

24 avril 2017

Thierry Chopin

# Défendre l'Europe pour défendre la vraie souveraineté

La campagne présidentielle en France montre à quel point les thèmes au cœur du débat présentent tous une dimension au moins autant européenne que nationale : incertitude économique, terrorisme, crise migratoire, défi climatique, montée des discours populistes et extrémistes, place de la France et de l'Europe dans le nouveau « désordre » mondial. Afin de surmonter ces multiples sujets de tensions, il est urgent d'analyser avec objectivité les raisons des faiblesses de la construction européenne, telle qu'elle a été façonnée par ses Etats membres, et d'énoncer un nouveau projet politique clair sur ce que devraient faire respectivement l'Union européenne et ses Etats pour répondre aux attentes légitimes de leurs citoyens face aux défis actuels. Encore faut-il, pour cela, répondre au préalable à quelques questions structurantes : quels sont les valeurs et intérêts communs qui unissent les Européens ? Quels sont les défis et les objectifs collectifs qui requièrent à l'évidence une action commune ? En quoi une démarche d'unité ou de coopération entre les pays européens, dans un monde globalisé et incertain, est-elle préférable au repli sur l'Etat-nation[1] ?

## 1. LE PARI INEFFICACE ET RISQUÉ DU RETOUR À L' « EUROPE D'AVANT »

### 1.1 Le risque du repli national

L'Union européenne est menacée. La crise financière et économique et ses conséquences sociales et politiques ont montré les fragilités de la zone euro. Les défis majeurs auxquels les Européens sont confrontés – terrorisme, crise migratoire, « Brexit », montée des populismes et des extrémismes – exposent les faiblesses de l'Union et mettent tous en jeu la capacité des Européens à être unis face à la succession des crises qu'ils doivent affronter. Partout, les partis populistes et extrémistes tentent d'exploiter ces fragilités pour les aggraver au lieu de les résoudre, en vue de favoriser le repli national.

Dans un tel contexte, la construction européenne ne pourra se poursuivre sans de profondes réformes[2]. L'Union telle qu'elle a été construite par les Etats, guidée par l'objectif de la liberté des échanges tout en limitant autant que possible les partages de souveraineté, ne peut apporter la protection que les Européens attendent. Si l'Union européenne dispose d'un certain nombre d'instruments pour assurer la régulation des marchés notamment au travers de ses prérogatives en matière de concurrence, de réglementation du marché intérieur et en matière monétaire, force est aussi de

reconnaître ses faiblesses dans plusieurs domaines dits régaliens. En particulier, sa capacité à contribuer à la stabilisation des cycles économiques dans le domaine budgétaire, ou encore son rôle dans le maintien de la sécurité et de l'état de droit par exemple la lutte contre la corruption, l'anti-terrorisme, la défense ou la protection des frontières de l'Union sont très limités. Les institutions européennes se sont ainsi trouvées fort dépourvues face à la crise économique et à la demande d'un renforcement de l'état de droit et des politiques de sécurité. Il n'est dès lors pas étonnant que de nombreux partis protestataires soient aussi critiques vis-à-vis de l'action européenne qu'ils ne le sont vis-à-vis des politiques nationales.

Si les leaders nationaux et européens ne mettent pas rapidement en œuvre les réformes qui permettront à l'Union de remédier à ses défaillances actuelles, l'ouverture européenne ne manquera pas de laisser la place au repli national. Ce scénario défendu par ceux tentés par le retour à l'Europe d'avant la construction européenne pourrait paraître tentant pour de nombreux citoyens qui formulent une attente légitime de protection dès lors qu'il donne le sentiment de retrouver un sentiment de souveraineté dans les choix régaliens et de sécurité dans le cadre politique jugé le plus naturel et le plus protecteur : l'Etat national. Pourtant, cette option est extraordinairement risquée, à la fois économiquement et politiquement, avec

1. L'auteur souhaite remercier Y. Bertoin et J.-F. François Jamet pour leurs précieux commentaires.

2. Cf. T. Chopin et J.-F. Jamet : « L'avenir du projet européen », Question d'Europe n°399, Fondation Robert Schuman, mai 2016 et « Comment répondre aux attentes des Européens ? », Commentaire n°155, automne 2016.

la perspective d'une Europe fragmentée, divisée et affaiblie. En outre, ce repli national apportera à l'évidence plus de nouveaux problèmes que de réelles solutions. En particulier, la « renationalisation » ne saurait apporter en elle-même la solution à des phénomènes qui dépassent manifestement les nations : elle n'arrêterait pas l'afflux des migrants, elle ne répondrait pas aux fragilités économiques, elle ne rendrait pas la politique plus éthique, elle ne mettrait pas un terme aux menaces terroristes. En outre, le repli national ne remédierait en rien aux désaccords européens, au contraire. L'acrimonie à l'égard de Bruxelles se transformerait progressivement en rancœur à l'égard des Etats voisins, qui reprendraient le rôle de bouc-émissaires qu'ils avaient avant la construction européenne et qui resurgit déjà périodiquement. Ainsi, revenir à une Europe nationale, et donc en définitive à l'Europe d'avant, serait renouer le fil d'une histoire de divisions politiques que la construction européenne n'a pas fait disparaître mais qu'elle a su entourer de garde-fous.

### 1.2 L'illusion de retrouver un sentiment de souveraineté dans les choix régalien

Prenons l'exemple d'un possible retour aux monnaies nationales et d'un éclatement de la zone euro, caractérisée par de fortes divergences mais aussi pas un degré très élevé d'interdépendance. Les conséquences en seraient d'abord catastrophiques à court terme pour les Etats les plus fragiles qui seraient exposés à une forte instabilité de leur monnaie et ainsi à une crise financière majeure. Pour éviter la fuite des capitaux (les investisseurs se retirant pour limiter leur exposition au risque monétaire), un contrôle des capitaux devrait être mis en place, lequel contraindrait à un brusque ajustement budgétaire (l'Etat n'accédant plus aux marchés internationaux) ou à demander l'assistance financière de la communauté internationale (les mécanismes d'assistance européen n'étant plus disponibles). Les bénéfices d'une dépréciation de la monnaie, souvent mis en avant, ne seraient ainsi pas disponibles immédiatement, mais uniquement à la

suite d'un choc majeur, douloureux économiquement, financièrement et socialement, avec le risque non négligeable de conséquences politiques, dès lors que le retour aux monnaies nationales impliquerait le risque du « chacun pour soi ». Par ailleurs, pour les Etats moins fragiles, y compris ceux hors de la zone euro, il est illusoire de penser qu'ils ne seraient pas touchés s'ils laissaient à leur sort les Etats les plus fragiles. L'ensemble du système bancaire serait affaibli avec le risque d'une contagion de la crise financière et d'un recul sensible de leurs exportations vers les pays les plus durement touchés.

S'agissant plus spécifiquement de la France, il faut souligner les bénéfices de l'euro pour la souveraineté française notamment vis-à-vis des autres Etats européens - dans le passé la Banque de France devait en effet essentiellement suivre la politique de la Bundesbank et de la Réserve fédérale américaine. Comme l'a montré Mathilde Lemoine[3], « il est donc faux de laisser penser que le retour au franc permettrait à la France de retrouver sa souveraineté monétaire ». Le montant des actifs français détenus par des étrangers est très supérieur à celui des actifs étrangers détenus par des Français. Le reste du monde a donc une créance vis-à-vis de la France. Si ces investisseurs vendaient leurs créances, la monnaie se déprécierait et la simple perspective d'un retour au franc pourrait conduire à la mise en place d'un contrôle des capitaux et à une limitation des retraits de liquide. Dans une telle perspective, ceux qui, en France, veulent emprunter massivement pour financer leurs pharaoniques promesses de campagne en cas de victoire à l'élection présidentielle doivent en tirer toutes les conséquences et répondre à la question suivante : à qui emprunteront-ils ? Aux créanciers internationaux qu'ils dénoncent et alors même qu'ils ont annoncé le contrôle des capitaux ? Aux Français qui leurs feraient un chèque en blanc ? Les enquêtes les plus récentes montrent d'ailleurs que les Français ne sont pas dupes et que près des trois quarts d'entre eux (72%) sont opposés au retour au franc, soit 10 points de plus qu'en 2010[4] .

3. M. Lemoine, *L'Agefi Hebdo*, 9-15 mars 2017.

4. Cf. Ifop pour *Le Figaro* et la *Fondation Robert Schuman*, « Les Français et l'Europe 60 ans après le Traité de Rome », 25 mars 2017.

**Tableau 1 - L'opposition des Français à l'abandon de l'euro**

**Question : Souhaitez-vous que la France abandonne l'Euro et revienne au Franc ?**

	Rap. Mai 2010 (%)	Rap. Nov. 2010 <sup>1</sup> (%)	Rap. Janv. 2011 <sup>2</sup> (%)	Rap. Juin 2011 (%)	Rap. Sept. 2011 (%)	Rap. Nov. 2011 <sup>3</sup> (%)	Rap. Juin 2012 (%)	Rap. Sept. 2012 <sup>4</sup> (%)	Rap. Sept. 2013 <sup>5</sup> (%)	Rap. Janv. 2014 (%)	Rap. Juil. 2016 (%)	Ens. Mars 2017 (%)
<b>Oui</b>	38	35	28	29	37	32	26	35	33	38	29	<b>28</b>
<b>Non</b>	62	65	72	71	63	68	74	65	67	62	71	<b>72</b>
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	<b>100</b>

Source : Ifop pour Le Figaro et la Fondation Robert Schuman, « Les Français et l'Europe 60 ans après le Traité de Rome », 25 mars 2017

Prenons l'exemple de la lutte contre le terrorisme. Après les attentats dans plusieurs pays européens, ces événements peuvent soit unir soit diviser. La solidarité et l'unité doivent l'emporter mais il est à craindre que ces nouvelles tragédies accentuent encore davantage non seulement les divisions au sein de la société française mais aussi entre les Etats européens. La présence de djihadistes parmi les demandeurs d'asile impacte ainsi le débat sur l'immigration. Entre les pays de première ligne qui sont accusés (Grèce et Italie) et les pays d'Europe centrale qui dénoncent le danger des sociétés multiculturelles, l'espace est rempli d'embûches. La question des politiques de sécurité n'est pas en reste non plus : les défaillances des services de sécurité des uns et des autres sont pointées du doigt. En somme, le retour sur le glacis national avec la frontière comme seule protection légitime risque de gagner encore du terrain. Dans ce contexte, la méfiance mutuelle ne peut que s'accroître et l'espace Schengen est soumis à une pression sans précédent avec le retour des contrôles aux frontières nationales et la construction de murs et clôtures de sécurité entre les Etats[5]. Or qui ne voit pas la dimension transfrontalière du terrorisme actuel ? Si la sécurité relève incontestablement de la responsabilité essentielle des Etats, elles ne pourra, de plus en plus à l'avenir, être effectivement assurée qu'au travers d'une coopération au niveau européen à la fois structurée et systématique entre l'ensemble des acteurs étatiques (renseignement, police, justice), dont la qualité dépend en réalité, actuellement, de l'intérêt national de chaque Etat membre. Il ne faut pas confondre les mots protection et fermeture et prendre garde à la tentation illusoire de vouloir (re)construire une ligne Maginot.

## 2. UNE « EUROPE RÉGALIEENNE » : UN NOUVEAU PROJET POLITIQUE POUR L'UNION

### 2.1 Des justifications fortes

Après la paix et le marché, dans un tel contexte, la situation européenne actuelle suppose de porter un message politique clair sur ce qui peut fonder l'Europe et sa légitimité face aux défis actuels[6]. Cela suppose de répondre aux questions suivantes : quels sont les objectifs collectifs de l'Europe ? Quels sont les biens communs qui requièrent une action commune ? Dans le domaine économique, sous l'effet de la crise de la zone euro, les Européens ont découvert qu'un déficit grec était aussi un déficit européen ; et, au-delà de la monnaie, la stabilité financière s'est peu à peu imposée comme un bien commun à protéger dès lors que la crise de l'un de ses membres peut menacer la stabilité de l'ensemble de la zone euro. Mais la réflexion sur les biens communs « dépasse le seul champ économique, elle couvre aussi des facteurs essentiels de la puissance, comme la technologie, l'énergie ou encore la politique étrangère et de sécurité. Les investissements publics dans ces biens communs sont d'ailleurs centralisés dans les fédérations. Dans l'Union européenne, nous en sommes loin. Pourtant, nous faisons face aux mêmes défis internationaux »[7]. Il est question de terrorisme : qui peut être contre la lutte antiterroriste ? Qui ne voit pas la dimension transfrontalière du terrorisme actuel ? Il est donc possible d'identifier des intérêts communs auxquels les citoyens puissent adhérer.

5. Y. Pascouau, « L'espace Schengen face aux crises : la tentation des frontières », Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2016, Paris, Lignes de repères, 2016.

6. T. Chopin, « Pour une Europe régaliennne », Le Monde, 30 juin 2016, et « Europe : La paix, le marché et après ? », Telos, 25 mars 2017.

7. B. Cœuré, « Tirer les bonnes leçons de la crise pour la zone euro », discours au ministère français des Affaires étrangères, Paris, 27 août 2015.

## Défendre l'Europe pour défendre la vraie souveraineté

Dans cette perspective, l'Europe doit pouvoir porter un discours régalien pour répondre aux attentes des citoyens en termes de sécurité, qui sont parfaitement légitimes. À défaut, le niveau européen n'a pas de réponse à apporter sur ces grands sujets, en particulier la sécurité, qui sont au cœur des préoccupations des citoyens. Ce projet d'une Europe régaliennne semble avoir des justifications solides.

Les enjeux internationaux mettent en question la capacité collective des Européens à répondre aux transformations géopolitiques mondiales. C'est le cas pour l'organisation de leur sécurité collective mais aussi pour la régulation des flux migratoires, comme pour la lutte antiterroriste. Dans ce contexte, un projet visant à développer une telle Europe régaliennne présenterait de multiples avantages tant conjoncturels que structurels dans la mesure où il existe une continuité évidente entre la dimension interne de ces défis et des moyens d'y faire face en coordonnant les moyens des Etats membres à l'échelle européenne (justice, police, renseignement, lutte antiterroriste) et la dimension externe à l'échelle internationale (diplomatie, défense).

Un tel projet prend également tout son sens du point de vue de la gestion des nouveaux rapports de force géoéconomiques mondiaux, tant sur le plan environnemental, numérique que dans le domaine commercial. Les négociations commerciales en sont en effet un exemple majeur. Dans le monde actuel, les sources de croissance sont pour une large part hors d'Europe du fait des dynamiques démographiques et de rattrapage économique, mais aussi parce que de nombreuses innovations technologiques se diffusent ou se rentabilisent sur une échelle mondiale. Dans ce contexte, le protectionnisme n'a de protection que le nom. Cela ne veut pas dire pour autant que l'Europe ne doive pas défendre ses intérêts et ses préférences[8]. Cela passe notamment par l'exigence de la réciprocité, par exemple en matière d'application des principes d'économie de marché, de protection de la propriété intellectuelle, de commande publique ou de garanties à l'exportation. Cela suppose également d'assurer que les traités commerciaux ne remettent pas en cause (directement ou indirectement au travers de mécanismes non encadrés de règlements des différends) les dispositions existantes dans la réglementation européenne en matière de protection

des consommateurs, que ce soit dans les domaines de la santé, de l'agriculture, de l'environnement ou de la finance. Enfin, cela demande que l'Europe dispose d'outils de contrôle du respect de ses règles qui soient aussi efficaces que les outils américains, par exemple en matière fiscale, financière ou de contrôle des normes techniques.

Ce thème a une autre dimension économique de forte actualité : au-delà de la seule dimension commerciale, le fondement domestique de la puissance régaliennne est la capacité de lever l'impôt, capacité érodée par l'évasion, la fraude et l'optimisation fiscales. La justice sociale est également remise en cause si certains contribuables ou entreprises sont capables de se soustraire à l'impôt. Le soutien très large dont la Commission a bénéficié dans l'affaire Apple[9] et l'adoption rapide par le Conseil des initiatives législatives récentes de la Commission soulignent la demande d'une action européenne forte dans ce domaine.

Sur un registre plus géopolitique, les sujets régaliens renvoient en outre à la question des frontières et de l'identité européennes car les aborder permet généralement d'identifier un dedans et un dehors. Or l'identification d'un dehors peut permettre de renforcer la cohésion interne. La dynamique consécutive au référendum britannique illustre d'ailleurs : le fait que les 27 aient à négocier avec ce qui sera à terme un pays tiers, le Royaume-Uni tend à les unir. En outre, les enquêtes réalisées à la suite de la décision des Britanniques de sortir de l'Union, de même que le résultat de l'élection présidentielle autrichienne, au terme d'une campagne où la question de l'appartenance à l'Union européenne a été centrale, suggèrent que les opinions publiques sont devenues plus favorables à la participation à cette Union[10].

Le projet d'une Europe régaliennne permet enfin de remettre à leur juste place les questions de souveraineté, de subsidiarité et, in fine, d'efficacité de l'action publique. De fait, une Europe régaliennne est une Europe qui renforce la souveraineté de la puissance publique, qu'elle s'exerce au niveau national ou européen, les deux niveaux n'étant pas antinomiques mais au contraire complémentaires. L'Union européenne et les Etats européens, dans le

8. Cf. A.-M. Idrac, "Politique commerciale : aux armes citoyens!", Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2017, Lignes de repères, 2017, p. 103-111.

9. E. Cohen, « L'affaire Apple ou les vertus de l'Europe par l'exemple », Telos, 2 septembre 2016.

10. Cf. "Brexit has raised support for the European Union", Fondation Bertelsmann, 21 novembre 2016 - [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/EZ\\_flashlight\\_europe\\_02\\_2016\\_EN.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_flashlight_europe_02_2016_EN.pdf)

modèle démocratique qui est le nôtre, ont la même raison d'être : protéger la sécurité de leurs citoyens, à la fois physiquement et économiquement, tout en garantissant le plus grand espace possible à la liberté individuelle. La préservation de l'ouverture des frontières et des valeurs fondatrices de la construction européenne appelle d'elle-même la constitution d'une telle Europe régaliennne, sans quoi le risque du repli national ne fera que s'amplifier et le projet européen sera menacé.

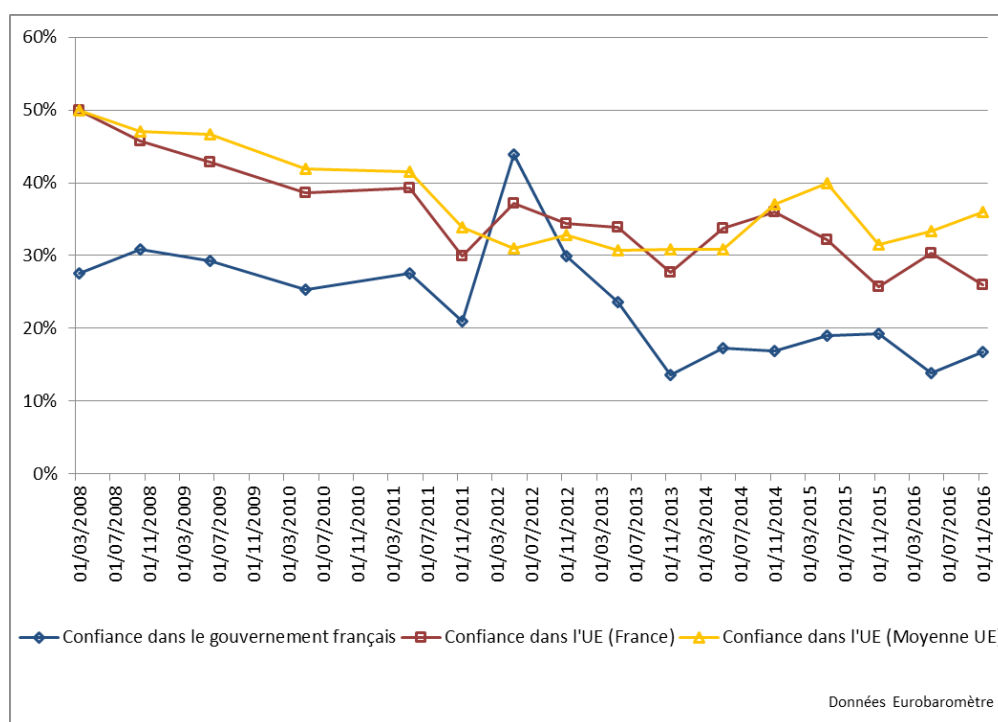
### 2.2 Le rôle de la France dans un projet européen qui puisse être partagé par ses partenaires

La France entretient un rapport ambivalent à la construction européenne et a longtemps soufflé le chaud et le froid[11]. Elle a été à l'initiative de projets d'intégration ambitieux (CECA, Acte unique, traité de Maastricht) mais a aussi souvent montré de fortes réticences à ces mêmes projets : Communauté européenne de défense en 1954, crise de la chaise vide en 1965, Constitution européenne en 2005 et - dernier exemple en date - gouvernement économique européen.

D'une façon générale, la diplomatie française montre une préférence pour le jeu intergouvernemental. Au sein de l'opinion publique, il existe une réticence face à l'idée d'une démocratie européenne dans la mesure où celle-ci signifie la possibilité pour les « idées françaises » (politique économique interventionniste, rôle important des services publics, défiance à l'égard du libéralisme, Europe sociale, mais aussi Europe puissance) d'être mises en minorité dans le débat européen, surtout dans une Union élargie à 28 pays, et même à 27 après la décision prise du Royaume-Uni de quitter l'UE. C'est l'une des leçons du « non » français à la « Constitution » européenne en 2005[12].

L'influence de la France est en outre diminuée par sa fragilisation sur les plans politique, économique et social, ce qui n'est pas sans impact sur la montée de l'euroscepticisme à la fois dans la classe politique mais aussi dans l'opinion publique. Depuis 2008, la crise économique a accentué l'euroscepticisme au sein de la population : la défiance en France vis-à-vis de l'Union européenne s'est accrue de près de 25 points entre 2008 et 2016.

Graphique - L'évolution de la confiance dans l'UE et dans le gouvernement français (2008-2016)



11. T. Chopin, *France-Europe : le bal des hypocrites*, Editions Saint-Simon, 2008.

12. Y. Bertoncini et T. Chopin, « Impressions de campagne. Le référendum du 29 mai 2005 et le malaise culturel français », *Le Débat*, n°137, novembre-décembre 2005.

Les Français ressentent d'autant plus un malaise vis-à-vis de la crise européenne actuelle que l'UE est au départ une initiative stratégique française[13]. Ils découvrent que l'« Europe » n'est pas la « France en grand » et ils la perçoivent aujourd'hui non plus comme un instrument au service des « idées françaises » (cf. le « levier d'Archimède » évoqué par le Général de Gaulle) mais comme un « cheval de Troie » de la mondialisation économique. En outre, ce sentiment est renforcé par le « renoncement stratégique » de la part de l'UE et le désarmement de ses Etats membres depuis la fin de l'URSS il y a 25 ans et ce jusqu'à une date récente.

En bref, la France semble ne plus croire dans sa "réincarnation" (selon le mot de Zbigniew Brzezinski[14]) au sein d'une Union économique libérale, fédérale et élargie[15] qui reflète sa perte d'influence et dans laquelle elle ne se reconnaît plus. La France semble à la recherche d'un nouveau récit européen[16].

Dans un tel contexte, la France peut défendre avec force une position stratégique au niveau européen dans des domaines où notre pays bénéficie d'une forte crédibilité et qui correspondent à nos préférences collectives les plus ancrées. Le retour des défis régaliens auxquels la France et ses partenaires européens doivent faire face (crise des migrants, terrorisme, défis de sécurité à l'Est et au Sud, etc.) doit être utilisé pour ré-énoncer politiquement un récit « français » pour l'avenir du projet européen qui puisse être partagé par ses partenaires. Cela se justifie d'autant plus qu'il est indispensable de travailler avec nos partenaires dans ces domaines compte tenu des intérêts communs que les Européens partagent sur ces sujets et donc du degré d'interdépendance qui nous unit en matière d'intérêts de sécurité communs.

Il est notable que les sujets régaliens sont un sujet sur laquelle la voix de la France peut être légitimement forte, à la fois compte tenu de sa puissance militaire et diplomatique (la France sera la seule puissance nucléaire et le seul pays membre du conseil de sécurité des Nations unies après le Brexit), de la reconnaissance de son expertise (par exemple en matière fiscale) ou encore de la solidarité européenne vis-à-vis des attaques terroristes dont la France est l'objet. En outre, l'adéquation entre le modèle historique, l'identité politique française et son héritage étatique d'un côté, et la nature régalienne des défis à relever de l'autre[17], permettrait de lutter efficacement contre la défiance croissante des Français

vis-à-vis de la construction européenne et, peut-être même plus largement, vis-à-vis du "politique" et de sa capacité à agir efficacement au niveau national comme au niveau international.

Il semble, par ailleurs, que l'Allemagne est ouverte à des progrès sur ces sujets, qu'il s'agisse de la défense - Wolfgang Schäuble parlant même d'un budget européen de la défense[18] - de la lutte contre le terrorisme ou des enjeux migratoires[19]. En matière de défense, il est à noter la publication du livre blanc sur la défense et l'annonce par le gouvernement allemand de l'accroissement des dépenses de défense, face au risque d'affaiblissement des liens transatlantiques annoncé par le nouveau président américain, et ce tout en rappelant les valeurs partagées qui fondent la solidarité occidentale[20]. Même l'opinion publique semble évoluer dans le sens d'un engagement plus affirmé dans la gestion des enjeux de politique étrangère et de défense. En outre, l'Allemagne s'est montrée favorable à des initiatives en matière de protection des frontières extérieures ou de lutte contre l'évasion fiscale. Les sujets dits régaliens sont donc des thèmes sur lesquels le moteur franco-allemand peut retrouver un fort effet d'entraînement.

Ce projet peut enfin trouver le soutien de pays traditionnellement moins favorables à l'intégration et répond à une demande des Européens dans leur ensemble: 82% attendent une intervention plus importante de l'UE dans la lutte contre le terrorisme, 75% dans la lutte contre la fraude fiscale, 74% sur la question migratoire, 71% sur la protection des frontières extérieures et 66% en matière de sécurité et de défense[21].

13. Encore aujourd'hui, 55% des Français interrogés considèrent que « la France a un devoir particulier vis-à-vis de l'Europe »,

Sondage Ifop « Le regard des Français sur l'Europe », octobre 2016 ; il est également intéressant de noter qu'ils manifestent leur attachement à « L'Europe en tant qu'espace d'histoire et de patrimoine communs » (69%) plus qu'à « L'Union européenne en tant qu'institution politique » (44%).

14. Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives* (1997), trad. française, *Le grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Paris, Hachette, 1997, p. 91.

15. Cf. C. Lequesne, *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle*, Presses de Sciences Po, 2008.

16. O. Rozenberg, « France in quest of a European narrative », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n°4, 2016.

17. 62% des Français interrogés estiment que, face à la menace terroriste, l'Union européenne peut contribuer à mieux protéger la France ; source : Ifop, « Le regard des Français sur l'Europe », octobre 2016.

18. « W. Schäuble, *Financial Times*, 18 octobre 2016 ; et *Spiegel*, 10 juin 2016

19. Cf. Discours prononcé par A. Merkel à Bruxelles le 12 janvier 2017,

[https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Reiseberichte/2017\\_en/2017-01-12-merkel-in-luxemburg-und-belgien.html](https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Reiseberichte/2017_en/2017-01-12-merkel-in-luxemburg-und-belgien.html)

20. Cf. Discours prononcé par A. Merkel suite à l'élection de Donald Trump, le 9 novembre 2016

[https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2016/2016-11-09-statement-merkel-us-wahlen\\_en.html](https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2016/2016-11-09-statement-merkel-us-wahlen_en.html)

21. « Les Européens en 2016 », Eurobaromètre spécial du Parlement européen, juin 2016. Concernant plus spécifiquement les Français, une large majorité des personnes interrogées estiment que des mesures doivent être prises à l'échelon européen en matière de défense (65%), de politique étrangère (60%), d'immigration (60%) et de sécurité (55%) ; cf. Sondage Ifop / Le Figaro / Fondation Robert Schuman, op. cit.

**Tableau 2 - Attentes des citoyens européens vis-à-vis de l'UE dans des domaines régaliens**

Pour chacun des domaines suivants, souhaitez-vous que l'UE intervienne plus qu'actuellement ? (% de « oui »)

	Lutte contre le terrorisme	Question migratoire	Protection des frontières extérieures	Sécurité et défense	Politique étrangère	Lutte contre la fraude fiscale
<b>UE</b>	<b>82%</b>	<b>74%</b>	<b>71%</b>	<b>66%</b>	<b>50%</b>	<b>75%</b>
<b>Allemagne</b>	83%	74%	66%	55%	47%	78%
<b>Autriche</b>	73%	57%	69%	61%	44%	52%
<b>Belgique</b>	83%	77%	72%	63%	49%	77%
<b>Bulgarie</b>	86%	80%	79%	73%	55%	70%
<b>Chypre</b>	93%	91%	86%	88%	77%	86%
<b>Croatie</b>	74%	67%	61%	61%	50%	71%
<b>Danemark</b>	78%	57%	66%	40%	31%	77%
<b>Espagne</b>	84%	79%	72%	71%	66%	89%
<b>Estonie</b>	81%	76%	71%	65%	44%	61%
<b>Finlande</b>	84%	66%	66%	61%	39%	78%
<b>France</b>	<b>83%</b>	<b>73%</b>	<b>75%</b>	<b>72%</b>	<b>52%</b>	<b>76%</b>
<b>Grèce</b>	83%	84%	78%	71%	64%	73%
<b>Hongrie</b>	78%	71%	73%	71%	49%	75%
<b>Irlande</b>	79%	74%	67%	66%	50%	69%
<b>Italie</b>	88%	85%	78%	79%	63%	79%
<b>Lettonie</b>	76%	60%	66%	59%	42%	72%
<b>Lituanie</b>	76%	67%	72%	69%	55%	74%
<b>Luxembourg</b>	80%	68%	69%	62%	48%	66%
<b>Malte</b>	87%	87%	80%	74%	54%	80%
<b>Pays-Bas</b>	76%	73%	64%	61%	42%	68%
<b>Pologne</b>	74%	63%	67%	63%	41%	56%
<b>Portugal</b>	91%	86%	87%	78%	62%	91%
<b>République tchèque</b>	86%	79%	81%	73%	43%	77%
<b>Roumanie</b>	82%	75%	73%	74%	56%	79%
<b>Royaume-Uni</b>	76%	68%	67%	56%	40%	70%
<b>Slovaquie</b>	81%	68%	71%	64%	44%	72%
<b>Slovénie</b>	80%	72%	71%	66%	56%	86%
<b>Suède</b>	80%	79%	48%	52%	35%	74%

Source : « Les Européens en 2016 », Eurobaromètre spécial du Parlement européen, juin 2016.

N.B. Les pourcentages en bleu correspondent aux chiffres les plus élevés et ceux en orange aux chiffres les moins élevés, dans chaque domaine.

### 3. L'IMPORTANCE DE LA MÉTHODE

#### 3.1 Le moteur franco-allemand : un « noyau cristallisateur »[22] ?

Pour faire progresser l'intégration européenne, la question de la méthode est indissociable de celle de la volonté politique. La pérennité du projet politique européen nécessite qu'il soit porté par les Etats et accepté par les peuples. Dans le cadre de l'Union, il convient de partir toujours d'une tentative sincère d'évoluer ensemble; lorsque cette tentative débouche sur un blocage, il convient d'essayer de mettre en œuvre la mesure en question pour le périmètre d'Etats membres le plus large possible. De ce point de vue, l'échelle de la zone euro n'est qu'une possibilité parmi d'autres : les traités prévoient la possibilité d'une intégration différenciée, pouvant se réduire jusqu'à 9 Etats membres. En outre des formats imbriqués sont possibles : dans le cadre de l'union bancaire, un socle de règle commun s'applique mais la supervision des banques et la résolution des crises bancaires n'ont été unifiées que pour les Etats membres de la zone euro.

Compte tenu du partage de l'exercice en commun de prérogatives régaliennes que ce projet implique (sécurité intérieure et extérieure, contrôle des frontières extérieures, asile, immigration, fiscalité, diplomatie, défense, etc.), même sous une forme intergouvernementale, il est peu probable qu'il puisse rassembler – au moins dans un premier temps – l'ensemble des Etats membres. Pour les projets les plus audacieux comme le fut le projet européen à ses débuts, il peut être nécessaire qu'un plus petit nombre d'Etat doit prendre le risque d'avancer avant les autres et de démontrer la viabilité et l'intérêt de l'intégration.

Depuis le début de la construction européenne, la France et l'Allemagne ont joué un rôle moteur. Or, depuis quelques années, les controverses, reproches mutuels, recherches d'autres alliances (franco-britannique au début de la présidence de Nicolas Sarkozy, axe franco-italien Hollande-Renzi par exemple) pour contourner le partenaire, ont émaillé la relation entre la France et l'Allemagne. Dans la période récente, les attentats terroristes, l'initiative franco-allemande à Minsk sur la

question ukrainienne et les efforts de coordination dans la gestion de la crise grecque ont semblé ressouder la relation entre les deux pays[23]. Pourtant, la crise des réfugiés a marqué une dissociation du couple franco-allemand sur fond de désaccords profonds, d'unilatéralisme national et de « dénaturation des comportements »[24]. Surmonter ces désaccords profonds constituera un enjeu essentiel de la politique européenne de la France après les élections de 2017[25].

La France et l'Allemagne continuent de former ensemble une « masse critique » : 30% de la population européenne et presque la moitié du PIB de la zone euro. Après plusieurs années de crises multiples, la question de confiance doit être à nouveau posée dans un contexte qui a évolué depuis plusieurs années et qui se caractérise par une rupture d'équilibre entre les deux pays, une baisse de voilure de l'ambition fédéraliste allemande, associée à une dilution réelle de l'influence française au sein de l'Union en raison de performances économiques médiocres ayant affecté la crédibilité de Paris sur la scène européenne. Pourtant, les défis actuels lancés à l'Union et à ses Etats membres (terrorisme, crise des migrants, déséquilibres économiques, montée des populismes et des extrémismes anti-européens, Brexit, etc.), exigent de faire revivre une ambition politique européenne sur le plan interne comme sur le plan externe : « L'échelle mondiale devra être prise en compte dans la reformulation du projet européen, des valeurs mais aussi des intérêts communs (...). La conception par Paris et Berlin d'une stratégie de relance politique et géopolitique en réponse aux défis internes et externes est urgente »[26].

Dans ce cadre, le dialogue franco-allemand a un rôle important à jouer du fait du poids des deux pays au sein de l'Union. S'ils souhaitent conserver leur force d'entraînement, la France et l'Allemagne doivent toutefois associer étroitement leurs partenaires du Benelux, les pays de l'Europe méridionale comme l'Espagne et l'Italie, mais aussi des pays de l'Europe du nord tels que la Finlande. De ce point de vue, la zone euro constitue une option, mais seulement parmi d'autres. La dissonance entre la zone euro et le reste de l'Union est d'ailleurs moins forte, semble-t-il, en tout cas sur les sujets régaliens : il existe aussi une attente des pays hors zone euro sur ces sujets. Par ailleurs, après le Brexit, le

22. Cette expression est empruntée à G. Briatta, « L'Union européenne dans 10 ou 15 ans : cinq scénarios pour l'avenir d'un "monstre" institutionnel », Note du Centre d'Analyse et de Prédiction, ministère français des Affaires étrangères, 1995.

23. Cf. L. Van Middelaar, « France-Allemagne : une incompréhension permanente », in *Le Débat*, n.187, novembre-décembre 2015.

24. Cette expression est empruntée à J.-L. Bourlanges, « L'Europe au miroir de Schengen », *Telos*, 29 mars 2016.

25. Voir J.-D. Giuliani, *Pour quelques étoiles de plus... Quelle politique européenne pour la France ? Lignes de repères*, 2017.

26. M. Foucher, « Les 9 échelles de l'Europe », *Le 1 L'Hebdo*, n.111, 15 juin 2016.



chevauchement des deux est plus grand et il est donc peut-être devenu moins important de développer des instruments spécifiques à la zone euro.

### 3.2 L'Europe différenciée : des précautions à prendre

Un tel projet d'Europe « différenciée » a été mentionné à plusieurs reprises récemment comme un moyen de relancer la construction européenne après le référendum britannique sur le Brexit[27]. La différenciation fait néanmoins l'objet de critiques – notamment dans les pays d'Europe centrale – qui soulignent le risque de créer une « Europe à plusieurs vitesses »[28]. L'histoire montre pourtant que l'Union européenne a déjà connu de nombreuses formes d'intégration différenciée, à la fois dans et hors des traités[29] : l'euro et l'espace Schengen figurent parmi les symboles de la construction européenne. Ces différentes formes ne doivent pas être confondues avec les nombreuses expressions utilisées dans le débat politique européen pour désigner les résultats envisageables des processus de différenciation : « Europe à géométrie variable », « Europe à plusieurs vitesses », « Europe à la carte », « noyau dur », « cercles concentriques », « avant-garde », « groupe pionnier », « centre de gravité », etc. En réalité, ces différentes expressions sont le reflet de trois visions politiques nationales de la différenciation[30]. La première, d'origine anglo-saxonne, conçoit la différenciation comme un moyen de rester en dehors de tout projet de nature fédérale, et plus généralement de permettre à tout pays qui le souhaite de ne pas participer à l'intégration sur un sujet donné. La seconde, franco-allemande, voit au contraire la différenciation comme le moyen de créer un sous-ensemble constitué autour du couple franco-allemand et désireux d'aller plus loin dans l'intégration (autrement dit une forme d'Union dans l'Union). La troisième enfin, qui s'exprime notamment en Europe centrale et orientale, s'inquiète des résultats que pourrait avoir l'une ou l'autre de ces conceptions parce qu'elle fragmenterait l'Europe à l'excès dans le premier cas et qu'elle créerait un « club » dont seraient exclus les autres pays dans le second.

La différenciation peut présenter en effet un certain nombre de risques si elle est mal utilisée. Le premier

d'entre eux est celui d'une fragmentation excessive du processus d'intégration lui-même. La différenciation crée en effet une complexité institutionnelle supplémentaire dans la construction européenne, déjà souvent objet de critiques en raison de la difficulté qu'éprouvent les citoyens à comprendre les rouages de l'Union. Un autre risque est celui de diviser les Etats membres en crispant les positions des Etats membres qui restent en dehors : la différenciation ne doit pas être conçue comme la constitution de clubs dont les membres auraient le choix d'accepter ou de refuser de nouveaux participants, car ce choix risquerait de dépendre plus de l'intérêt particulier de chacun des membres du club que de l'intérêt commun du nouvel ensemble. Il est donc indispensable de s'assurer que l'intégration différenciée est un processus ouvert et que, si elle fait l'objet d'une conditionnalité (comme dans le cas de la participation à la zone euro), celle-ci est légitime et transparente.

Il est évident aujourd'hui que l'ensemble des politiques à venir de l'Union dans certains domaines éminemment politiques ne peut pas concerner de la même manière tous les pays de l'Union, ce qui doit conduire à négocier la mise en place de coopérations entre tels et tels Etats pour progresser dans ces domaines. La seule référence aux domaines régaliens montre que la construction européenne s'est désormais engagée dans des perspectives politiques nouvelles qui touchent à la souveraineté des Etats et aux consensus socioéconomiques et politiques nationaux, et pour lesquels il est d'autant plus délicat pour les gouvernements européens de se dessaisir de leur « droit de veto ». Il faut donc reconnaître l'hétérogénéité des intérêts nationaux au sein de l'Union, tout en ménageant un espace pour des avancées possibles pour ceux qui le souhaitent. Telle est la condition d'une Union efficace et légitime qui puisse répondre aux attentes de ses citoyens.

\*\*\*

Compte tenu du partage de l'exercice en commun de prérogatives régaliennes que ce projet politique implique, le débat sur la dimension politique de l'Union européenne doit être relancé. En effet, si les crises qui affectent les Européens doivent conduire à poser les termes du débat sur une véritable union politique et sur la question du régime politique de l'Union, la poursuite de l'intégration

27. Cf. la « Déclaration de Rome » des Chefs d'Etat et de gouvernement réunis en Conseil européen, 25 mars 2017 - [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/3/47244656633\\_fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/3/47244656633_fr.pdf). Voir aussi le « Livre blanc sur l'avenir de l'Europe : réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025 », 1er mars 2017 - [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/whitepaper\\_fr.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/whitepaper_fr.pdf)

28. Cf. Joint Statement of the Heads of Governments of the Visegrad Countries, <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Joint-Statement-of-the-Heads-of-Governments-of-the-V4-Countries-Strong-Europe-Union-of-Action-and-Trust-Input-to-Rome-Declaration-2017.pdf>

29. T. Chopin et J.-F. Jamet, « La différenciation peut-elle contribuer à l'approfondissement de l'intégration communautaire ? », Questions d'Europe, Fondation Robert Schuman, n°106 et 107, juillet 2008. Voir aussi J.-C. Piris, « The Acceleration of Differentiated Integration and Enhanced Cooperation », Institut Egmont, 30 septembre 2014 et « Multi-Speed Europe Effects on EU Politics », Sciences Po, 22 avril 2015 ; Y. Bertoincini, « L'intégration différenciée dans l'UE : une légitimité à géométrie variable », Policy Paper n°186, Institut Jacques Delors, mars 2017.

30. V. T. Chopin, C. Lequesne, « Differentiation as a double-edged sword: member states' practices and Brexit », International Affairs, vol. 92, n°3, mai 2016, p. 531-547.

## Défendre l'Europe pour défendre la vraie souveraineté

de l'Europe ne peut se contenter en effet d'avancer à marche forcée, sous le seul empire de la nécessité. Un tel projet doit se faire avec un dessein préalable et avec une légitimation politique suffisante. Si nous voulons redonner du sens à la politique européenne, il faut alors remédier sans tarder à cette absence de colonne vertébrale et oser débattre publiquement du contenu à donner aux orientations à venir du projet européen.

Ce débat doit mettre en regard de manière claire trois choix.

D'abord, celui défendu par ceux tentés par le retour à l'« Europe d'avant » et le repli national. Un tel scénario pourrait paraître tentant pour de nombreux citoyens qui formulent une attente légitime de protection dès lors qu'il donne le sentiment de retrouver un sentiment de souveraineté dans les choix régaliens et de sécurité dans le cadre politique jugé le plus « naturel » et le plus protecteur : l'Etat national. Pourtant, cette option est extraordinairement risquée, à la fois économiquement et politiquement, avec la perspective d'une Europe fragmentée, divisée et affaiblie.

Ensuite, celui du statu quo qui consiste, dans le meilleur des cas, à consolider l'Union sous l'effet des différents chocs qui l'affectent mais sans réforme d'ensemble du système. Ce serait une erreur, le statu quo n'étant pas

une option viable à long terme et il serait donc illusoire de se contenter de consolider nos acquis. L'histoire montre que, dans un contexte de crise, un système politique peut finir par disparaître par peur de se réformer.

Enfin, celui des partisans d'une Union d'Etats nationaux ouverte au monde : face au malaise de beaucoup d'Européens, un projet politique de long terme est nécessaire pour l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle si l'on ne veut pas que nos sociétés se ferment au monde moderne ; ce projet doit être celui de reconstruire un modèle politique, économique et social proprement européen – conciliant liberté, solidarité, valeurs sources d'identité commune, protection et influence internationale – afin de le rendre « compétitif » dans la concurrence mondiale des modèles de civilisation et d'organisation politique et économique. C'est la condition pour les Européens retrouvent le sentiment de leur liberté.

---

### Thierry Chopin

directeur des études de la Fondation Robert Schuman, professeur associé à l'Université catholique de Lille (ESPOL). Il est Visiting Fellow à la London School of Economics and Political Science (LSE, European Institute).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

---

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