quelques propositions précises, un nouveau partenariat avec l'Afrique, les nouvelles règles budgétaires, c'est-à-dire le pacte de stabilité et de croissance, un nouveau modèle de croissance qui comprend à la fois les conséquences de la transition écologique, les priorités d'investissement et les nouvelles capacités de financement.

La prise en compte des préoccupations des autres États membres peut se ressentir avec la mise à pied d'égalité des relations avec l'Afrique d'une part, et avec les Balkans occidentaux d'autre part, toutes deux incluses dans un volet de stabilité et de prospérité du voisinage pour garantir la sécurité et la souveraineté de l'Europe. Si l'évolution des relations avec l'Afrique, traditionnellement cruciales pour la France, sont déjà très détaillées dans le discours de 2017, celles avec les Balkans occidentaux y sont juste évoquées pour envisager leur intégration après des améliorations démocratiques. La présidence française fait toutefois transparaître ses préférences en fixant un sommet entre les Unions européenne

et africaine dès la mi-février alors que celui sur les Balkans occidentaux est remis en fin de période, en juin. Emmanuel Macron n'abandonne d'ailleurs pas ses convictions qui l'avaient amené à reporter les négociations d'adhésion de la Macédoine du Nord et de l'Albanie en 2018. Ce sommet se situe à dessein après l'analyse des conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, dont il présage les aspirations<sup>131</sup>, en mai. Emmanuel Macron réitère son souhait de réorganiser le fonctionnement de l'Union européenne avant d'envisager son élargissement. La deuxième concession est une référence plus explicite et positive à l'OTAN. En 2017, Emmanuel Macron prône une capacité d'action de défense autonome de l'Europe, en complément de l'OTAN. En 2022, après avoir réaffirmé l'utilité et l'efficacité de l'alliance transatlantique, il précise qu'une proposition européenne bâtiissant un nouvel ordre de sécurité et de stabilité sera construite entre Européens, puis partagée avec leurs alliés dans le cadre de l'OTAN.

Toute présidence par un État membre a également pour vocation de renforcer le sentiment pro-européen de sa population et de lui adresser un message sur les bénéfices qu'elle retire de son appartenance à l'Union européenne. En cette période pré-électorale, dans un pays où l'euroscepticisme se nourrit surtout d'une déception, les autorités françaises ont décliné une version de la présidence pour les Français avec un relatif succès puisque, selon un sondage mené en tout début de cette période, 86% des Français se disent informés de cet évènement mais sans vraiment pouvoir en donner de détails et en restant demandeurs d'explications<sup>132</sup>.

Dans le même esprit, une vingtaine de réunions de la présidence sont réparties dans une douzaine de villes couvrant l'ensemble des régions françaises. Leurs thématiques sont le plus possible en lien direct avec les activités locales comme un sommet sur les Océans à Brest et sur le spatial à Toulouse. Cette approche permet à chaque fois de souligner, dans les médias locaux et régionaux, les apports de l'Union européenne. Il y a aussi eu de nombreuses consultations auprès d'élus, de représentants des corps intermédiaires ou d'associations en faveur de l'Europe pour recueillir leurs suggestions pour cette présidence. Par exemple, la proposition qui vise à déployer un service civique européen a été officiellement attribuée au mouvement des Jeunes Européens.

Pour Emmanuel Macron et pour les Français, l'Europe doit-elle être une France en grand ? La réponse peut émerger de la comparaison entre les deux discours qu'Emmanuel Macron a prononcés pour présenter le programme de la présidence française, l'un au palais de l'Elysée à l'attention de journalistes principalement français et l'autre, au Parlement européen. Dans le premier cas, à six reprises, Emmanuel Macron met en exergue une réussite française qu'il propose d'europeaniser ou, selon son expression, de faire 'en

131 Cf. Présentation PFUE, 19 janvier 2022, p. 5.

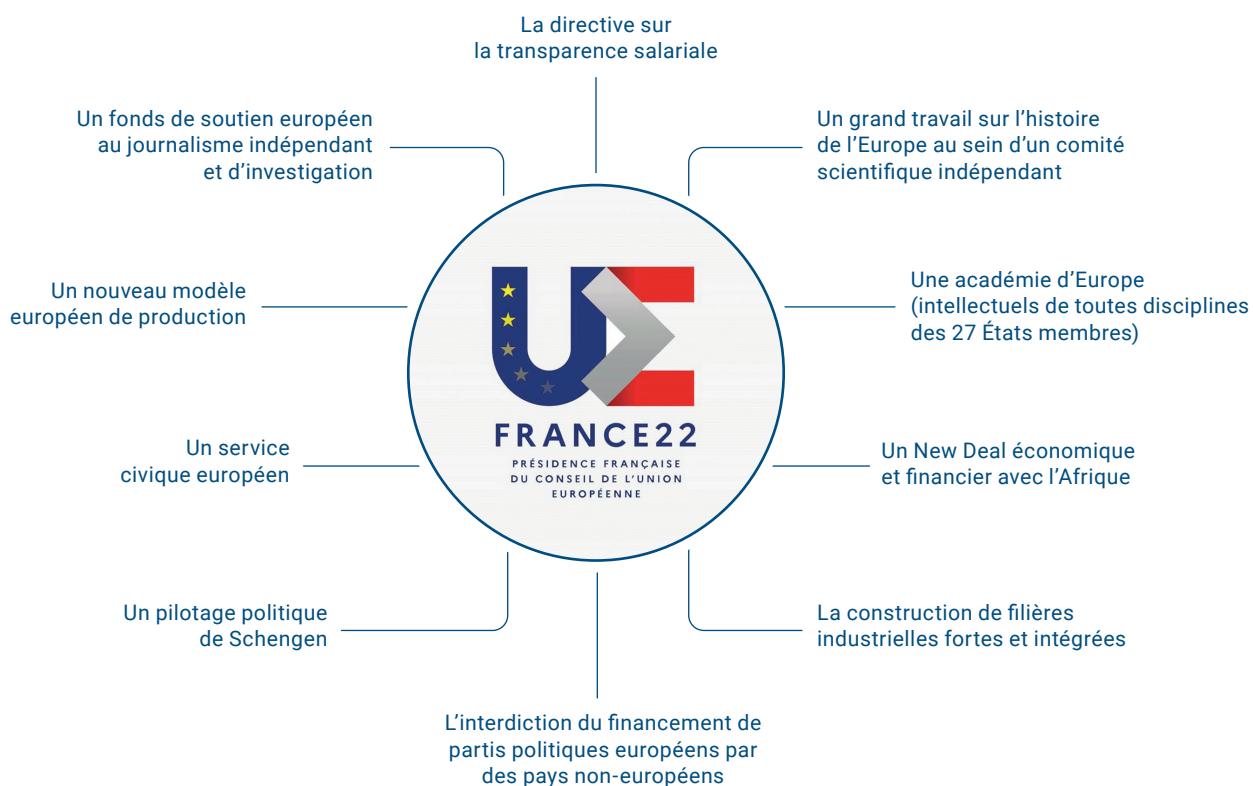
132 Cf. Théo Moy : Les Français déplorent de ne pas être informés de ce qui se passe au niveau européen, entretien Emmanuel Rivièvre, La Croix, 21 janvier 2022, <https://www.la-croix.com/Debats/Francais-deplorent-pas-etre-informes-passe-niveau-europeen-2022-01-21-1201196097>.

Européens'. Aucune de ces allusions ne figure dans le second discours. Dans ce contexte, l'avantage peut être tout autant de valoriser les réalisations faites par le gouvernement français que de rassurer les Français sur l'influence qu'ils gardent et sur la construction d'une Europe qui serait peu dépaysante. Avec la même logique, la France a insisté pour que le Français soit utilisé le plus possible dans les documents et les échanges durant sa présidence, au grand dam de ses partenaires<sup>133</sup>.

Avec un tel programme, la France a pris principalement deux risques. D'une part, décevoir en embrassant trop de sujets et en promettant trop, contrairement à ce qu'un haut fonctionnaire européen estime être une règle pour réussir une

présidence : « under-promise and over achieve »<sup>134</sup>. D'autre part, se laisser avec un tel agenda peu de marge de manœuvre en cas de crise. De fait, la présidence est télescopée par la crise puis la guerre en Ukraine dès février. La présidence maintient son programme mais le sommet de début mars prévu sur le nouveau modèle de croissance doit laisser place à l'indépendance énergétique de l'Europe et au renforcement de la défense commune. Emmanuel Macron peut y voir que les événements lui donnent raison sur la nécessité d'autonomie et de puissance, et que tout le parcours que l'Union européenne a effectué en cinq ans l'a sensibilisée et préparée à ce à quoi elle est maintenant confrontée, même si tout n'est pas encore en place.

**Graphique 2 | Extrait de propositions novatrices de la PFUE**



Source : propre représentation.

133 Cf. Maïa de la Baume : France plots an EU presidency en français, s'il vous plaît, Politico, 07 juin 2021, <https://www.politico.eu/article/in-2022-make-french-language-great-again-eu-presidency/>.

134 Gilles Gressani/Thierry Chopin : La PFUE vue d'ailleurs, Groupe d'études politiques, 24 janvier 2022, <https://geopolitique.eu/2022/01/24/la-pfue-vue-dailleurs/>.

## 5 Quelles perspectives en politique européenne ?

Depuis l'effondrement des marchés financiers en 2008, la politique européenne est fortement marquée par une décennie de crises qui s'enchaînent l'une après l'autre (migratoire, Brexit, sanitaire). L'Union européenne a su y répondre tant bien que mal mais est restée dans un mode de réaction face à ces multiples défis plutôt que de concevoir une politique proactive et stratégique. Avec son discours de la Sorbonne, Emmanuel Macron a cherché à secouer cette inertie en formulant une vision ambitieuse et sur une longue durée mais il s'est heurté à des chefs d'États et de gouvernement fatigués par les discussions de réformes. Ce manque d'enthousiasme, notamment de la part de l'Allemagne sous l'égide d'Angela Merkel, a laissé à la France le rôle du leadership en Europe qui trouve son point culminant dans la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Cependant, ce leadership rencontre de multiples résistances et provoque régulièrement des irritations chez ses partenaires européens même s'il semble majoritairement soutenu par le peuple européen lui-même, comme en témoigne le sondage du think tank ECFR<sup>135</sup>.

Fraîchement réélu, Emmanuel Macron va certainement pérenniser ce leadership, mais il est clair que de véritables avancées en politique européenne ne pourront se matérialiser qu'avec une approche partagée plus globale et plus consensuelle entre tous ou au moins plusieurs partenaires européens. Les récentes réactions rapides et les mécanismes mis en place depuis l'invasion russe en Ukraine comme le déclenchement de la Facilité européenne pour la paix, les sanctions sévères contre la Russie ou encore des achats communs de gaz, semblent aller dans cette direction. L'Union européenne fait preuve d'une mobilisation de tous les acteurs à plusieurs niveaux pour arriver à une concertation et une image beaucoup plus cohérente d'une Europe qui parle d'une seule voix. Mais une fois de plus, ce n'est qu'une réaction face à une crise sans précédent qui menace l'existence même du projet européen de la paix.

Cette réaction forte et unanime ne doit pas faire perdre de vue les autres enjeux qui nécessitent une réponse européenne comme la question du verdissement de l'économie, la gestion plus durable et plus juste des questions migratoires, le numérique, l'État de droit et une démocratie européenne plus efficace et renforcée. A travers la présidence française au Conseil de l'Union européenne et son triptyque « Relance, Puissance, Appartenance », la France a su mettre sur la table les domaines politiques clés d'avenir. Malgré les différents partenariats noués par la France ces dernières années, l'axe franco-allemand semble toujours primordial pour trouver des

réponses à 27 ou à plusieurs sous le format d'une coopération renforcée. Nombreux sont ceux qui voient dans le contrat de coalition du nouveau gouvernement allemand une réplique au discours de la Sorbonne. C'est le cas du député Christophe Arend par exemple, membre du bureau de l'Assemblée parlementaire franco-allemande, qui perçoit une meilleure compatibilité entre son mouvement politique LREM et la nouvelle coalition qui se veut 'une coalition de progrès' : « Le mot progrès touche au cœur la République en Marche puisque nous nous revendiquons du progressisme »<sup>136</sup>.

En effet, l'agenda de la nouvelle coalition semble facilement accordable notamment en s'engageant sur une politique des affaires étrangères et de défense plus assumée et fondée sur des valeurs, le combat pour l'égalité des chances et des valeurs sociétales progressives, la modernisation du pays (le numérique et les infrastructures), les énergies renouvelables, l'innovation et les nouvelles technologies. Dans ce contexte, l'annonce du Président français de vouloir rétablir des filières 100% françaises et de poursuivre ainsi une démarche de relocalisations industrielles soulève encore la question si la France souhaite véritablement faire cause commune en Europe. La réindustrialisation de la France et de l'Europe et la promesse d'un nouveau modèle de croissance s'avèrent être les vrais enjeux d'avenir. Néanmoins, la confiance de la part des partenaires européens sur la faisabilité des réformes en France ne semble pas encore complètement rétablie. La relation avec l'Allemagne paraît se remettre sur de bons rails à la lumière des visites des ministres allemands les plus importants auprès de leurs homologues français malgré certaines appréhensions, en particulier entre Christian Lindner et Bruno Le Maire. Cela devra être confirmé en retour lors du prochain gouvernement français en mai prochain quel que soit le résultat de l'élection présidentielle.

Cependant, la crise ukrainienne a éclipsé le plan initial de la présidence française de tenir un sommet sur le modèle de croissance européen et il reste à voir comment Paris, Berlin et les autres pourront trouver le juste équilibre entre une Europe plus forte et novatrice sans tomber dans le piège du protectionnisme et du « doux poison des subventions publiques »<sup>137</sup>.

Avec son virage historique, l'Allemagne qui va investir massivement dans son armée pour atteindre l'objectif de 2% de dépenses militaires de son budget, a passé un cap important en s'approchant du discours français de la souveraineté. C'était une décision douloureuse pour les trois partis de la coalition qui ont tous dû abandonner quelques-uns de leurs principes

135 Cf. Susi Dennison/Tara Varma : Une certaine idée de l'Europe : quel leadership pour le prochain Président français, ECFR policy brief, 09 mars 2022, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2022/03/une-certaine-idee-de-l-europe-quel-leadership-pour-le-prochain-president-francais.pdf>.

136 Christophe Ahrend lors d'un événement de la Fondation Friedrich Naumann et l'Ifri : Quel agenda libéral de la coalition « feu tricolore » ? Regards franco-allemands, 17 janvier 2022, <https://www.ifri.org/fr/debats/lagenda-liberal-de-coalition-feu-tricolore-regards-franco-allemands>.

137 La députée Sandra Weeser (FDP) lors d'un événement conjoint de la DGAP et la Fondation Friedrich Naumann : Fünf Jahre Macron. Bilanz einer Amtszeit vor der französischen Präsidentschaftswahl, 23 mars 2022, <https://dgap.org/de/veranstaltungen/fuenf-jahre-macron-bilanz-einer-amszeit-vor-der-franzoesischen>.

fondamentaux. Force est de constater qu'il s'agit d'abord d'un rééquipement des forces militaires allemandes plutôt que d'un véritable réarmement étant donné que l'Allemagne rattrape tout simplement son retard. Mais il incombe de définir plus concrètement à quelles fins les nouveaux moyens seront déployés et d'assumer pleinement ses choix. Le nouveau gouvernement allemand devrait donc montrer sa volonté d'aller plus loin afin de matérialiser la vision d'une culture stratégique commune à l'échelle européenne. Emmanuel Macron et son nouveau gouvernement auront à tendre la main à l'Allemagne et à s'engager davantage dans un dialogue pour redéfinir la relation avec l'OTAN. Le sommet en juin 2022 à Madrid sera une première occasion pour ce faire.

La guerre en Ukraine est finalement un catalyseur pour la France et pour l'Europe sur la question soulevée par la présidence française de l'appartenance européenne. Alors

que l'Europe occupe traditionnellement une place peu importante dans les campagnes présidentielles françaises, le sujet s'impose et fait ressortir d'autant plus les clivages des candidats et candidates d'un côté eurosceptiques ou d'un autre europhiles. Emmanuel Macron s'était donné pour mission de prouver aux Français les bienfaits de l'Union européenne. L'objectif n'est pas atteint. Incorporer le débat européen plus systématiquement dans le débat français<sup>138</sup> devrait donc toujours être de mise pour Emmanuel Macron. Ensemble avec l'Allemagne, qui a rattrapé l'opportunité manquée d'organiser des conventions propres à l'échelle nationale dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, la France devrait véritablement saisir cette opportunité et ne pas rater la possibilité de lancer un nouveau processus de réformes institutionnelles afin de rendre l'Europe plus efficace, démocratique et résiliente.

## Entretiens réalisés

- Philippe Martin, professeur au département Économie à Sciences Po, entretien le 17 janvier 2022
- Conseillère politique, Renew Europe, entretien le 17 janvier 2022
- Sylvain Waserman, député à l'Assemblée nationale (MoDem), entretien le 18 janvier 2022
- Conseillère, ambassade du Luxembourg, entretien le 18 janvier 2022
- Frédéric Petit, député à l'Assemblée nationale (MoDem), entretien le 19 janvier 2022
- Conseiller, ambassade de Belgique, entretien le 20 janvier 2022
- Joseph de Weck, directeur Europe, Greenmantle et écrivain, entretien le 20 janvier 2022
- Julien Hoez, assistant auprès du directeur, European Liberal Forum, entretien le 25 janvier 2022
- Conseiller, Renew Europe, entretien le 25 janvier 2022
- Assistant parlementaire d'une députée française, Renew Europe, entretien le 26 janvier 2022
- Conseiller sectoriel, Renew Europe, entretien le 26 janvier 2022
- Sylvain Maréchal, secrétaire général adjoint, Renew Europe, entretien le 27 janvier 2022
- Assistante parlementaire d'une députée française, Renew Europe, entretien le 27 janvier 2022
- Ancienne conseillère du secrétaire d'État aux affaires européennes, entretien le 29 janvier 2022
- Dominique Riquet, député européen (MR), entretien le 31 janvier 2022
- Député européen non français, entretien le 01 février 2022
- Chargée d'études, MoDem, entretien le 2 février 2022
- Conseillère, Commission européenne en France, entretien le 3 février 2022
- Valérie Hayer, députée européenne, Renew (En Marche), entretien le 14 février 2022
- Ex conseillère d'En Marche, entretien le 18 janvier 2022
- Jacob Ross, Andrea Baumgartner, programme France/relations franco-allemandes, DGAP, entretien le 23 février 2022
- Conseiller auprès du secrétaire d'État aux affaires européennes, entretien le 18 mars 2022

<sup>138</sup> C'est notamment le constat des recommandations faites par plusieurs think tanks lors de la préparation de la PFUE, cf. Comité de réflexion et de propositions pour la présidence française du Conseil de l'Union européenne présidé par Thierry Chopin : Synthèse. Une Europe pour aujourd'hui et pour demain, [https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/2022-01/9782111575462\\_Extrait\\_0.pdf](https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/2022-01/9782111575462_Extrait_0.pdf).

# A propos des auteurs



**Eric Pestel**

est secrétaire général de l'Association Renaissance européenne Paris depuis décembre 2021. Il a initié avec des représentants de partis libéraux-centristes européens en France, dont le FDP, le Relais Paris Renew Europe en juin 2019. Auparavant, il a co-animé la Coalition nationale Europe de LREM. Il a co-fondé et dirigé un institut de formation, qu'il a développé en Europe et à l'international jusqu'en 2020. Passionné de technologies innovantes, il a travaillé dans le domaine des métavers. Éric Pestel est diplômé de l'École Supérieure de Commerce de Paris et de l'Université de Chuo à Tokyo.



**Jeanette Süß**

travaille en tant que responsable des affaires européennes au bureau de la fondation Friedrich Naumann pour la liberté à Bruxelles depuis mai 2020. Elle analyse les développements actuels et fondamentaux de l'UE et est responsable des projets de la fondation avec la France. Avant de rejoindre la fondation, elle a travaillé dans des groupes de réflexion et des fondations à vocation franco-allemande et européennes à Paris et Berlin. Jeanette Süß est titulaire d'un master allemand et d'un master français en affaires européennes de Sciences Po et de la Freie Universität Berlin.

