

L'Europe, par-delà le COVID-19

Clément Beaune

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/3 Automne** , PAGES 9 À 29
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9781037301079

DOI 10.3917/pe.203.0009

Date de mise en ligne : 07/09/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-3-page-9?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'Europe, par-delà le COVID-19

Par **Clément Beaune**

Clément Beaune est secrétaire d'État chargé des Affaires européennes.

L'accord budgétaire européen de juillet 2020 est inédit : il crée pour la première fois un endettement commun qui permettra de relancer les économies touchées par la crise du COVID-19. Il est le fruit du dynamisme franco-allemand et d'ambitions renouvelées de la Commission européenne. Dans un monde où les tensions s'aiguisent, la France a besoin de l'Europe pour maintenir sa souveraineté. L'Union européenne doit continuer à évoluer pour s'affirmer comme puissance et répondre aux attentes des citoyens.

politique étrangère

Quelques semaines après un accord budgétaire d'une ambition inédite, acté par le Conseil européen le 21 juillet 2020, il serait tentant de dire que le COVID-19 a tout changé dans l'Union européenne (UE), selon le principe savamment répété : « L'Europe n'avance que dans les crises. » Comme tout cliché, cette simplification a du vrai. Le saut d'intégration réalisé avec l'endettement commun de l'Union est l'étape d'intégration européenne la plus importante depuis l'euro ; elle aurait été impossible sans cette crise. Mais il est vrai, surtout, et moins visible, que cette avancée majeure doit beaucoup au retour d'un triangle d'or qui n'avait plus connu pareille vigueur depuis le début des années 1990 : le couple franco-allemand, étroitement associé à une Commission européenne ambitieuse.

Élément de continuité sous-estimé et combiné à une réelle nouveauté, elle aussi minimisée : les attentes des citoyens à l'égard de l'Europe ont augmenté. Ils ne la critiquent pas tant pour son intrusion dans les compétences nationales que pour son inaction face aux défis communs : hier les migrations, aujourd'hui la santé, du manque d'harmonisation des mesures de quarantaine à la recherche commune d'un vaccin. Aujourd'hui, on s'attend à ce que l'Europe agisse, on la critique quand elle ne le fait pas, ou peu, ou tard.

La crise a d'ailleurs montré que son efficacité semblait corrélée à ses compétences : réactive dans le champ économique (suspension des règles budgétaires ou d'aides d'État, soutien monétaire massif), en large partie impuissante pour la coordination des restrictions aux frontières et presque inexistante dans le cœur sanitaire de la crise. Enfin, il n'est pas anodin de noter, avec la nécessaire prudence liée à toute fiction politique, que si le Royaume-Uni était encore membre de l'Union, l'accord sur le budget et un tel plan de relance aurait certainement été inaccessible.

Ces trois éléments – la nécessité d'un logiciel européen commun, les attentes croissantes des citoyens et la pertinence renouvelée du moteur franco-allemand – dessinent la matrice d'un projet européen qui doit revoir ses méthodes comme sa substance pour incarner une puissance ferme, rapide et audible dans un monde brutal que les Européens redécouvrent, tel l'empereur de Chine des *Nouvelles orientales* de Marguerite Yourcenar s'apercevant avec rage que le monde réel n'est pas celui des toiles superbes que son vieux peintre Wang-Fô lui avait idéalement décrit.

Quel projet européen pour Emmanuel Macron ?

Commençons par la méthode européenne du président de la République, non seulement car elle dit beaucoup du fond, mais aussi car elle marque la nouveauté la plus importante dans l'action européenne des présidents français depuis François Mitterrand. Cette rupture méthodologique a été encore peu perçue ou commentée. Elle repose sur la combinaison permanente de trois éléments.

Avant tout, le socle franco-allemand

Rien de bien original, dira-t-on. Certes, mais Emmanuel Macron a évité la tentation de ses prédécesseurs de chercher une alternative. L'histoire de l'Union européenne nous apprend que cette tentation est doublement vouée à l'échec : elle n'offre jamais la même efficacité que le couple franco-allemand et elle oblige, une fois cette impasse constatée, à reconstruire la confiance avec Berlin après être allé regarder ailleurs. L'allié britannique n'était de toute façon pas en mesure d'offrir une solution de rechange dans le contexte du Brexit et le rêve romantique d'une alliance latine, qui n'a jamais eu quelconque réalité, n'a pour cette raison jamais traversé la politique européenne d'Emmanuel Macron.

La vraie innovation franco-allemande du président de la République est de rejeter en même temps les deux pôles classiques du rapport Paris-Berlin : la célébration ou la confrontation. La confrontation est la tentation permanente d'une classe politique française qui rejette sur Bruxelles ou

Berlin les difficultés rencontrées, en confondant souvent le mal et sa cause – réformes économiques, redressement de nos finances publiques... L'idée de renverser la table est particulièrement prégnante à gauche, aujourd'hui à l'extrême gauche : elle est d'autant plus décevante qu'elle n'est que rhétorique, car une fois au pouvoir la gauche coopère avec l'Allemagne et ne renverse pas la table. Pour une raison simple : la condition du changement en Europe est triple – constance dans les propositions et le « combat européen », engagement avec l'Allemagne même et surtout quand les désaccords initiaux sont grands, crédibilité politique et économique intérieure. L'autre écueil franco-allemand, presque aussi néfaste, réside dans une forme de célébration permanente ; c'est la diplomatie de la photo-souvenir, en essayant d'imiter Mitterrand et Kohl à Verdun. Levons tout malentendu : cette dimension symbolique est indispensable. Le président Macron l'a parfaitement assumée, en complétant le traité de l'Élysée par le traité d'Aix-la-Chapelle, ou en commémorant le centenaire de l'armistice de 1918 avec la chancelière Merkel à Rethondes.

Mais elle n'est jamais suffisante et ne dispense pas de ce qui fait depuis six décennies la force irremplaçable de la relation franco-allemande : une relation de travail, organisée à tous les étages de notre vie politique et administrative, dont la puissance vient du fait que nos deux pays ont précisément des positions souvent divergentes mais savent, dans les moments clés, les surmonter, en entraînant les autres – ainsi de l'euro au récent accord sur la dette commune.

Cacher les divergences, c'est condamner le franco-allemand à l'impuissance et l'Europe à l'immobilisme. C'est la raison pour laquelle, dans chaque moment important, identifié avec une gravité parcimonieuse, la France d'Emmanuel Macron a assumé d'afficher sa divergence initiale avec l'Allemagne : sur la réforme de la zone euro, sur l'objectif de neutralité carbone en 2050, sur le projet énergétique Nord Stream 2, au printemps 2020 sur la nécessaire solidarité européenne. Et, sans avoir tout réussi, la force de cette action est d'avoir ensuite su travailler au dépassement et à l'accord.

Reprenons ainsi en quelques mots la séquence sur le plan de relance : fin mars, signature publique d'une lettre de 9 pays, dont la France mais sans l'Allemagne et contre sa position d'alors, appelant à un endettement européen commun ; négociations avec l'Allemagne pour surmonter ce désaccord avant la présidence allemande de l'UE ; accord sur une initiative commune de relance le 18 mai ; proposition de la Commission le 27 mai, reprenant et amplifiant l'ambition franco-allemande ; accord des 27 États membres le 21 juillet.

L'efficacité franco-allemande repose sur deux autres paramètres souvent négligés dans le modèle français centralisé. Pour entraîner l'Allemagne, il faut de la patience et de la constance. L'accord franco-allemand du 18 mai ne repose pas sur trois semaines de négociations, mais sur trois ans de travail, d'échanges techniques et politiques, de confiance établie entre la chancelière Merkel et le président Macron. Et pour entraîner l'Allemagne, il ne faut pas viser seulement Berlin, ou la chancellerie : il faut parler à toutes les parties, connaître les ministres-présidents des Länder, échanger avec les partenaires de coalition, discuter avec les syndicats et les organisations professionnelles, parler à l'opinion et aux grands médias. Ce réseau allemand, Emmanuel Macron l'a bâti, au service de son projet européen, dès son passage au ministère de l'Économie, comprenant que le schéma de la V^e République ne se transpose pas outre-Rhin.

« *Parler à tout le monde* »

La formule n'a pas concerné que l'Allemagne. Cette approche a été appliquée depuis 2017 à l'ensemble de nos partenaires de l'UE, car le socle franco-allemand est toujours nécessaire mais jamais suffisant. Une évidence ? Cela devrait l'être. Mais la France a vécu dans le déni d'une Europe à 27. Pointant du doigt à juste titre les défaillances graves d'une Union mal pensée pour cette taille et cette hétérogénéité, les dirigeants français ont fait comme si nous étions encore six ou douze. On ne change pas la réalité en la niant. C'est la raison pour laquelle le président de la République a entrepris un large travail bilatéral, surtout avec les pays aux positions de départ les plus opposées aux nôtres : dix rencontres depuis 2017 avec le Premier ministre néerlandais, une tournée européenne dans les pays de l'Est de l'Europe dès l'été 2017 – sans laquelle la réforme du travail détaché n'aurait jamais été obtenue –, dans les pays du Nord l'été suivant, plus de vingt visites bilatérales au total, la participation ou la réactivation de multiples formats de coopération, du groupe d'Austerlitz à celui des pays méditerranéens.

Cette extension est la condition d'un moteur franco-allemand efficace, dans lequel la France pèse car elle a d'autres alliés, de différentes régions, tailles, familles politiques. Sans cet effort au petit point, l'Allemagne n'aurait pas rejoint nos positions sur le plan de relance au mois de mai 2020 ; sans ce déploiement préalable, pas d'unanimité arrachée sur le plan de relance, seulement deux mois après. Ce réseau européen tous azimuts sera encore indispensable pour relever les prochains défis : renforcement de nos engagements climatiques, unité et fermeté face au Royaume-Uni pour mettre en œuvre le Brexit, définition d'une politique migratoire européenne notamment.

La dernière pièce du puzzle dessine les institutions européennes

Là encore, un réinvestissement français s'est avéré indispensable. En arrivant aux responsabilités, Emmanuel Macron n'avait pas participé au choix de la Commission européenne de Jean-Claude Juncker, aucun représentant de sa famille politique au Parlement européen ne pouvait relayer nos positions et les délégations existantes étaient faibles, par la taille, dans leurs groupes parlementaires. La France a traditionnellement tendance à considérer qu'une intervention du commissaire français, ou un appel au président de la Commission peuvent régler tout sujet de sensibilité nationale. Négliger la complexité d'un système fragmenté, entre un collège de 27 commissaires, un Parlement européen qui est loin du rôle de figuration qu'on lui prête encore à Paris, et des familles politiques européennes méconnues mais influentes, ne peut que dramatiquement réduire le poids de la France et de ses idées.

La préparation des élections européennes et du renouvellement institutionnel de 2019 a donc été centrale dans le logiciel du président de la République : en évitant d'abord que toutes les familles politiques ne soutiennent le principe dévoyé du *Spitzenkandidat* (comment défendre une tête de liste commune sans liste européenne commune ?) ; en soulignant l'importance de cette élection, ce qui a permis de retrouver un niveau de participation inédit depuis 1994, avec une délégation « Renaissance » de soutien au projet présidentiel qui représente la force la plus importante d'un nouveau groupe politique central indispensable à la nouvelle Commission ; en s'impliquant surtout dans le choix des postes clés : succès franco-allemand inédit avec l'installation à la tête de la Commission d'une Allemande francophile et à la tête de la Banque centrale européenne d'une Française très respectée en Allemagne, duo complété par un président du Conseil européen francophone issu de la famille politique d'Emmanuel Macron et un Haut-Représentant pour la politique étrangère espagnol proche des préoccupations françaises sur la Méditerranée et l'Afrique. Sans ce cadre institutionnel fondamental, la réaction économique à la crise du COVID-19, sur le plan budgétaire et monétaire, serait restée, répétons-le, un rêve français.

Un réinvestissement français s'est avéré indispensable

Une stratégie de changement

Un dernier point de méthode, qui traduit aussi ce fond qui remonte à la surface, mérite d'être souligné ou clarifié. Jouer le jeu de la coopération européenne traduit une stratégie de changement et non une volonté de conservation du système. C'est la raison pour laquelle l'action européenne

de la France depuis trois ans conjugue coopération quotidienne et interpellation régulière. Le discours de la Sorbonne dès septembre 2017, celui prononcé devant la chancelière Merkel à Aix-la-Chapelle en mai 2018, la Lettre aux Européens de mars 2019, l'entretien d'Emmanuel Macron à *The Economist* en novembre de la même année, en même temps qu'ils contiennent des propositions concrètes pour ne pas s'en tenir à un discours de vision ou de tribune, visent à déciller les Européens sur le besoin d'une Europe puissance qui ne s'excuse pas d'exister et réalise que son destin ne peut et ne doit être délégué à des puissances extérieures.

Cette approche exprime précisément le logiciel européen défendu depuis la campagne présidentielle de 2017 par Emmanuel Macron. « Les vrais souverainistes sont les pro-Européens » écrivait le candidat¹. Cela traduit deux convictions fondamentales : l'Europe n'est pas la dilution mais la condition de la souveraineté française dans le monde actuel ; et si elle n'atteint pas cette promesse aujourd'hui, elle peut être réformée. Dit autrement : nous refusons le choix entre une Europe faible et le repli national car la France peut faire changer l'Europe. Ce réformisme européen n'est pas soluble dans les concepts classiques, aussi mouvants que vagues, d'eupéisme, de fédéralisme ; personne ne saurait aujourd'hui les définir, sauf quelques radicaux enthousiastes ou accusateurs. Ce réformisme est au fond la meilleure illustration du gaullo-mitterrandisme défendu par Emmanuel Macron. Il repose sur un triptyque : indépendance, puissance, identité.

Indépendance, puissance, identité

La première conviction est que l'indépendance française dans le monde a une dimension européenne incontournable. C'est d'ailleurs l'obsession gaullo-mitterrandienne, fondée sur le souvenir de 1940 : les outils diplomatiques, militaires, économiques, scientifiques et moraux de l'indépendance sont la condition première pour se prémunir d'un nouvel effondrement. C'est la raison pour laquelle, fidèle à sa gestion pragmatique de la grandeur, De Gaulle, qui avait annoncé « déchirer » le traité de Rome de 1957 s'il revenait au pouvoir, l'a finalement préservé et soutenu, car il permettait de moderniser, par une concurrence maîtrisée et un marché étendu, l'industrie française. Habilement, il a compensé cette concession par la mise en œuvre de la Politique agricole commune, pour appuyer d'un même mouvement les deux secteurs de la transformation économique d'après-guerre. La même logique a conduit François Mitterrand et Delors à prôner la création du Marché unique dans les années

1. E. Macron, *Révolution*, Paris, éditions XO, 2016, p. 230.

1980, en l'accompagnant d'une politique de solidarité pour les régions les plus pauvres. Mitterrand comme De Gaulle ont aussi vu dans le cadre européen la seule façon de réhabiliter le partenaire allemand sans humiliation ni naïveté, pour renforcer sa puissance nécessaire à la France en l'encadrant de manière tout aussi indispensable. Construction européenne et intérêt français se confondaient aisément, et cette matrice demeure.

Aujourd'hui, ce renforcement de la France par l'Europe prend une dimension mondiale : comment développer les filières industrielles stratégiques, de la batterie électrique aux médicaments essentiels, par l'autarcie nationale plutôt que par l'autonomie européenne ? Comment obtenir des accords commerciaux qui régulent la mondialisation à l'échelle d'un seul pays ? Le Royaume-Uni en fait le douloureux apprentissage. Il serait tout aussi naïf de croire à l'impuissance des États nations qu'à l'inutilité de l'échelle européenne. Après tout, Singapour, Israël ou la Corée du Sud réussissent remarquablement bien dans le concert mondialisé des nations. Ce serait oublier un peu vite que leur ouverture et leur dépendance à l'extérieur, économiquement ou géopolitiquement, sont immenses. Il est ainsi paradoxal de défendre une France souveraine et de prendre appui sur des pays qui ne pourraient survivre sans un marché mondial ouvert et une protection stratégique (le plus souvent américaine) existentielle. Il y a bien une complémentarité, depuis De Gaulle, entre les outils nationaux (dissuasion nucléaire, siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies...) et européens (marché élargi, politique commerciale unifiée, monnaie commune...), garants d'une même indépendance.

Si l'indépendance vise autant la protection contre les risques internes à l'Europe qu'extérieurs à celle-ci, *via* la coopération au sein de l'UE, la puissance a trait à la projection extérieure. Plus qu'aucun autre pays européen, la France veut peser sur le cours du monde, par intérêt et par conviction. Depuis 1950, la France voit l'Europe comme un levier de puissance. La déception française à l'égard de l'Europe vient de cet entre-deux, sur lequel nous reviendrons : la France seule ne peut déployer la puissance de l'échelle continentale mais l'UE n'a pas encore pris ce relais de puissance espéré par nos concitoyens. Il n'en est pas moins vrai que les six dimensions de la puissance contemporaine présentées par le président de la République dans son discours de la Sorbonne requièrent une ambition européenne : sécurité et défense, migrations et frontières, transition écologique, transformation numérique, souveraineté alimentaire, pouvoir économique et industriel.

Enfin, pas plus que la notion de souveraineté, le concept d'identité ne doit être laissé aux anti-européens. Emmanuel Macron n'a pas redécouvert l'une ou l'autre à la lumière de la crise du COVID-19 ; ces deux

thèmes sont au cœur de son premier discours européen d'ensemble, en septembre 2016, à Lyon. Car l'Europe ne date pas de 1950 ; elle n'est pas une invention technocratique ou une simple construction rationnelle. Elle est culture, histoire, diversité et identité. S'interroger sur le destin européen de la France a peu de sens à cet égard : qui peut prétendre, de l'empire romain à la révolution industrielle, que notre pays serait une péninsule isolée du continent ? Pour le meilleur et pour le pire, notre histoire est intrinsèquement européenne. Le modèle européen consiste précisément à rechercher l'équilibre toujours instable entre ouverture à l'autre et protection de soi : l'Europe a inventé le traité et la frontière, le marché et la règle. L'équilibre est la définition même de ce modèle unique au monde : une combinaison à doses égales de liberté individuelle et de solidarité de groupe, d'unité culturelle et de diversité locale. Au total, les points communs sont plus nombreux entre Stockholm et Naples qu'entre Berlin et Pékin (ou Moscou, ou Washington). Aujourd'hui, cette identité s'enrichit d'une sensibilité analogue face au changement climatique ou aux implications de la révolution numérique (en matière de taxation ou de protection des données privées, par exemple).

Ces éléments – indépendance, puissance et identité – se réunissent dans la notion de souveraineté européenne, parfois mal comprise par nos partenaires de l'Union mais de plus en plus reprise. La souveraineté, c'est au fond la capacité à défendre ou promouvoir ses intérêts et ses valeurs ; ce que l'Europe n'ose encore ni faire ni penser sans quelque pudeur liée à son égarement colonial, à l'effondrement des guerres mondiales, à son expérience totalitaire. Pourtant, l'Europe « géopolitique », appelée de ses vœux par Ursula von der Leyen en particulier, est l'enjeu réel de la décennie qui vient : exister sur la carte ou subir la loi des autres.

Quels constats poser sur l'Europe de 2020 ?

La dialectique puissance/coopération

L'Europe de 2020 n'est pas exempte de défauts qu'il conviendra de corriger. Le premier me semble la difficulté à concilier puissance et coopération. Jamais, pour s'en tenir aux deux derniers siècles, les pays d'Europe n'ont su les combiner. En sollicitant l'indulgence des historiens pour une telle simplification, disons que l'Europe a traversé deux phases : la puissance sans coopération – la domination économique et industrielle, puis coloniale, devenant si nette au XIX^e siècle que les pays européens, loin de devoir s'entendre, pouvaient rivaliser pour l'hégémonie continentale et mondiale. Cette période de sur-puissance s'achève avec la Première

Guerre mondiale, puis définitivement avec la Seconde, qui marque l'acmé et la fin de la guerre civile européenne.

S'ouvre alors une phase radicalement opposée : vaccinée contre la puissance, l'Europe s'en éloigne de force et de gré ; c'est la coopération sans puissance. Le projet européen est le fils de ce traumatisme. L'élan de quelques esprits génialement lucides a permis, dès 1950, de bâtir un projet de coopération européenne sur les décombres de la guerre. Ce projet – et c'est déjà immense – est une œuvre de réconciliation. Il est tourné vers l'Europe elle-même, qu'il vise à recoudre, non vers le vaste monde dont l'Europe ne peut et ne veut plus s'occuper. Rapprocher la France et l'Allemagne, créer un marché pacificateur, unir par la règle et le droit ceux qui se sont entretenus par une violence sans limite : tout est à visée interne. La puissance extérieure, notamment la défense et la sécurité, n'est pas l'affaire des communautés européennes. Cette puissance doit être déléguée, aux États-Unis et à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) dans une guerre froide où l'Europe politique est ancrée (et réduite) à l'Ouest ; et, pour ce qu'il en reste aux Européens, à l'État qui demeure le cadre strict d'une puissance réduite. Pour la France, seul grand pays continental reconnu dans l'ordre mondial d'après-guerre, l'Europe est certes réconciliation mais elle aussi un levier de puissance espéré ; de là vient l'ambiguïté fondatrice, qui pourrait aujourd'hui être enfin surmontée.

**Parler le langage
de la puissance sans
perdre la grammaire
de la coopération**

Désormais, tous les défis européens sont externes, et les attentes croissantes des citoyens, pas seulement français, touchent au rapport de l'Europe au monde : migrations, protection des frontières, sécurité et défense (contre le terrorisme notamment), changement climatique, bouleversement numérique, mondialisation commerciale... Le jeu des acteurs l'atteste : l'Europe n'est plus à l'ombre ou à l'abri d'une bienveillance sécuritaire américaine tout acquise ; elle ne peut s'accommoder de son rapport de dépendance croissante à la Chine ; et elle doit elle-même faire face aux turbulents empires de proximité – Russie, Turquie. Les Européens savent qu'ils doivent à nouveau parler le langage de la puissance sans perdre la grammaire de la coopération. Ils sont saisis du vertige de celui qui sait devoir sauter.

Un lieu vide de pouvoir ?

Le deuxième défaut, corollaire du premier, est le vide du pouvoir : ni lieu ni moment n'incarnent le pouvoir d'agir dans l'UE. Le renoncement à la

puissance, amplifié par la volonté parallèle de ne pas provoquer les structures d'État, s'est incarné dans le lexique européen qui se met en place à partir des années 1950 : Haute Autorité pour ne pas dire gouvernement, commissaire pour ne pas oser ministre, collège pour ne pas avoir de chef, directive ou règlement (de copropriété ?) pour ne pas prononcer le terme sacré de loi... Cela pourrait faire l'objet d'un volume entier², mais l'architecture même des bâtiments des institutions européennes témoigne de l'allergie à la puissance et à la représentation du pouvoir.

Le constat a appelé ses remèdes à mesure que l'Europe s'est (pré)occupée du monde alentour. Un premier lieu de pouvoir a ainsi été créé avec la mise en place du Conseil européen en 1974. Puis les élections européennes au suffrage universel direct à compter de 1979 ont visé à donner la dimension démocratique nécessaire à une Europe dont les compétences et le budget s'étendaient. Du milieu des années 1980 au milieu des années 2000, jusqu'au mur de la « Constitution » européenne, le changement de traité est devenu le moyen de l'expansion encadrée du pouvoir européen, témoignant du caractère intrinsèquement juridique de la construction européenne.

Cette même logique a conduit l'UE à multiplier les présidents : à la présidence de la Commission et du Parlement européen s'est ajoutée il y a dix ans celle du Conseil européen, celle de l'Eurogroupe pour la zone euro, un Haut-Représentant pour la politique étrangère. Mais cela n'a pas suffi : le Conseil européen gère principalement les crises sans rôle prospectif et l'inflation des postes est un aveu paradoxal de la difficulté à incarner un pouvoir fort. L'Europe a plusieurs numéros de téléphone, mais elle n'a pas de ligne directe, pourrait dire aujourd'hui Henry Kissinger. Cette pluralité d'interlocuteurs est plus difficile à accepter pour le citoyen français baigné dans la V^e République que pour n'importe quel autre Européen.

L'Europe n'a pas non plus de moment décisif, comme la France avec son élection présidentielle, ou les autres pays européens avec leurs scrutins législatifs, définissant un programme d'action pour quatre ou cinq ans. Les élections européennes en sont un élément, mais la vérité oblige à dire qu'elles ne peuvent dessiner une orientation collective claire par la nature même du système européen – absence de liste commune transnationale, méconnaissance des familles politiques européennes, absence de

2. Voir l'étude de L. Lamant, *Bruxelles chantiers. Une critique architecturale de l'Europe*, Montréal, Lux Éditeur, 2018.

lien direct avec le choix de l'exécutif européen, plus structurellement diversité des langues et des cultures politiques, appréhension lointaine des sujets européens sans espace de débat commun... Le sursaut de participation au scrutin de 2019 montre toutefois que l'Europe peut mobiliser quand les enjeux sont mieux perçus (préoccupation climatique, montée des nationalismes...).

Il n'y a donc pas de fatalité au désintérêt politique européen. Le vide du pouvoir peut être comblé, à condition de ne pas singer les systèmes étatiques : l'UE n'a nulle vocation à en devenir un nouveau. Une solution tout européenne consisterait à ajouter un « président des présidents » aux multiples têtes qui représentent l'Europe ; en réalité, la tête dépasse du rang lorsque les circonstances s'y prêtent : Angela Merkel a dessiné un leadership de raison en période de crise, rechignant toutefois à incarner un leadership de vision une fois l'orage passé ; Emmanuel Macron assume ce rôle, non sans inévitable friction, depuis 2017. L'existence de politiques plus ambitieuses, le cas échéant dans des formats restreints, fera naturellement émerger des leaders, quitte à les multiplier. Pour trouver un forum européen adéquat, lieu et moment d'orientation politique réunis, il faudra innover : les conférences diplomatiques ne sont plus un cadre suffisant et accepté de changement du cours de l'Europe ; la tentative d'élargissement et de démocratisation des débats par la Convention de 2001-2003 a été une expérience utile, mais elle est disqualifiée pour l'avenir par l'échec des référendums de 2005. Il faut imaginer autre chose, qui réponde au besoin contemporain de délibération ouverte : c'est le sens de la Conférence sur l'avenir de l'Europe proposée par la France.

La passion européenne de l'élargissement

Cette passion tient d'abord au fait que l'élargissement entraîne l'élargissement, car chaque nouveau venu a sa propre zone de voisinage et d'influence, qu'il considère comme la nouvelle frontière à surmonter ; chaque pays souhaite éviter d'être aux marches de l'empire. L'Europe, par ses origines, est centrée sur elle-même : elle ne pense pas sa relation à l'extérieur en termes de frontières, interface nécessaire de coopération et de tensions. Elle se vit comme un espace de prospérité qu'il conviendrait d'étendre. Aux origines, la Communauté européenne n'a pas de politique étrangère. Outre les accords commerciaux, que l'Union a tardé à percevoir comme des outils d'influence ou de pression au service de ses intérêts et valeurs, l'Europe a deux moyens d'action centraux : l'argent et le marché (unique), qui peuvent se dilater sans grande difficulté. S'y ajoute une dimension plus profonde : pour les pays dits de l'Est, qui comptent aujourd'hui pour la moitié des membres de l'UE, comme pour les pays

des Balkans qui frappent à la porte, l'Europe politique a constitué un horizon de liberté, de paix et de prospérité dont l'histoire les avait arbitrairement et injustement exclus. Il y a là pour eux un dû réparatoire qu'il serait égoïste de refuser.

La France s'est toujours méfiée de l'élargissement, intuitivement considéré comme une dilution qui retarderait l'union politique ; l'enthousiasme britannique pour cette expansion ajoutait légitimement à notre réticence. Il faut ici constater un échec français : depuis François Mitterrand, nous avons à juste titre alerté sur les risques d'une expansion rapide, non accompagnée de réformes institutionnelles ambitieuses, avec en pratique des ajustements ou des empilements (ainsi du principe d'un commissaire par pays), hors le salutaire recul de la décision à l'unanimité ; mais nous n'avons su ni expliquer les raisons valables de nos préventions, ni proposer d'alternative crédible. Pire, nous avons creusé le fossé, en ignorant les nouveaux entrants, au lieu d'en faire de précieux alliés. Une étape utile a été franchie début 2020, à l'initiative de la France, en durcissant les négociations d'adhésion. Mais l'UE ne peut déjà plus atteindre ses ambitions nouvelles dans les conditions actuelles, à 27 ; et, devant désormais penser son rapport à l'extérieur, elle doit aussi se doter de frontières claires. C'est à cette condition que les Européens, pas seulement les Français, ressentiront l'appartenance à une communauté politique et la protection qu'elle peut apporter.

Dépassant les défauts de construction du projet politique, nous retrouvons finalement un imaginaire européen enraciné, fait d'un double sentiment paradoxal. D'une part, une peur quelque peu dépressive du déclin ; nul ne l'a mieux décrite que George Steiner³ : nos noms de rue témoignent de notre obsession des gloires et blessures du passé, là où tel Henry Ford les Américains pensent que « l'histoire c'est de la blague ». D'autre part, un sentiment confortable de vivre en paix dans une bulle protectrice, sensible à une certaine idée de « fin de l'histoire ». Les deux sentiments réunis portent un nom : le charme discret de la décadence. Chaque période où l'Europe s'y est complue a mené à sa ruine. Aussi lui faut-il retrouver le sens du monde et le goût de l'avenir.

Retrouver le sens du monde et le goût de l'avenir

Conçue comme un projet de réconciliation interne, l'Europe politique doit se doter aujourd'hui de quatre attributs indispensables à toute communauté politique qui dure et s'affirme : des frontières, des institutions adaptées, un agenda de puissance et un sentiment d'appartenance.

3. G. Steiner, *Une certaine idée de l'Europe*, Arles, Actes Sud, 2005.

Tournée vers sa reconstruction politique et économique, délimitée de fait par la guerre froide, l'Europe n'a jamais eu à affronter la question des frontières. Trois éléments ont rendu la question incontournable : la taille déjà atteinte et la lourdeur induite de son fonctionnement ; les tensions croissantes avec la Turquie ; la crise migratoire, qui a montré que la gestion des frontières ne pouvait être une compétence anecdotique de l'Union.

Définir des frontières, ce n'est pas fermer une société, mais organiser son rapport au monde : c'est précisément cela dont les Européens ont besoin. Pour l'UE, c'est aussi la condition d'une politique étrangère solide, qui se distingue d'une politique d'élargissement. Il est ainsi important de dire, comme l'a fait le président de la République à la Sorbonne, que l'élargissement aux Balkans occidentaux est une étape ultime : l'extension de l'Union doit s'y arrêter. Encore faut-il préciser que cet élargissement n'est pas garanti. C'est la raison pour laquelle la méthode de négociation a été réformée à la demande de la France, pour les pays qui entrent en discussion (Macédoine du Nord, Albanie), comme pour ceux, ralliés à cette nouvelle approche, qui sont déjà en négociation (Serbie, Monténégro) : elle permet de rendre le processus réversible, avec un contrôle politique loin de l'actuelle automaticité. Plus important encore, cet élargissement doit être strictement conditionné à une réforme du fonctionnement de l'Union ; frontières et institutions vont de pair.

Quelle relation construire avec nos grands voisins ?

Quelle relation construire, dès lors, avec nos grands voisins ? La question commence par la Turquie, engagée dans un processus de négociation depuis 1963, dont il faut dire à la fois qu'il reposait alors sur un projet profondément différent, beaucoup moins intégré, et qu'il a fait l'objet d'une commode hypocrisie réciproque – les Européens n'osant jamais couper le fil par crainte de rompre le dialogue, périodiquement réactivé quand nous avons besoin d'Ankara ; les Turcs trouvant, dans la période récente, un exutoire nationaliste efficace dans les hésitations européennes. Il faut être clair, et travailler à un autre partenariat qui ne sera pas l'adhésion à l'UE. Emmanuel Macron l'a indiqué franchement lors de la visite du président turc à Paris en janvier 2018. Économique, énergétique, sécuritaire, migratoire, culturel, ce partenariat (dont le mot peut changer car celui-ci est parfois vu comme une blessure d'orgueil en Turquie) ne pourra toutefois progresser que si les provocations actuelles en Méditerranée orientale s'effacent.

Serait-ce là un modèle transposable à d'autres voisins ? C'est en réalité d'accords sur-mesure dont nous avons besoin avec notre voisinage, comme toute grande puissance. Nous pouvons utiliser les cadres existants pour certains d'entre eux : le Partenariat oriental avec l'Ukraine, la Biélorussie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Moldavie ; un partenariat méditerranéen au Sud, encore insuffisant malgré les efforts français de Nicolas Sarkozy relancés par Emmanuel Macron. La Russie pose une toute autre difficulté, mais refuser le dialogue nous rendrait impuissants : c'est le sens de l'initiative engagée par le président de la République en août 2019. Celle-ci a créé de forts remous à l'est de l'Union, où la France est parfois perçue comme pro-russe : aucune naïveté n'entre pourtant dans cette initiative, jamais la France n'a remis en cause, par exemple, les sanctions européennes communes contre la Russie, aucun responsable politique français de premier plan ne sait mieux qu'Emmanuel Macron ce que peuvent être cyberattaques et désinformation ; sans oublier que la France a renforcé les règles européennes auxquelles est soumis le projet gazier Nord Stream 2, qui pourrait accroître notre dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie. Si les choses étaient à refaire, sans doute faudrait-il inverser l'ordre des facteurs : d'abord débattre collectivement au Conseil européen, se rendre en Pologne et dans les pays baltes, puis initier un dialogue nouveau avec Moscou.

L'inconnue principale de cette équation frontalière porte bien entendu sur le Royaume-Uni. La négociation de la relation future, actuellement bloquée, démontre d'abord la pertinence des paramètres évoqués : l'impossibilité de penser notre voisinage en simples termes d'élargissement (puisque le Royaume-Uni « dés-élargit » l'Europe...), et la nécessité de partenariats *ad hoc*. Elle soulève plus encore la question fondamentale de la frontière : dans une communauté politique, l'intérieur et l'extérieur ne sont pas identiques. Aussi la France défend-elle avec une fermeté, non punitive mais vitale, que le Royaume-Uni ne puisse obtenir le meilleur des deux mondes – le libre accès à notre marché sans le respect complet de nos règles. Sinon, les nationalistes auront beau jeu de présenter l'Union comme une coquille vide, ou une vache à traire. Mais il y aurait quelque paradoxe à parler avec Moscou, à renforcer les liens avec Kiev, à négocier avec Belgrade, et à ignorer ce qui nous relie au Royaume-Uni. Si nous parvenons à équilibrer l'accès au marché européen et le respect de règles de concurrence équitable, en y ajoutant un partenariat de sécurité, nous aurons, pour l'Europe, construit un nouveau modèle de voisinage et d'influence. Au fond, la somme d'un accès régulé au Marché unique et de l'appartenance au Conseil de l'Europe dessinerait un cadre européen de coopération économique et politique utile pour l'avenir et transposable, *mutatis mutandis*, à d'autres pays proches.

Un cadre institutionnel unique, des formats différenciés

Délimité, un projet politique doit aussi être dirigé. On ne peut reprocher à l'Europe de se désintéresser des institutions, elle en a la passion. Les débats sur les traités et les « cercles » animent la vie bruxelloise depuis 70 ans. Mais l'enjeu est de reposer le sujet de manière pragmatique, avec une ligne simple : un cadre institutionnel unique, des formats différenciés.

L'idée revient régulièrement en Allemagne et plus encore en France de définir des clubs ou des cercles de pays européens, non sans une forme de nostalgie d'une Europe plus réduite et plus homogène. Un « noyau dur » incarnerait l'esprit européen et l'ambition originelle. Ce pourrait être le cercle des six membres fondateurs, ou des douze qui ont marqué l'ère Delors. Pourtant, cette Europe-là ne se retrouvera pas. Construirait-on l'harmonisation fiscale nécessaire avec les Pays-Bas ou le Luxembourg ? La France n'est-elle pas plus proche, en ce domaine, de Varsovie que de Dublin ? Les formats historiques, les fractures Est-Ouest ou Nord-Sud ne résument pas l'UE. Là est d'ailleurs sa chance et sa condition de survie, car si deux ou trois clubs s'opposaient sur l'ensemble des sujets, ils se disjoindraient rapidement.

Dans une Europe à 27, il faut construire des équipes de projet, en fonction des sujets ; de là vient l'absolue nécessité de « parler à tout le monde ». Cela peut signifier de simples alliances temporaires pour faire avancer une idée : la France a ainsi réuni quatre, puis neuf pays, au printemps 2019, d'abord sans l'Allemagne puis en la ralliant, pour que soit adopté au niveau européen l'objectif de neutralité carbone en 2050. Cette différenciation peut aussi impliquer des coopérations plus durables, qui traversent d'ailleurs l'histoire européenne, de Schengen à l'euro et aujourd'hui la défense.

Suivant un paradoxe d'apparence, la condition d'une telle différenciation sans éclatement est de conserver un cadre institutionnel unique : une seule Commission, un seul Conseil, un seul Parlement, une seule Cour de Justice – et une seule Banque centrale. Ce cadre devrait être lui-même plus souple pour permettre une différenciation juste et efficace. Ainsi, le Parlement européen devrait se réunir en « Parlement de la zone euro », avec les seuls élus des pays concernés, pour voter, demain, un budget spécifique aux pays partageant leur monnaie. De même, le Conseil pourrait faire évoluer son format en fonction des sujets ainsi débattus. Un changement de traité sera nécessaire pour organiser une telle unité différenciée ; dans l'attente, des solutions pragmatiques, comme celle de l'Eurogroupe, permettent d'avancer.

Deux autres changements d'ordre institutionnel apparaissent indispensables pour accroître l'efficacité de décision de l'Union dans une famille à 27. D'une part, la réduction de la taille de la Commission ; le principe d'un commissaire par pays ne permettant aujourd'hui ni d'assurer la cohésion nécessaire à un exécutif atypique et donc fragile, ni de dégager l'esprit européen indispensable à la définition d'un intérêt commun, chaque capitale voyant son commissaire comme son porte-parole ou son protecteur. D'autre part, la fin de l'unanimité dans les domaines qui demeurent, notamment la fiscalité, ce mode de décision ne se justifiant que pour les sujets de nature constitutionnelle, ou constitutive, comme l'élargissement, le changement des traités et, de manière plus discutable, le budget et ses ressources.

Trois Europe ?

En pratique se dessinent, à travers les grands domaines de coopération, trois Europe au sein de l'Union. Émerge d'abord une Europe des valeurs et du marché, fondement des communautés européennes dès 1950 : il s'agit de l'Union à 27, débordant ponctuellement dans son voisinage suivant la logique de partenariats évoquée. S'y rejoignent ou s'y rejoindront, dans une superposition de plus en plus nette, le Marché unique lui-même, l'espace Schengen qui s'élargit (la logique du marché intérieur et de la libre-circulation ne pouvant en réalité se distinguer), et la zone euro qui s'étend et couvre une immense partie de l'Union post-Brexit. En son sein, une Europe de défense et de sécurité voit peu à peu le jour, autour de l'Initiative européenne d'intervention lancée en 2017 par le président de la République ; elle devra être repensée à l'aune du Brexit, car là se trouve le domaine dans lequel l'ancrage européen du Royaume-Uni constitue un intérêt stratégique commun essentiel : c'est le sens de la proposition faite par Emmanuel Macron et Angela Merkel d'un Conseil de sécurité européen, instance de coordination associant Londres au champ de la politique étrangère et de sécurité (positions partagées, sanctions communes...).

Dans les autres domaines, notamment celui des coopérations industrielles, c'est la coopération pragmatique, le format *ad hoc*, qui prédominera, avec un soutien (notamment financier) de l'UE : ainsi des « projets importants d'intérêt commun européen » lancés par la France et l'Allemagne dans le domaine des batteries électriques, avec le soutien de la Commission européenne et une dérogation aux règles d'aides d'État. Toute coopération européenne n'a pas vocation à engendrer son propre traité, ses propres institutions ; tout projet européen ne doit pas attendre l'acceptation de chacun. L'Europe doit retrouver le goût de l'entreprise et

du désir : ceux qui avancent entraîneront ceux qui attendent ; c'est une loi européenne bien établie. Les institutions doivent alléger et faciliter, plutôt que vouloir incarner en tout point, par elles-mêmes, le projet européen. Une seule avant-garde, au fond, demeure nécessaire et doit assumer ses responsabilités : c'est, toujours, le socle franco-allemand.

Tel est exactement l'esprit de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui devrait être lancée à l'automne 2020 sous présidence allemande de l'UE et conclue au printemps 2022 sous présidence française. Puisque l'UE manque de lieux et de moments de pouvoir, puisque le changement par la marche en avant institutionnelle ne fonctionne plus, il est essentiel d'ouvrir un temps de réflexion large, sur le fond des politiques et des actions menées. Associant les institutions européennes et nationales, mais surtout les citoyens à travers des exercices délibératifs approfondis, à l'instar de la récente Convention citoyenne pour le climat, cet exercice inédit sera l'occasion de s'interroger sur des questions jamais débattues ensemble, en même temps, au niveau européen : quelle politique migratoire, quelle politique alimentaire, quelle politique de santé, quelle politique commerciale ? Cet exercice en fera sourire certains, comme toute expérience de ce type ; c'est un pari, mais des élections européennes aux marches sur le climat, les derniers mois ont montré que les Européens étaient en mal de projet commun et ardemment désireux de s'engager. Pour assurer cette mobilisation, une condition est indispensable : que les États et les institutions européennes reprennent au plus vite une large partie des propositions issues de cette Conférence.

Les institutions doivent alléger et faciliter le projet européen

Un agenda de puissance

Pour l'Europe, la plus grande nouveauté consiste à développer un agenda de puissance. Cette idée a fait un chemin rapide ces trois dernières années, sous l'impulsion des propositions françaises, d'un *aggiornamento* allemand progressif, et des secousses provoquées par le choc sino-américain. Les domaines de puissance, ici rappelés suivant les lignes présentées par Emmanuel Macron dès septembre 2017, sont bien identifiés. La crise du COVID-19 en a accentué la prise de conscience, notamment dans le domaine de l'indépendance industrielle et de la protection des secteurs économiques stratégiques, dont la santé. Trois points moins souvent relevés méritent quelque attention.

Conformément à une forme de retrait, ou d'ouverture bienveillante, qui jalonne son histoire récente, l'UE a eu tendance ces dernières années à

entrer dans le jeu international comme un *honest broker*, se situant à équidistance des grands acteurs, notamment les États-Unis et la Chine. Dans un certain paradoxe, cela inclut plusieurs pays très attachés à la relation transatlantique, à l'Est de l'Europe, qui en matière économique ou technologique refusent toute confrontation avec la Chine. Or le choix systématique de l'équidistance est le choix des non puissances. Le domaine commercial en offre le meilleur exemple : sous la Commission précédente, l'UE aurait dû, dès le début du mandat de Donald Trump, chercher à établir un agenda commun de réforme de l'Organisation mondiale du commerce, et reconnaître que, sans partager le style et la méthode, Bruxelles faisait la même analyse que Washington s'agissant des comportements anti-concurrentiels agressifs de Pékin. L'Union a préféré éviter le sujet, subissant en même temps la rivalité commerciale avec la Chine et

Changer le logiciel en matière commerciale

les droits de douane américains, tout en multipliant des accords commerciaux avec tout autre partenaire disponible (Canada, Vietnam, Mercosur...). À l'inverse, l'Union n'a pas à rougir de travailler étroitement avec la Chine en matière climatique, puisque les Américains se sont exclus de l'accord de Paris. Choisir ses combats et ses partenaires, tout en se situant dans un cadre conceptuel clair (autonomie européenne, relation privilégiée avec les États-Unis, coopération de circonstance avec d'autres acteurs), constitue l'essence même d'une politique de puissance, dont la boussole est, à tout instant, la défense de ses valeurs et de ses intérêts.

Pour mener cette action, l'Union doit avant tout recenser ses forces. Son atout principal demeure son marché intérieur, le plus grand marché ouvert du monde, fort de 450 millions de personnes. C'est un levier de force interne et de puissance externe auquel sont associées les grandes politiques européennes intégrées, la concurrence et le commerce international. C'est la raison pour laquelle le renforcement du marché intérieur, par exemple par l'unification du droit des affaires, de la régulation bancaire et financière ou des règles relatives aux grandes plateformes numériques, n'est pas un projet dépassé, achevé, mais éminemment d'actualité pour notre croissance et notre compétitivité.

Sa puissance, et même sa survie, requièrent des adaptations fondamentales. D'une part, la lutte contre le *dumping* interne à l'Europe, qui mine son acceptation durable par les citoyens : c'est le sens de la réforme du travail détaché, entrée en vigueur le 30 juillet 2020 et qui doit être amplifiée par une lutte sans merci contre la fraude et les sociétés « boîtes aux lettres » ; c'est aussi l'impératif, encore balbutiant, de la convergence fiscale, notamment en matière d'impôt sur les sociétés et dans le secteur

numérique. D'autre part, la politique de concurrence, justement conçue au départ comme une régulation interne permettant une compétition non faussée qui stimule l'innovation, désormais inadaptée à une concurrence mondiale qui nécessite de lutter à armes égales contre de grandes entreprises étrangères largement subventionnées ou captives des marchés stratégiques. Enfin, un changement de logiciel est indispensable dans le domaine commercial : il peut être un levier majeur, de défense de nos intérêts et de promotion de nos standards, en matière alimentaire, environnementale ou sanitaire, mais les accords actuels, qui n'imposent pas le respect strict de l'accord de Paris ou des clauses environnementales qu'ils contiennent, ne seront bientôt plus acceptables pour les citoyens européens et ne rendent pas justice au poids réel de l'UE dans les échanges internationaux.

Un défi de puissance souvent ignoré, ou dédaigné, concerne la démographie. À l'horizon 2050, l'UE serait le seul bloc régional à voir sa population décliner par rapport à aujourd'hui. Levier de puissance obsolète ? Certes non, car le déclin démographique, outre le poids direct que confère la richesse collectivement créée, enferme les sociétés dans un repli presque inévitable, privées du dynamisme de leur jeunesse et centrées sur une peur de l'effacement dont l'Europe porte déjà les traces. Une partie du succès nationaliste et ultra-conservateur à l'est de l'Union se fonde sur la fuite de la jeunesse. Les politiques familiales sont nationales, et il est souhaitable qu'elles le restent tant elles touchent à des modèles locaux sensibles. Mais, comme l'a souligné le président de la République à Cracovie le 5 février dernier, l'UE pourrait soutenir financièrement les politiques démographiques des États membres, dans le respect strict de nos valeurs communes, en particulier l'égalité entre les femmes et les hommes.

Aucun projet politique, aucune communauté ne demeurent, ne croient en leur avenir sans sentiment d'appartenance partagé. Ce n'est ni un luxe, ni une lubie « européenne », d'autant moins que les fondements de cette identité commune sont solidement enracinés dans notre architecture, notre littérature, nos langues et nos paysages. Ignorant cet héritage, la construction européenne est restée un objet froid, aisé à dénoncer par les détracteurs d'une machine bureaucratique. Aucun Européen convaincu ne l'a été par une démonstration économique des bienfaits de l'euro. Personnellement, c'est par la politique et l'histoire que j'y suis venu, lors d'un voyage à Berlin quelques semaines après la chute du Mur : l'Europe incarnait l'espoir. D'autres y croient par leur histoire familiale, parce qu'ils sont travailleurs frontaliers, par la littérature, le financement européen

d'un projet, ou le sentiment diffus que le monde ne peut être raisonnablement dominé par un condominium des États-Unis et de la Chine.

Le programme Erasmus pourrait être généralisé à l'horizon de la décennie : nous avançons dans cette direction, pas aussi vite que nous l'aurions voulu. Puisque chaque pays recherche les voies d'un creuset nouveau pour sa jeunesse, pourquoi ne pas mettre en place un service civique européen ? Le combat pour la démocratie pluraliste et l'État de droit est important à ce titre ; il est constitutif de notre identité commune. Une idée rejaillit souvent, car elle traduit ce besoin d'incarnation qu'arpenter les couloirs tristement blancs ou affreusement multicolores des bâtiments bruxellois ne peut que renforcer : mettre des lieux et des visages célèbres sur nos billets de banque. L'euro ne saurait être que ponts et fenêtres, comme si l'Europe, à nouveau, avait trop de grands hommes et femmes pour savoir les choisir. L'Europe est ce continent qui ne sait aller de l'avant qu'en étant fier de son passé : mettons donc de la chair dans nos objets communs. L'appartenance prend de multiples formes, il ne s'agit ici que de quelques exemples, mais ils n'ont rien d'anecdotique. Qu'ils puissent se conclure par une dernière considération : puisque nous devons, au fond, être fiers ensemble pour poursuivre cette aventure, les Européens ont besoin d'un grand dessein partagé. Nous avons encore l'industrie la plus avancée du monde dans le domaine spatial. Pourtant, lorsque les Chinois et les Américains évoquent une nouvelle conquête spatiale, les Européens ne l'osent pas ; nous devrions proclamer que le premier homme sur Mars sera européen. L'ambition et le rêve ne sont pas l'apanage des autres.

* * *

Le combat mené par la France pour ne pas laisser la notion de souveraineté à ceux qui ne la défendent pas réellement, et pour que l'Europe ne laisse pas les autres parler le langage de la puissance à sa place, porte ses fruits. Par un engagement européen constant, d'abord mais pas seulement franco-allemand, par des réformes qui restaurent notre crédibilité, par une défense permanente des intérêts de l'Europe dans le monde car ils sont ceux de la France, Emmanuel Macron a obtenu des résultats, à l'aune de trois critères au moins.

Plus de la moitié des propositions du discours de la Sorbonne sont déployées, des universités européennes à la protection du droit d'auteur, de la réforme du travail détaché à un Collège européen du renseignement, d'une force européenne de protection civile à l'Initiative européenne d'intervention : toutes ne sont pas visibles, et parfois elles le sont mais

leur dimension européenne n'est pas perçue ; nous devons les incarner, les expliquer, les amplifier.

Quelques grands changements, parmi ces propositions, ont été actés et se mettent en place : ainsi, surtout, de l'accord budgétaire de juillet 2020 créant pour la première fois un endettement commun européen pour financer la relance de nos économies. Surtout, un changement du logiciel européen est à l'œuvre : des pays dits libéraux, au nord de l'Europe par exemple, défendent la protection des secteurs stratégiques contre les investissements étrangers ; aucun État ne refuse de répondre aux attaques commerciales qui touchent l'Union, même quand elles viennent d'outre-Atlantique ; l'Allemagne assume davantage de responsabilités en matière de sécurité et de défense ; la nécessité d'une action commune et ferme face à la Chine ne fait guère de doute ; et l'unité européenne dans la négociation du Brexit est le test de souveraineté le plus clair que nous réussissons ensemble.

L'Europe a survécu à une décennie de crises, elle a compris l'inévitabilité de sa transformation d'espace en puissance. Il ne s'agit certainement pas d'en faire un « super-État », ou de nier les différences nationales : au contraire, c'est dans une différenciation assumée qu'elle trouvera sa force et son leadership. Que la France tienne les rênes de l'aide européenne au Liban, rien de plus normal ; que l'Espagne donne le ton sur la crise du Venezuela est aussi une chance pour l'affirmation européenne... C'est dans ce modèle original, à condition de rebâtir son propre carré magique de frontières claires, d'institutions efficaces, d'agenda de puissance et de sentiment d'appartenance, qu'elle trouvera la force de rayonner à nouveau. Il faudra y ajouter ce qui fait le sel de toute puissance : savoir qu'elle va durer. C'est cette projection dans le long terme que la Conférence sur l'avenir de l'Europe doit désormais ouvrir.



Mots clés

Union européenne
Relation franco-allemande
Politique de voisinage de l'Union européenne
Souveraineté