

Un pari quasiment perdu.

*La décision du gouvernement d'annuler la hausse de « taxe carbone » en 2019 et l'annonce, en parallèle, de mesures en faveur du pouvoir d'achat ont une portée avant tout nationale mais on doit aussi en analyser les conséquences sur le plan européen. Du point de vue budgétaire ces deux décisions conduiront le gouvernement à une augmentation du déficit pouvant aller jusqu'à 10 Md€, soit 0,5 point de PIB et à dépasser ainsi le seuil de 3 % de déficit en 2019. Cela constitue une entorse majeure à la stratégie européenne d'Emmanuel Macron consistant, notamment, à renforcer la crédibilité de la France dans le respect des règles fixées afin de convaincre nos partenaires européens (en particulier l'Allemagne) de s'engager dans un certain nombre de réformes européennes (assurance chômage européenne, taxation des GAFAs). Au vu de ces annonces et du résultat de la réunion de l'Eurogroupe du 4 décembre dernier, en-deçà des attentes de Bruno Le Maire¹, on peut se demander si cette stratégie n'est pas en train de se fissurer : après avoir insisté sur la nécessité de taxer les GAFAs au niveau européen, Bruno Le Maire a indiqué que, si au printemps prochain un accord européen n'était toujours pas trouvé, la taxe serait appliquée en France uniquement. **Dans ces conditions, que penser du pari européen d'Emmanuel Macron ?***

1. La montée des coalitions eurosceptiques fait courir un risque de paralysie européenne

L'extrême droite participe au pouvoir en Italie, en Autriche, en Finlande, en Bulgarie et en Slovaquie ; une droite dure nationaliste exerce le pouvoir en Pologne et en Hongrie. En tout, ces partis gouvernent plus d'un quart de la population de l'Union européenne². Ce constat est aussi celui d'un échec des forces progressistes qui sont au pouvoir dans 7 pays de l'UE seulement (dont l'Espagne, où le PSOE n'a pas la majorité au parlement). Au-delà du risque – important – que ces partis font courir aux populations de ces pays (et en particulier à leurs minorités), il faut également souligner, à moins d'un an des élections au Parlement européen, le risque que fait courir à la dynamique européenne la progression de ces partis.

Sur le fond, les priorités politiques de ces partis sont similaires : durcir les politiques migratoires et utiliser la question identitaire, notamment en dénonçant un risque d'islamisation de l'Europe. Aucune réelle réponse économique si ce n'est quelques appels au protectionnisme, mais une critique systématique des « élites » et de la mondialisation pour cultiver un sentiment de « résistance » qui permet à ces partis de mobiliser leur base, quelle que soit leur performance. Pourtant, pas plus qu'avant, cette constellation de partis ne semble à même de former un bloc cohérent. A l'image de l'autrichien Jord Haider, du néerlandais Pim Fortyrun et de Jean-Marie Le Pen dans les

¹ https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/12/04/accord-des-ministres-des-finances-de-l-ue-sur-la-reforme-de-la-zone-euro_5392323_3234.html

² <https://www.touteurope.eu/actualite/les-regimes-politiques-europeens.html>

années 1990, la nature même de ces partis semble les empêcher de s'allier sérieusement – même s'ils savent parfois faire front ensemble.

Les principales décisions européennes passent toutes par des décisions à la majorité qualifiée au Conseil ou, pour les décisions les plus importantes, l'unanimité ; la co-approbation Parlement européen étant indispensable pour sur la plupart des enjeux. Ce système nécessite à la fois une capacité de compromis entre pays et la possibilité pour un pays d'accepter une décision même s'il a été mis en minorité. La perspective d'un Conseil européen et d'un Parlement dont plus d'1/4 des membres est dans une logique de défiance totale envers tout processus de codécision européen fait craindre un risque de paralysie européenne. A l'image du Rassemblement national en France qui se caractérise par son absentéisme et son refus de voter même les textes en matière de sécurité ou de migration, le risque de la progression de ces partis en Europe est aussi celui d'un blocage complet de ses institutions. Même si des blocages importants du processus européen s'observent depuis plusieurs années avec des positions apparemment irréconciliables (sur les règles budgétaires par exemple), il ne faut pas sous-estimer l'ampleur des problèmes auquel ferait face l'UE en cas d'un blocage plus systématique.

2. Les 2 erreurs d'Emmanuel Macron

Convaincre l'Allemagne : la première des étapes ?

Dans ce contexte, Emmanuel Macron avait fait le choix de placer son mandat dans la logique d'une ambition européenne élevée, assumant une ligne pro européenne claire, fondée sur l'idée qu'il fallait développer une « souveraineté européenne » pour renforcer l'UE et lui permettre d'être plus protectrice que régulatrice. Il avait notamment développé ses propositions dans son très ambitieux discours à la Sorbonne en septembre 2017³ ; citons notamment la mise en place d'une capacité d'action autonome de l'Europe en matière de défense ; la création d'un office européen de l'asile ; la mise en œuvre d'une taxe carbone aux frontières ; la création d'une agence européenne pour l'innovation de rupture ; la taxation des « GAFA » ; la mise en place d'un réseau universitaire européen. Or ces propositions supposent de convaincre nos partenaires européens...

Emmanuel Macron a dans cette entreprise essentiellement parié sur sa capacité à négocier avec l'Allemagne des concessions pour réformer l'Europe. Cette stratégie est souvent critiquée, à gauche, notamment, par ceux qui considèrent que tout miser sur la relation franco-allemande nous fait rentrer dans une relation asymétrique (l'Allemagne est plus peuplée et plus riche) au sein de laquelle nous serons *in fine* perdants. L'argument a sa rationalité mais il faut tout de même reconnaître que, dans le contexte actuel, l'Allemagne rassemble plusieurs caractéristiques qui le rendent incontournable : capacité d'entraînement d'autres pays (Benelux et pays du Nord notamment), gouvernement stable (contrairement à l'Espagne) et, bien sûr, volonté affichée de participer à la construction européenne (contrairement à la plupart des grands pays d'Europe de l'Est).

³ <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>

1^{ère} erreur : tout miser sur Angela Merkel

Un des problèmes avec la conception jupiterienne de la fonction présidentielle est qu'elle peut conduire à appliquer cette vision à tous les autres pays. C'est la première erreur d'Emmanuel Macron. Dans sa stratégie européenne, il a beaucoup investi de temps et d'énergie dans sa relation avec Angela Merkel, partant du principe qu'elle pourrait obtenir de son parti un accord par exemple sur le détachement des travailleurs, pour un budget de la zone euro, ou pour progresser sur les questions de défense européenne. L'enjeu principal était pour le président français de pouvoir démontrer avant les élections européennes qu'il était capable de présenter des résultats au niveau européen.

Le problème est que, dans le système allemand, la chancelière n'a pas le pouvoir de déterminer seule la ligne politique, loin de là. Ainsi, après un premier résultat positif avec le renforcement de la régulation sur les travailleurs détachés, la crise gouvernementale liée à des négociations de coalition particulièrement longues fin 2017-début 2018, de même que l'affaiblissement actuel d'Angela Merkel⁴, ont limité la capacité allemande à avancer. Beaucoup de responsables allemands ont également utilisé ce contexte intérieur pour justifier l'absence de réponse allemande aux propositions françaises, sans vouloir admettre qu'ils n'étaient fondamentalement pas d'accord avec les options proposées par le Président français. Au final, en dépit des déclarations allemandes en la matière, Berlin a très faiblement réagi aux propositions de Paris.

Le gouvernement français a certes finalement obtenu au forceps une déclaration conjointe à Meseberg en juin 2018, enregistrant des progrès significatifs dans le domaine de la défense et sur la réforme de la zone euro. Mais les autorités allemandes ont ensuite semblé considérer ce texte comme une liste de ce que Berlin pouvait accepter, mais qu'il revenait à Emmanuel Macron de convaincre les autres Etats-Membres, sans que l'Allemagne ne soit tenue de défendre elle-même la déclaration de Meseberg.

Cette stratégie cadrerait assez mal en outre avec la personnalité politique de la chancelière. Angela Merkel a construit sa carrière politique sur des arbitrages de court terme et choix en opportunité et il n'est ainsi pas dans son tempérament d'embrasser un agenda aussi ambitieux que celui proposé par Emmanuel Macron, quel que soit l'estime qu'elle lui porte.

2^{ème} erreur : sous-estimer l'inertie allemande, et ses raisons

Il faut avoir conscience que les propositions du discours de la Sorbonne sont bien souvent orthogonale avec la vision d'autres Etats membres, y compris l'Allemagne. Vu de France, on peut avoir la perception que ces propositions peuvent être partagées, au moins dans leur principe, pas une large part du spectre politique et ainsi avoir du mal à comprendre pourquoi ces dossiers n'avancent pas plus vite au niveau européen.

Or, en Allemagne cela suppose de faire sauter plusieurs tabous. Citons les deux principaux. D'une part les propositions d'Emmanuel Macron supposent la présence de

⁴ Angela Merkel a été contrainte d'annoncer qu'elle ne se représenterait pas à la tête de son parti, ce qui l'affaiblit en tant que Chancelière et maintient la politique allemande dans une incertitude car son mandat peut être interrompu à tout moment si le SPD ou le nouveau chef de la CDU décidaient de rompre la grande Coalition, fragilisée depuis plusieurs mois.

transferts financiers permanents – bien que limités – au sein de la zone euro vers les pays qui font face à des difficultés économiques passagère ; or il s'agit d'une ligne rouge pour nombre de députés de la CDU qui considèrent que toute mise en commun inenvisageable tant que les règles visant à garantir la stabilité des finances publiques ne sont pas mieux respectés. D'autre part, des propositions comme la taxation des GAFAs ou la taxation carbone aux frontières de l'UE reviennent à assumer qu'il est préférable de limiter les échanges commerciaux avec certains pays ou entreprises au nom de la lutte contre l'optimisation fiscale ou le changement climatique. Cela se heurte très directement à la politique économique allemande basée sur le commerce international et l'exportation de produits de haute qualité, en particulier dans l'automobile (ce qui suppose l'importation de services numériques fournis par les GAFAs et d'acier dont la production est très intensive en CO2).

3. Des leçons à tirer après et avant les élections européennes

Ces deux erreurs semblent dues à une surestimation par Emmanuel Macron de la capacité institutionnelle pour un-e chancelier-ère allemand-e de faire évoluer ces positions. Il s'est persuadé que son énergie politique personnelle suffirait, alors même que ses propositions se heurtent à une vision de la politique économique ordo-libérale et pro-commerce ancrée très profondément en Allemagne. Les appels à la mémoire historique et au risque de la montée des extrêmes ne suffit pour faire évoluer une classe politique allemande qui conçoit son intérêt comme étant de rester coûte que coûte comme point d'équilibre de l'Union européenne, quelles que soient les propositions en discussion.

Ce constat d'échec intervient alors que la constellation dont a bénéficié Emmanuel Macron (alignement relatif des calendriers électoraux français et allemands ; interlocuteurs favorables en Allemagne ; agenda économique intérieur aligné sur les demandes européennes) était particulièrement favorable. Cela peut nous faire craindre que la paralysie des institutions européennes ne soit inéluctable. Pourtant, deux pistes, à ce stade négligées par Emmanuel Macron sont à explorer, d'autant qu'elles peuvent permettre si, elles sont investies, non seulement d'améliorer la stratégie française de co-construction vis-à-vis de l'Allemagne mais aussi d'élargir cette réflexion à d'autres pays.

Mobiliser le Parlement

Pour avoir une chance de faire accepter ne serait-ce qu'une partie de ces propositions ambitieuses, la France aurait dû faire feu de tout bois et ne pas négliger les canaux parlementaires. La logique aurait été que les nouveaux députés En Marche se rendent à Berlin pour défendre l'agenda français. Très peu s'y sont rendus ces six derniers mois et les vieux routiers de la politique allemande et européenne qui les ont accueilli au Bundestag n'ont pas eu grand mal à maintenir des positions relativement fermés.

Mobiliser le Parlement peut aussi se penser dans sa dimension transpartisane : sur des sujets comme la taxation des GAFAs ou la taxe carbone aux frontières, 80 % – au moins – de l'assemblée nationale peut porter une même voix dans une délégation française.

- Recommandation n°1 : Création de groupes de parlementaires transpartisans en fonction des sujets, destinés à porter des propositions relative à la construction européenne

Des listes communes aux élections européennes

La stratégie de conviction des autres Etats membres ne doit pas passer que par un dialogue entre chefs d'Etat et de gouvernement. En outre, le processus qui consiste à définir *d'abord*, au niveau français, une position politique pour l'UE et d'en discuter *ensuite* avec les autres Etats membres n'est, pas la seule envisageable (et *a priori* pas la plus efficace). L'élaboration et la validation par les électeurs des grands projets européens devraient idéalement se penser directement au niveau européen.

De la France insoumise à La République en Marche, on peut regretter que soient si timides les tentatives de ces partis – qui affichent tous le souhait d'une plus grande coopération entre les peuples européens – de définir des positions communes *en amont des élections européennes* avec les partis qui leur sont les plus proches.

- Recommandation n°2 : Mise en place de listes transeuropéennes par groupe au niveau du parlement européen.