

L'élection présidentielle française : un référendum sur l'appartenance à l'Union ?

Olivier Costa

Résumé analytique

- > Les questions européennes sont traditionnellement peu présentes dans le débat politique français. Elles le sont d'autant moins en 2017, en raison de la focalisation de la campagne sur les « affaires » et sur les recompositions partisanes en cours.
- > Toutefois, l'Europe constitue un axe de clivage fondamental de cette campagne, la majorité des 11 candidats développant un discours fortement eurosceptique : seuls Emmanuel Macron (EM), François Fillon (LR) et Benoît Hamon (PS) ont un positionnement modéré.
- > Ce rejet de l'intégration européenne est avant tout le reflet d'une montée du populisme, et n'est que faiblement argumenté.
- > A l'étranger, l'élection inquiète en raison de son caractère incertain et parce qu'elle constitue une sorte de référendum sur l'appartenance de la France à l'Union.
- > L'élection présidentielle n'est toutefois qu'une première étape : elle sera suivie d'élections législatives tout aussi incertaines.

L'intégration européenne n'a jamais été un thème central dans le débat politique français, et encore moins lors des campagnes pour les élections présidentielles. Paradoxalement, alors que la politique étrangère – et donc la politique européenne – est largement du ressort du Président, les candidats sont peu disert sur le sujet. Les enjeux européens se sont toutefois imposés cette année comme une toile de fond de la campagne, dans un contexte de montée du

populisme et de l'euroscepticisme à l'échelle du continent. Le rapport de la France à l'Union a donné lieu à peu d'échanges argumentés et de propositions précises, mais il a formé une ligne de clivage fondamentale parmi les candidats, dans une tonalité globalement eurosceptique.

Les raisons d'un manque d'intérêt des candidats pour l'Europe

Dans les pays fondateurs de la Communauté, la question européenne est généralement moins saillante que dans les Etats ayant adhéré plus récemment : l'appartenance à l'Union s'y impose comme une évidence, et l'action publique semble irrémédiablement européanisée. En France, les questions européennes sont toutefois particulièrement peu présentes, notamment lors des campagnes pour les élections présidentielles. La fonction présidentielle est en effet fondamentalement liée à l'idée de souveraineté française : le Président est donné à voir comme le chef de file d'un acteur majeur des relations internationales, siégeant au Conseil de sécurité de l'ONU et disposant de l'arme nucléaire. Il est donc difficile pour les candidats d'admettre que le pays est étroitement enchâssé dans une construction supranationale, dont l'influence se fait ressentir dans la plupart des domaines de l'action publique, et que la France peut être tenue de respecter les décisions des institutions de l'Union, même lorsqu'elle s'y est opposée. Cet aveu d'impuissance s'opère ultérieurement, quand il convient pour le Président élu d'expliquer pourquoi 'Bruxelles' empêche la réalisation de certaines promesses électorales.

Les deux principales familles politiques françaises ont, en outre, des réticences à prendre position sur les questions européennes. A droite, les conservateurs (RPR, UMP puis Les Républicains) ont toujours été divisés entre une aile souverainiste, attachée à une

conception gaullienne – et donc intergouvernementale – de la construction européenne, et une aile plus libérale, s’accommodant de la méthode communautaire. Ce clivage a suscité de profondes divisions à certaines époques, comme lors de la ratification du traité de Maastricht (1992) ou du traité constitutionnel (2005). A gauche, le Parti socialiste français a lui aussi toujours été divisé sur la question européenne. Au sein du Parlement européen, depuis le début des années 1950, ses élus ont été parmi les plus critiques. François Mitterrand a imposé en 1983 une ligne « pro-européenne » mais l’unité de façade du PS s’est lézardée lors de la campagne référendaire sur la ratification du traité de Maastricht, et a volé en éclat avec celle du traité constitutionnel. Depuis, le parti est profondément divisé entre partisans et opposants à l’intégration européenne : les premiers, souvent qualifiés de « sociaux-libéraux », sont favorables aux institutions et politiques de l’Union ; les seconds, qui se sont opposés à la politique de François Hollande depuis son élection, ont une approche critique de l’Union, jugée trop libérale et trop soucieuse de la limitation de la dépense publique. Dans les deux formations politiques, la question européenne suscite ainsi des clivages qui ne peuvent être surmontés qu’en la taisant. Les autres partis n’ont pas cette difficulté : la France présente de ce fait un spectre politique où l’euro-scepticisme virulent règne aux extrêmes, à gauche comme à droite, où le centre (radicaux de gauche, Verts, Modem, UDI) est fortement pro-européen, et où les deux grandes familles politiques (PS et LR) assurent chacun, par leurs divisions internes, une forme de continuité entre pro- et anti-européens.

Une campagne électorale confuse

Au-delà du manque d’intérêt des candidats pour les questions européennes, et du peu d’appétence des journalistes français pour la thématique, la campagne présidentielle de 2017 n’a laissé qu’une place limitée à un débat de fond sur les grands dossiers. Elle s’est en effet distinguée par sa grande confusion.

Les ennuis judiciaires de deux des principaux candidats ont largement mobilisé les médias, François Fillon (LR) faisant l’objet de diverses accusations relatives à l’emploi fictif de ses proches, et Marine Le Pen (FN) étant poursuivie pour le détournement des moyens en personnel alloués aux groupes politiques par le Parlement européen.

A gauche, la situation n’était pas moins confuse : la « primaire citoyenne » qui a conduit à la désignation de Benoît Hamon (PS), a en effet suscité des divergences

irrécyclables. Une partie des militants et cadres du PS a choisi de rallier la candidature d’Emmanuel Macron, l’ancien ministre de l’économie, qui s’était lancé sous ses propres couleurs (*En Marche !*), avec un positionnement centriste. D’autres membres du PS se sont tournés vers Jean-Luc Mélenchon (*La France Insoumise*), candidat d’une gauche plus radicale. Cette situation a suscité de vives attaques entre les trois principaux candidats de la gauche tout au long de la campagne, et ne leur a pas permis de se focaliser sur leurs options programmatiques.

Enfin, la modification en avril 2016 des conditions requises pour se porter candidat à l’élection présidentielle n’a pas permis de réduire le nombre de prétendants, qui reste dans la moyenne des précédentes élections. Outre les 5 candidats déjà mentionnés, on compte ainsi 6 candidats issus de formations relativement marginales : Nicolas Dupont-Aignan (*Debout la France*) propose une ligne conservatrice et souverainiste ; Nathalie Arthaud (*Lutte Ouvrière*) et Philippe Poutou (*Nouveau Parti Anticapitaliste*) incarnent deux nuances de l’extrême-gauche française ; Jacques Cheminade (*Solidarité & Progrès*) s’inscrit dans le sillage de l’homme politique américain Lyndon Larouche, avec un programme « protectionniste altruiste » difficile à classer ; Jean Lassalle (*Résistons !*) est un candidat issu du centre, au profil atypique ; enfin, François Asselineau (*Union populaire républicaine*) est souverainiste et radicalement anti-européen. Les règles qui visent à assurer un égal accès des candidats aux médias ont accru cette confusion, en mettant sur un pied d’égalité des représentants de formations politiques comptant des centaines de parlementaires, et ceux de groupuscules n’ayant parfois pas de réelle existence.

Durant la phase officielle de la campagne, le grand nombre de candidats, couplé à la focalisation sur les « affaires », a limité la possibilité pour les représentants des principaux partis de confronter leurs programmes. La campagne a également été affectée par la focalisation des citoyens, des responsables politiques et des journalistes sur les reconfigurations partisans en cours. A l’origine, l’élection devait être facilement emportée par le candidat LR, compte tenu de l’impopularité du président sortant. Les ennuis judiciaires de François Fillon l’ont toutefois rapidement disqualifié dans les enquêtes d’opinion, sans qu’il ne cède sa place pour autant. Les sondages ont alors annoncé vainqueurs du premier tour Marine Le Pen et Emmanuel Macron. Début avril, Jean-Luc Mélenchon a

été donné au coude-à-coude avec François Fillon. Le candidat du PS, Benoît Hamon, a quant à lui été annoncé cinquième. Si ces analyses se confirment, l'élection présidentielle serait un séisme politique sans précédent sous la V^{ème} République, entraînant l'élimination dès le premier tour des candidats des deux principaux partis de gouvernement (PS et LR), au profit d'un parti d'extrême-droite (le FN) et/ou d'un parti nouvellement créé (*La France insoumise* – issu du Front de Gauche – ou *En Marche !*). Ce bouleversement a mobilisé toute l'attention des commentateurs et journalistes français, et nourri les insondables stratégies personnelles de nombreux responsables politiques soucieux de leur avenir politique.

L'Europe au prisme du populisme

L'Europe a, malgré tout, eu sa place dans la campagne, mais d'une manière assez particulière. Il faut d'abord noter que tous les candidats à l'élection présidentielle, à l'exception d'Emmanuel Macron, s'étaient prononcés contre la ratification du traité constitutionnel et, pour ceux qui étaient déjà en politique, celle du traité de Maastricht. La critique de l'Union est donc apparue comme une sorte de constante de la campagne électorale. A l'occasion du débat télévisé qui réunit les 11 candidats le 4 avril 2017 (BFMTV et CNews), l'Union a ainsi fait l'objet d'une surenchère de déclarations hostiles.

Pas moins de 5 des 11 candidats défendent des positions impliquant, explicitement ou implicitement, une sortie de la France de l'Union au nom de la restauration de sa souveraineté et du rejet de la vision de l'économie ou de la société portée par les traités : François Asselineau, Marine Le Pen, Philippe Poutou, Nicolas Dupont Aignan et Jacques Cheminade. Les six autres sont moins radicaux, mais pas forcément moins critiques. Nathalie Arthaud dénonce, comme Philippe Poutou, l'intégration européenne comme un système aux mains des puissances de l'argent, mais envisage la possibilité d'un renversement de logique, notamment dans le cadre d'une alliance de la France avec les pays du sud de l'Europe. Jean-Luc Mélenchon et Benoît Hamon partagent l'espoir d'une réorientation de l'intégration européenne vers un objectif de relance par la croissance et l'investissement. Mélenchon condamne depuis longtemps les excès d'une intégration européenne trop libérale et appelle à rejeter les politiques d'austérité et à abandonner l'euro. Hamon se dit favorable à l'intégration européenne et a bénéficié du désistement de Yannick Jadot, le candidat du parti

pro-européen *Europe-Ecologie/Les Verts*, mais il avait rejeté le traité de Maastricht et le traité constitutionnel, et promeut un « traité de démocratisation de l'Union » qui dresse un constat sévère de son fonctionnement. François Fillon se dit lui aussi favorable à l'intégration européenne ; il est toutefois issu de la branche euro-critique de sa famille politique, et plaide pour une approche très intergouvernementale, reposant largement sur les interactions entre les chefs d'Etat et de gouvernement. Il met aussi l'accent sur les enjeux sécuritaires, et fait de la réforme des accords de Schengen une priorité. Le candidat centriste Jean Lassalle n'assume pas l'héritage fédéraliste de sa famille politique et déploie sur la question de l'Europe – comme sur d'autres – un discours relativement confus. Seul Emmanuel Macron se présente comme étant clairement pro-européen, et convaincu que l'Union est la solution aux difficultés du pays, et non leur cause. Parmi tous les candidats, c'est aussi le seul à vanter ouvertement les vertus du marché unique et de la libre circulation pour l'économie française.

Un rejet de l'Europe d'essence populiste

L'euro-scepticisme qui domine la campagne électorale n'est pas spécifique à la France, mais relève d'une montée du populisme dans toutes les démocraties avancées. Depuis quelques années, on a vu émerger partout en Europe des partis, mouvements ou candidats qui ont en commun de prétendre s'exprimer au nom du peuple et de le flatter en proposant des solutions radicales et simplistes à des problèmes complexes, et en désignant des responsables aux maux qui frappent les sociétés contemporaines. Cette flambée n'est pas le fruit du hasard : elle résulte d'un contexte de poly-crise, mais aussi de perte de repères idéologiques. De nombreux citoyens sont aujourd'hui obnubilés par la peur du déclin social, économique, politique, culturel et environnemental, pour eux, leurs enfants et leur pays, et ne croient plus en des lendemains meilleurs. Les leaders populistes se distinguent par leur façon de faire appel, non pas à la raison ou à l'idéologie, mais aux sentiments : la crainte de l'avenir, la haine de l'étranger, le rejet des élites et des institutions et encore l'exaltation de la nation. L'Union est accusée d'être la cause de l'immigration, de la désindustrialisation et du déclin social, le cheval de Troie de la globalisation et du multiculturalisme, la promotrice d'une austérité absurde et d'un démantèlement de l'Etat providence.

Le succès des mouvements eurosceptiques et populistes n'est pas qu'un produit de l'angoisse d'une large partie des citoyens vis-à-vis de l'avenir : il résulte aussi de l'incapacité des partis de gouvernement à répondre aux attentes des citoyens, à renouveler leurs cadres et leurs discours, et à dépasser l'horizon étroit des querelles d'égos. L'actuelle campagne en est l'illustration éclatante, avec d'une part l'implosion du PS, usé par l'exercice du pouvoir et son incapacité à résoudre ses ambivalences idéologiques et ses divisions internes, et d'autre part la déroute annoncée de LR, victime de conflits de leadership et de l'éthique hasardeuse de son candidat.

Durant toute la campagne, les candidats populistes et eurosceptiques ont désigné l'Union européenne comme la principale source des difficultés rencontrées par la France dans le domaine économique, social, industriel ou budgétaire. Ils ont multiplié les références au Brexit et à l'élection de Donald Trump, et présenté la sortie de l'Union comme un événement politique disruptif susceptible de redonner la parole au « peuple » contre le « système ».

Avec cette campagne, la France est également entrée de plain-pied dans l'ère des « fausses nouvelles » et des « vérités alternatives ». Les critiques de l'Union formulées par les candidats de tous bords s'appuient en effet largement sur des fantasmes, des arguments tronqués et des chiffres inventés. Un point d'orgue a été atteint lors du débat du 4 avril 2017, rassemblant les 11 candidats, au cours duquel les plus euro-critiques ont multiplié les arguments de cet ordre – sans être jamais contredits par leurs rivaux ou par les animateurs.

Au-delà du rejet

Si l'on analyse plus finement les propos et propositions des candidats, trois constantes se dégagent.

- L'Europe est considérée par tous comme la solution ou la cause des difficultés que rencontre la France, qu'il s'agisse d'identité, d'économie, d'emploi, de défense, de commerce extérieur ou de politique étrangère plus généralement, de terrorisme ou de migrations. De nombreux candidats sont animés par une sorte de nostalgie de l'avant-globalisation et de l'avant-intégration européenne. Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon, et les petits candidats d'extrême-gauche et extrême-droite, veulent ainsi quitter l'Union, mais aussi l'OTAN et les accords de libre-échange. Emmanuel Macron et François Fillon refusent la nostalgie et le repli, et considèrent que la France doit au contraire suivre l'exemple de ses

voisins pour se réformer et s'ouvrir encore davantage. Benoît Hamon prône lui aussi l'ouverture, mais y met comme préalable une profonde réforme démocratique des institutions européennes.

- Le dialogue avec l'Allemagne est un second point de préoccupation commune à tous les candidats : il est considéré comme essentiel, même par ceux qui prônent le retrait de l'Union ou développent un discours hostile à ce partenaire – accusé tour-à-tour de diriger l'Europe, d'imposer sa politique migratoire, de promouvoir l'austérité budgétaire ou de mener une politique économique et commerciale égoïste.
- L'euro est un dernier sujet d'intérêt commun et de profond clivage. Les eurosceptiques estiment qu'il est responsable de beaucoup des maux dont souffre la France (délocalisations, chômage, déficit, faible croissance...) et proposent donc de quitter la monnaie unique. Hamon, Fillon et Macron estiment au contraire qu'il faut conserver l'euro, mais proposent tous de modifier le fonctionnement et la gouvernance de la zone euro.

Conclusion : la campagne vue d'Europe

Si les questions européennes ne semblent pas très centrales dans la campagne, partout en Europe on considère que l'élection aura un impact déterminant sur l'avenir de l'Union. Plus que jamais, l'intégration européenne constitue un jeu à deux niveaux, dont la dynamique est fortement conditionnée par les aléas de la vie politique nationale.

Chez les fédéralistes et à Bruxelles, l'élection d'Emmanuel Macron est perçue comme la possible première étape d'une relance de l'intégration européenne. On se prend à rêver qu'elle soit suivie de l'arrivée de Martin Schulz à la Chancellerie allemande en septembre, et que ces deux leaders prennent l'initiative majeure dont l'Union a besoin pour sortir de l'ornière. Un succès éventuel de François Fillon est appréhendé comme ayant moins d'impact, s'agissant d'un homme qui a déjà été premier ministre pendant cinq ans ; les commentaires portent davantage sur ses ennuis judiciaires et sur ce qu'ils disent de la vie politique française. Les positions très critiques de Jean-Luc Mélenchon inquiètent, et l'on s'étonne qu'un « communiste » puisse avoir des chances de l'emporter. Mais c'est l'hypothèse de l'élection de Marine Le Pen qui suscite le plus d'attention et de commentaires. On s'inquiète dans de nombreux pays des conséquences

d'un tel événement, avec la conviction qu'il porterait un coup d'arrêt à l'intégration européenne. Même si Mme Le Pen n'avait pas les moyens politiques de lancer une procédure formelle de retrait de l'Union, son euroscepticisme féroce marquerait un nouveau coup d'arrêt à son fonctionnement. Tout en refusant de s'ingérer dans la campagne, de nombreux dirigeants européens ont ainsi fait savoir qu'ils refusaient de rencontrer la candidate. En revanche, les partisans du Brexit se sont réjouis du succès possible du FN, espérant qu'un « Frexit » facilite les négociations de retrait de leur propre pays.

L'éventuel succès du FN préoccupe aussi pour des motifs domestiques, de nombreux états de l'Union étant confrontés à la montée de partis populistes ou extrémistes. En Allemagne, le parti anti-réfugié et europhobe AfD (Alternative für Deutschland) pourrait entrer au Bundestag en septembre prochain. En Italie, on se soucie de l'influence du mouvement antisystème *5 Etoiles* et du parti anti-immigration *Ligue du Nord*. Au Royaume-Uni, certains s'inquiètent de ce que le nationalisme qui a inspiré le Brexit et la ligne dure du gouvernement de Theresa May ne conduise paradoxalement au démantèlement du pays. Guetter l'échec de Marine Le Pen – comme, hier, celui de Geert Wilders aux Pays-Bas et de Norbert Hofer en Autriche – serait une façon de conjurer le sort.

L'inquiétude suscitée par le score de Mme Le Pen tient aussi au fait que, dans les pays qui appliquent un scrutin proportionnel ou un scrutin majoritaire à un tour, le candidat arrivé en tête au premier tour a vocation à l'emporter. Or ce n'est pas forcément le cas avec un scrutin majoritaire à deux tours, et Marine Le Pen a concrètement peu de chance d'être élue. Dans tous les cas, l'élection présidentielle française intéresse et inquiète parce qu'elle est perçue comme un référendum sur l'appartenance de la France à l'Union, compte tenu de la présence quasi-certaine d'au moins un candidat eurosceptique au second tour.

L'élection présidentielle n'est toutefois qu'une première étape d'une séquence électorale plus longue : de même que l'incertitude la plus grande entoure ses résultats, avec quatre candidats au coude-à-coude à la veille du premier tour, le futur président, quel qu'il soit, aura du mal à trouver une majorité lors des élections législatives qui suivront. La France va probablement découvrir les joies de la négociation d'un accord de coalition gouvernementale. Dans ce contexte, les questions européennes pourraient devenir centrales – en tant qu'élément de ralliement de plusieurs partis au futur Président – ou, au contraire, être placées sous l'éteignoir – en tant que thématique suscitant des divisions irréconciliables.

Lectures complémentaires

Brack, N. & N. Startin, 'Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream', *International Political Science Review*, vol. 36, no. 3, 2015, 239-249.

Bréchon, P., *Les élections présidentielles sous la Ve République*, Paris, La documentation française, 2013.

Clift, B., 'Le changement? French socialism, the 2012 presidential election and the politics of economic credibility amidst the eurozone crisis', *Parliamentary Affairs*, vol. 66, no. 1, 2013, 106-123.

Ducourtieux, C., 'Le Pen, Mélenchon : un même danger pour l'Europe', *Le Monde*, 12 April 2017.

Lewis-Beck, M., R. Nadeau & E. Bélanger, *French Presidential Elections*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

Parsons, C., 'France and the Evolution of European Integration: The Exemplary and Pivotal Case for Broader Theories', in R. Elgie, E. Grossman & A. Mazur (eds.), *The Oxford Handbook of French Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

Stroobants, J.-P., L'élection présidentielle française inquiète Bruxelles, *Le Monde*, 4 April 2017.

A propos de l'auteur

Olivier Costa est Directeur du Département d'Etudes Européennes Politiques et Administratives au Collège d'Europe. Il est également Professeur-chercheur au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Sciences Po Bordeaux, France.

Les opinions exprimées dans le Collège d'Europe Policy Brief sont celles des auteurs uniquement et ne reflètent pas nécessairement les opinions des éditeurs ni ceux du Collège d'Europe. Abonnement : www.coleurope.eu/CEPOB.