

L'EUROPE DANS LES PRESIDENTIELLES FRANCAISES : ALIBI, ATOUT OU ARLESIENNE?

Par Gaëtane Ricard-Nihoul

Secrétaire Générale de Notre Europe¹

Le « non » sans équivoque des Français au référendum sur le Traité constitutionnel européen de mai 2005 a résonné comme un coup de tonnerre en France et en Europe. Le rejet des Pays-Bas quelques jours plus tard a confirmé la période orageuse qui s'annonçait pour la construction européenne. Même si certains pays – dont le Luxembourg par référendum – ont tenu leurs engagements en poursuivant le processus de ratification de la Constitution, un grand nombre d'Etats membres ont préféré suspendre leur procédure, ajoutant à l'incertitude sur le sort du texte. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la « pause de réflexion » décidée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement en juin 2005 se soit peu à peu transformée en une forme de paralysie européenne, au mieux d'attentisme prolongé.

Un nouvel espoir se dessine cependant alors que l'Allemagne a pris les rennes de la présidence du Conseil de l'UE. La « feuille de route » que le Conseil Européen devra adopter lors du Sommet de juin représente un engagement des Etats membres à trouver une solution à la crise et à mettre en œuvre les mesures appropriées avant les élections européennes de 2009. Mais ce contexte européen plus favorable est en partie l'otage d'un calendrier électoral français peu propice aux avancées. La France doit élire un nouveau Président de la

¹L'auteur remercie Aurélien Hassin pour son assistance dans les recherches effectuées pour cet article.

République par une procédure en deux tours intervenant respectivement les 22 avril et 6 mai 2007. Des élections législatives suivront de près les présidentielles (les 10 et 17 juin).

L'Europe est-elle ou non un enjeu de la campagne présidentielle française ? Les passions suscitées par le référendum de mai 2005 ont fait place à un grand silence et ce « tabou européen » n'est pas fondamentalement remis en question par les élections présidentielles. Si l'Europe est évoquée, elle n'est certainement pas un atout de campagne, et même pas l'alibi qu'elle est souvent pour justifier des mesures impopulaires (rarement sujets d'une campagne électorale). Le vrai débat sur l'Europe a donc plutôt l'allure de l'Arlésienne, celui qui nous préoccupe mais qui n'apparaît jamais véritablement. La première partie de ce papier rappelle comment on est passé en France d'une boulimie européenne à, sinon la diète complète, du moins un régime amaigrissant.

Un débat sur la question européenne, et en particulier sur la manière de sauver les avancées du Traité constitutionnel, s'est pourtant timidement amorcé, suite au discours bruxellois de Nicolas Sarkozy le 8 septembre 2006. Après quelques réactions spontanées, les prises de position se multiplient depuis quelques mois. Rarement au centre des discours des candidats et recevant peu de publicité médiatique, certaines de ces options déclarées sont cependant précises et avec des conséquences diverses pour les prochaines étapes européennes. En faire un bref recensement est donc indispensable. Ce sera l'objet de la deuxième partie de cet article. Dans un troisième temps, nous développerons quelques éléments d'analyse de ces propositions, en essayant d'évaluer leur chance de réussite dans la période décisive qui s'est ouverte avec la Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne.

DU BOUILLONNEMENT AU TABOU EUROPÉEN

Ce fut un phénomène assez étrange que ce discret et progressif retrait de la question européenne des controverses nationales depuis le 29 mai 2005. Ce n'est pas vraiment nouveau, certes, de voir les soufflés d'informations en période de référendum retomber lourdement dès le lendemain du vote. Après tout, cela faisait douze ans que les Français entendaient parler d'Europe de manière très partielle et biaisée depuis les grandes envolées et polémiques qu'avait provoqué le référendum sur le Traité de Maastricht. Et c'est bien là un des drames du fonctionnement de l'espace public européen aujourd'hui : l'absence de débats nationaux sur les enjeux européens en dehors de ces périodes dramatisées que sont

ces épisodes de démocratie directe. Les responsables politiques nationaux ne parviennent pas à faire vivre l'Europe de manière quotidienne et n'y parviendront pas tant qu'ils ne renonceront pas à la schizophrénie de celui qui décide un jour au sein du Conseil des Ministres de l'UE et qui blâme le lendemain la législation imposée par « Bruxelles ».

De fait, les questions européennes sont très rarement au cœur des débats politiques français, traditionnellement focalisés sur les problèmes intérieurs du pays. Un exemple en a été donné par les débats télévisés organisés dans le cadre des « primaires » du parti socialiste. Les deux premiers débats se sont déroulés sans presque aucune référence à l'Europe, alors que les questions traitées (économie ; recherche ; environnement) l'appelaient, tandis que les questions européennes étaient abordées « à part », au milieu d'une panoplie de questions internationales de toutes sortes et avec une extrême prudence. Les programmes des partis représentés par les différents candidats n'accordent d'ailleurs qu'une place réduite aux problématiques européennes.

Mais au-delà de ces faiblesses récurrentes – et qui doivent disparaître si l'on veut que la construction européenne ait un avenir - de la pratique démocratique européenne, il faut également souligner le contexte particulier du lendemain du 29 mai 2005 en France. Ce contexte, c'est en premier lieu celui d'un véritable traumatisme vécu par une classe politique largement favorable au oui : des Verts à l'UDF (Union pour la Démocratie Française, centriste) et du PS (Parti Socialiste) à l'UMP (Union pour un Mouvement Populaire, droite modérée), tous les partis de gouvernement étaient officiellement pour le « oui ». C'est donc un revers de légitimité pour les élites en place de la République, avec ce retour du goût amer de l'épisode « avril 2002 », où le candidat de l'extrême droite s'était retrouvé au second tour des élections présidentielles. Parler d'Europe est devenu risqué pour tout politique désireux de reconquérir cette légitimité.

Autre raison de ce silence : l'incapacité des collectifs du « non » (recrutant surtout à gauche et à l'extrême gauche) à créer le mouvement alternatif qu'il souhaitait étendre à toute l'Europe. Bien que ceux-ci aient prolongé leur existence au-delà du 29 mai 2005, les divergences de politique interne sont vite réapparues. Et ces collectifs n'étaient pas eux-mêmes le reflet complet de la grande diversité des raisons du rejet du Traité constitutionnel en France. S'il est vrai que la critique du carcan « néolibéral » de l'intégration européenne a été largement reprise par les courants souverainistes, ce fut essentiellement par opportunisme. Il est en réalité impossible de trouver une revendication commune entre d'une

part les « alter-européens » - présents surtout à gauche de l'échiquier politique et défendus notamment par le socialiste Laurent Fabius - soit ceux qui disaient soutenir une autre forme d'intégration européenne, allant plus loin dans certains domaines comme celui de la gouvernance économique, et d'autre part les partisans, à gauche comme à droite, d'un retour des nations, menacées selon eux par la fédéralisation croissante du mode de décision « bruxellois ».² Une des preuves de cet échec des « nonistes » à bonifier leur positionnement de 2005 a été le maigre résultat de L. Fabius aux primaires socialistes organisées pour désigner le candidat à la présidentielle.

Enfin, ce silence politique français (et en premier lieu celui de Jacques Chirac) se fondait plutôt bien dans la « pause de réflexion » décrétée en juin 2005, et reconduite en juin 2006 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne. Alors que cette phase de réflexion devait être l'occasion de grands débats citoyens au niveau national et local, ceux-ci ont été très sporadiques dans l'UE et inexistantes en France. Un phénomène de saturation suite à la campagne référendaire explique en partie ce recul démocratique.

LA PETITE CAMPAGNE D'EUROPE

Néanmoins, une petite « campagne d'Europe » a été lancée depuis le discours prononcé le 8 septembre dernier à Bruxelles par Nicolas Sarkozy. Pour la première fois, un candidat important à l'élection présidentielle de 2007 (non encore officiellement investi à l'époque, il le sera à 98 % lors de l'élection interne à l'UMP le 14 janvier 2007), a proposé sa feuille de route concernant la relance de l'Union européenne. Celle-ci ne peut selon lui que se dérouler efficacement en deux temps : un « mini-traité » purement institutionnel élaboré en 2007 et ratifié par voie parlementaire en 2008 ; un texte plus ambitieux organisé après l'élection du Parlement européen en 2009.

Pour Nicolas Sarkozy, la réforme institutionnelle est urgente, et relativement simple. Il suffit de reprendre les éléments « consensuels » de l'ancienne partie I du TCE, à savoir : l'extension du champ de la majorité qualifiée et de la codécision ; le principe de vote à la double majorité (des pays et des citoyens) ; le Ministre des Affaires Etrangères européen ; la Présidence stable du Conseil européen ; etc... Ces avancées présentes dans le TCE seraient compilées dans un nouveau texte adopté en Conférence Inter-Gouvernementale (CIG), puis

² Pour une analyse plus détaillée des raisons du non, voir « *Le non français du 29 mai : comprendre, agir* », étude de cet auteur publié par *Notre Europe* en octobre 2005 (www.notre-europe.eu)

ratifié par les Parlements nationaux, pour une entrée en vigueur en 2009. Cette proposition est proche de la proposition exprimée par Pierre Lequiller³, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, même si celui-ci souhaiterait également voir la partie II et certains éléments de la partie III dans ce traité réduit.

L'autre volet de la proposition de Sarkozy, moins détaillé, est de réunir une Convention après les élections européennes de 2009. Munie d'un mandat large, celle-ci aurait pour but d'engager un débat de fond sur l'avenir de l'Union. Mais Sarkozy reste vague sur les modalités de cette Convention III (après celle sur la Charte des droits fondamentaux en 2000, puis la Convention Giscard de 2002-2003). Modalités qu'il n'a pas clarifiées - puisqu'il n'a pas abordé ce deuxième volet de la relance - lors de son discours de février 2007 à Strasbourg qui semblait plus formaté pour atteindre aussi les partisans du « non » en France. Il pourrait s'inspirer à l'avenir de la proposition d'Hubert Haenel⁴, président de la délégation pour l'Union européenne du Sénat. Le Sénateur Haenel envisage, en effet, après l'adoption d'un traité « intermédiaire », qu'un « traité fondamental » soit largement débattu autour d'une nouvelle Convention, qui concernerait notamment l'élargissement, la cohésion, l'identité culturelle et comment rapprocher l'Europe du citoyen.

La prise de position de Nicolas Sarkozy sur l'urgence d'une réforme institutionnelle européenne a suscité des réactions plutôt négatives en France. Toujours prompt à prendre le contre-pied de son ministre de l'intérieur, le premier ministre Dominique de Villepin a indiqué, lui aussi à Bruxelles, que l'Europe avait prioritairement besoin de résultats concrets, plus que d'une réforme institutionnelle. Cette position est proche de celle de Ségolène Royal, pour qui l'« Europe des projets » et l'« Europe par la preuve » sont prioritaires. Quant à l'option de la ratification parlementaire, les autres candidats sont pour le moment tous hostiles au fait de déposséder les citoyens du dernier mot, même en matière institutionnelle.

La division des socialistes au sujet du TCE, qui s'est manifestée dès le référendum interne au parti en décembre 2004, a été en partie gommée dans le « projet socialiste » pour 2007. Ce projet, qui servira de cadre de référence au possible président socialiste, comporte une sous-partie consacrée à « faire réussir la France en Europe ». La proposition de relance constitutionnelle, très générale, se fonde sur un nouveau texte strictement institutionnel, qui se différencie du « mini-traité » sarkozyste selon deux aspects : une « renégociation » du

³LEQUILLER P, « *Europe, comment sortir de l'impasse ? Un traité institutionnel pour l'Europe* », Note de la Fondation Schuman n° 39

⁴HAENEL H, « *Réflexions d'un ancien conventionnel sur la relance européenne* », Note de la Fondation Scuman n°40

TCE ; un mode de ratification référendaire. Parmi les autres propositions, on peut retenir l'accent placé sur les coopérations renforcées, et la volonté d'aboutir à un Traité social.

Contrairement à l'UMP où la désignation de Nicolas Sarkozy comme candidat à la présidence ne faisait aucun doute, le parti socialiste a organisé de véritables élections primaires entre trois candidats à la candidature. Chacun s'est distingué par petites touches sur les questions européennes. Laurent Fabius, malgré le vote positif au référendum interne sur la Constitution européenne, avait défendu le « non » lors de la campagne française. Victorieux, Fabius s'est appuyé sur ce résultat pour défendre une « Europe sociale » renforcée par l'adoption d'un Traité social et d'un Traité fiscal. Cette « Europe par la gauche » s'ancre dans une refonte constitutionnelle passant par une CIG en 2007, suivie de l'élection d'une Assemblée constituante en même temps que l'élection du Parlement européen (2009). Cette assemblée constituante aurait pour tâche de reprendre les parties I, II (Charte des Droits Fondamentaux) et IV du TCE, et de former un nouveau texte approuvé le même jour par l'ensemble des Européens. C'est le candidat socialiste qui aura parlé le plus d'Europe, puisqu'il s'est auto promu porte-parole des 55 % de français ayant dit « non » au Traité constitutionnel.

Les deux autres candidats, Dominique Strauss-Khan et Ségolène Royal, avaient défendu le « oui » en 2004-2005. Fragilisés par l'issue du scrutin référendaire au niveau national, et malgré le fait que la majorité des socialistes consultés en décembre 2004 a dit « oui » au TCE, ils restent discrets sur la relance institutionnelle de l'Union. Dominique Strauss-Kahn a mis l'accent sur le rôle central du Conseil européen de juin 2007 pour la relance constitutionnelle de l'Union Européenne. Pour lui, l'Europe ne pourra avancer à nouveau que par le volontarisme du couple franco-allemand.

Elue à 60,62% des suffrages lors du vote interne inédit au sein du parti socialiste le 16 novembre 2006,⁵ Ségolène Royal a quant à elle indiqué que faire « l'Europe par la preuve » était prioritaire et que la réforme institutionnelle devait être dérivée du projet et non l'inverse. S'exprimant devant le Sénat en octobre 2006, elle a prôné un débat démocratique sur les objectifs de l'Europe qui devrait avoir lieu sous présidence allemande (avec consultation des parlements, des partenaires sociaux, de la société civile et des citoyens via Internet) parallèlement à l'adoption de la Déclaration de Berlin. Ces débats seraient poursuivis et synthétisés sous présidences portugaise et slovène. Une Convention serait

⁵ Ses concurrents ont obtenu respectivement 20,83 % pour Dominique Strauss-Kahn et 18,54 % pour Laurent Fabius, la participation atteignant 82,04 % des 218 771 militants.

ensuite lancée sous présidence française pour rédiger le texte de la réforme institutionnelle. Ségolène Royal a proposé que le texte soit ratifié le même jour selon la procédure choisie dans chaque Etat membre. Plaidant pour la procédure référendaire en France, elle proposera plus tard la date de juin 2009 pour organiser celle-ci.

Elle a plus récemment musclé son discours, avec une tonalité plus à gauche. La candidate a plaidé pour l'adoption d'un Protocole social pour « tirer vers le haut le niveau de vie et la protection sociale dans tous les pays européens ». Une autre de ces mesures prioritaires, énoncée dans son Pacte présidentiel, est d'inscrire dans les statuts de la Banque Centrale Européenne l'objectif de croissance-emploi et de créer un gouvernement de la zone euro. Les mots de Madame Royal sur le Pacte de Stabilité ont parfois été vigoureux : « il faut mettre fin à la règle des 3 % de déficit public maximum. L'Eurozone doit pouvoir faire évoluer ces critères de Maastricht en fonction de la conjoncture, pour adapter la contrainte budgétaire à l'objectif de création d'activité et d'emploi ».6 Cette inflexion est sans doute en partie liée au ralliement de Jean-Pierre Chevènement à la candidate socialiste : l'ancien opposant au Traité de Maastricht et au TCE a récemment publié un ouvrage au titre évocateur, *La Faute de Monsieur Monnet...*

Une des surprises de la campagne présidentielle en cours est incontestablement la montée en puissance du candidat de l'UDF (Union pour la Démocratie Française), François Bayrou. Le leader centriste, traditionnellement pro-européen et axant souvent ses interventions autour de la problématique européenne, semble également frappé par la vague de prudence qui caractérise l'ensemble des candidats sur les enjeux européens. Se prononçant plus tard que ses concurrents, François Bayrou a précisé son ambition européenne principalement lors de deux discours, l'un à Strasbourg (12 février 2007), l'autre à Bruxelles (8 mars 2007). Sa position y apparaît clairement européenne, notamment à travers sa défense (unique dans le paysage politique français7) de la BCE. Le candidat centriste défend l'idée d'un traité institutionnel court et lisible, une « loi fondamentale » reprenant les principes, les institutions, les compétences et les procédures. François Bayrou pense qu'une Convention s'imposerait s'il s'agissait de bâtir un système entièrement nouveau. Mais dans ce contexte, Bayrou plaide pour une révision par une CIG mais une « CIG+ » qui verrait ses propositions soumises aux observations d'un cénacle de parlementaires nationaux et européens. Pour la

⁶ Conférence de presse du 11 octobre 2006

⁷Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal notamment ont tous deux critiqué la Banque Centrale Européenne qu'ils accusent de se focaliser sur la maîtrise de l'inflation au détriment de la croissance

ratification en France, le candidat UDF est convaincu que seul le peuple peut lui-même refaire ce qu'il a défait et plaide, à l'instar de sa concurrente socialiste, pour un référendum.

Mais ce nouveau Traité constitutionnel ne sera pas suffisant, selon Bayrou, pour que l'Union soit un grand acteur politique dans le monde. C'est pourquoi il propose 6 grands chantiers, dans les domaines de la politique économique (avec harmonisation budgétaire et fiscale), de l'énergie, du changement climatique et de la biodiversité, de la recherche, de l'immigration et du co-développement, de la défense. Ces 6 avancées permettraient de faire advenir une « Europe dense » centrée sur la zone euro, noyau dur au sein d'un deuxième cercle de l' « Europe large ».

Quant aux « petits » candidats, souverainistes de l'extrême gauche comme de l'extrême-droite - mis à part le candidat du Mouvement Pour la France, Philippe de Villiers, qui pourrait faire de son « non » à Bruxelles un axe récurrent de sa campagne -, ils mettent rarement l'Union Européenne au centre de leurs préoccupations affichées. Le candidat du Front National, Jean-Marie Le Pen, reste discret sur sa principale proposition européenne : sortir la France de l'Union européenne et de l'euro. Mais de façon très paradoxale, le leader d'extrême droite prône le retour à une « préférence communautaire » agricole, avec le rétablissement de droits de douane élevés. A l'extrême-gauche, on met en avant la nécessité d'une Europe plus sociale. La candidate communiste Marie-George Buffet axe sa campagne sur le rassemblement de la gauche « populaire et antilibérale », essayant de capitaliser sur le mouvement « noniste » créé « à gauche de la gauche » lors du référendum de mai 2005, mais sans grand succès jusqu'ici.

LES PROPOSITIONS FRANÇAISES ET LA RÉALITÉ EUROPÉENNE

En ayant pris les devants sur la question européenne, Nicolas Sarkozy a joué sur plusieurs tableaux. Son objectif est sans doute de renforcer son image d'homme d'Etat pro-européen, comme l'encourage une base électorale qui a majoritairement voté « oui » le 29 mai 2005. Mais il oblige aussi les socialistes, très divisés sur leur vision de l'Europe depuis leur référendum interne, à prendre position sur un sujet délicat. Et il semble avoir réussi à ouvrir le jeu puisque, significativement, Laurent Fabius, Ségolène Royal puis Dominique de Villepin et François Bayrou se sont à leur tour rendus à Bruxelles.

Séduisante à première vue, sa proposition de traité simplifié ratifié par les parlements néglige deux éléments pourtant essentiels. En premier lieu, elle minimise les difficiles compromis liant l'ensemble du texte constitutionnel et le risque, en se focalisant sur les dispositions institutionnelles, de faire remonter à la surface des questions touchant à la souveraineté qui restent sensibles dans beaucoup d'Etats. On voit mal comment la Pologne entamerait une CIG institutionnelle sans essayer de revenir sur le principe de la double majorité. Deuxième écueil : le danger de donner l'impression de court-circuiter les peuples, surtout en France où la question est très sensible, pour faire passer une réforme qui reprendrait les termes, même uniquement institutionnels, du texte rejeté. Ces propositions ont d'ailleurs suscité des réactions mitigées, notamment dans les pays ayant déjà dit « oui » au TCE, pour qui l'écart entre ce « mini Traité » et la substance du TCE est trop grand.

Ségolène Royal représente les socialistes avec une légitimité forte issue des résultats du scrutin interne au PS et un élan certain qui contraste avec sa prudence sur les questions européennes. Visiblement calculée pour éviter de faire ressurgir les divisions de son parti et entre ses sympathisants, cette retenue rend délicat tout jugement hâtif sur ses prises de positions européennes. Sa proposition pour un Traité institutionnel qui serait ratifié en juin 2009 évoque un schéma de « sauvetage » du TCE qui ne semble pas différer significativement du plan de Sarkozy. Sur le mode de révision, elle n'a évoqué qu'une fois l'idée d'une Convention et ne semble pas en faire en cheval de bataille. Par contre, le choix du référendum comme mode de ratification crée une ligne de clivage claire entre elle et son rival de l'UMP. C'est d'ailleurs cette option référendaire qui inquiète ses partenaires européens, craignant que l'Union européenne ne puisse encaisser un second « non » français si celui-ci l'emportait à nouveau. Son plaidoyer pour un Protocole Social et sa critique de la BCE la met également en porte-à-faux avec certains de ses potentiels homologues européens.

L'image de « sage » qu'aurait pu incarner François Bayrou sur l'Europe, au regard de son expérience et de son engagement de longue date pour la cause européenne, a été en partie secouée par la position ferme et tranchée qu'il a pris, lui aussi, sur la question d'une ratification référendaire en France. Sa motivation pour convoquer un référendum diffère sans doute en partie de celle de Ségolène Royal. Cette dernière y est notamment contrainte par la nécessité de prendre en compte le « non » de la majorité des sympathisants de son parti, alors que les électeurs de l'UDF ont largement soutenu le Traité Constitutionnel. La démarche de Bayrou est sans doute de vouloir capitaliser sur son image de pro-européen pour remporter un référendum que son prédécesseur a perdu, renforçant par là sa légitimité

d'homme d'Etat. Si son choix pour le référendum inquiète de la même manière en Europe, ses positions suscitent d'autres interrogations, en particulier sa marche à suivre d'une Europe des deux cercles. Faudra-t-il de nouvelles institutions pour le noyau dur ? Le futur Ministre des Affaires Etrangères de l'Europe parlera-t-il au nom du 1er cercle ? Est-il réaliste de fonder ce premier cercle plus intégré sur la zone euro, si on pense, par exemple, aux réticences de l'Irlande sur l'harmonisation fiscale ?

Mis à part la question du mode de ratification, la question de la relance du TCE n'est pas traitée de manière fondamentalement différente par les trois candidats principaux. Sur d'autres thématiques européennes, comme celle de la gouvernance économique, de la politique agricole, de l'énergie ou de la recherche, les différences de positionnement ne sont pas non plus fondamentales. Dans les débats de précampagne, la question de l'adhésion de la Turquie est sans doute celle qui a provoqué le plus de tensions. Si Nicolas Sarkozy et François Bayrou se sont prononcés pour une autre forme d'association que l'adhésion, Ségolène Royal, après avoir réservé sa position pendant un certain temps, a fini par annoncer qu'elle n'était pas pour donner un coup d'arrêt aux négociations mais qu'elle s'en remettait à la décision des Français par référendum.

L'écho médiatique de cette petite campagne d'Europe reste assez limité. Les médias français font d'ailleurs peu de place à la manière dont les propositions des candidats sont perçues dans d'autres Etats Membres, donnant aux citoyens français de manière exagérée l'impression que la France tient la clé pour sortir de la crise et pourra imposer sa feuille de route à ses partenaires. Alors que la campagne présidentielle entre dans sa phase décisive, l'intérêt relatif de la presse couplé avec la prudence de candidats qui ne souhaitent pas raviver les plaies du référendum de 2005 n'augurent rien d'extraordinaire sur la visibilité des questions européennes pendant ces présidentielles. Pourtant, le futur Président de la République française devra se positionner sur sa vision européenne dès le début de son mandat, lors du Conseil européen de juin 2007. Cela lui laisse peu de temps pour transformer sa prudence en écoute et en volontarisme.