

Argo Eclairage 1 – Mars 2017

#Europe2017 – Benoît Hamon

Analyse des programmes de politique européenne des candidats à l'élection présidentielle française

A decorative banner featuring a network of yellow nodes connected by thin lines, overlaid on a blurred background of the French flag.

Cette série d'Argo Eclairages a été réalisée par Laurent Abraham, Jérémy Boullé, Julia Clavel et Stean Djene

Présentation

En 2017, les citoyens français élisent le huitième président de la Vème République. Mais il s'agit aussi d'une année critique et décisive pour le projet européen. Critique car, dans un contexte international troublé, nombreux sont les citoyens qui doutent aujourd'hui du rôle de l'Union européenne et de sa capacité à faire face aux défis de demain. Décisive car, sur fond de célébration du soixantième anniversaire du Traité de Rome et d'élections majeures en France, en Allemagne et dans d'autres pays du continent, elle représente un moment clef où le projet européen peut stagner, s'arrêter, être redéfini ou relancé.

Nous avons ainsi souhaité proposer, dans cette série d'Argo Éclairages intitulée **#Europe2017**, une analyse des programmes de politique européenne des principaux candidats à la présidence de la République. Chacune s'articule autour

d'une présentation synthétique du projet européen des candidats, suivie de l'analyse de plusieurs des mesures proposées.

Considérant que le devenir du projet européen est un enjeu déterminant pour l'avenir de tous, nous souhaitons ainsi contribuer à replacer cette thématique au centre des débats. Nous voulons témoigner du fait qu'il est du ressort de tous les citoyens de porter un regard intéressé et critique sur les propositions formulées au cours de cette campagne présidentielle. Pour cette raison, nous vous encourageons à utiliser le *hashtag* **#Europe2017** sur les réseaux sociaux, que ce soit pour nous interpeller, évoquer des points que vous auriez souhaité voir traités, relever des imprécisions ou relayer des questions auprès des candidats.

Précision

Les mesures analysées ont été choisies selon leur importance, leur précision et notre capacité à les décrypter afin de donner une représentation la plus fidèle possible des programmes européens des candidats.

Ceux-ci évoluant naturellement en cours de campagne, nous nous sommes efforcés, à mesure de l'élaboration de ces publications, d'adapter notre analyse. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une photographie des programmes à un instant précis. Notre objectif est que ces analyses permettent une meilleure appréhension des propositions, qu'elles soient actuelles ou à venir.

Quel projet européen pour Benoît Hamon ?

Benoît Hamon semble vouloir aller vers **une Union européenne plus sociale, moins libre-échangiste**. La véritable rupture tient à la volonté d'une sorte de **fédéralisme** sur certains aspects de l'Union et d'un recours à la **création monétaire pour financer la transition écologique**.

Sa vision de l'Union européenne implique des modifications mais a priori pas de remise en cause fondamentale des institutions ni des traités fondateurs. Ses **propositions** sont davantage d'ordre **technique** sur les sujets les plus d'actualité. Elles demandent cependant des accords entre États sur des sujets sensibles, voire parfois des révisions des traités. Un président de la République française pouvant impulser des projets au niveau européen mais non pas les imposer, une part importante du programme de Benoît Hamon pourrait s'avérer difficile à mettre en œuvre.

Economie

« Adopter un traité social européen, qui comprendrait notamment la création d'un SMIC européen par pays à hauteur de 60% du salaire moyen et une révision de la directive « travailleurs détachés » ainsi que la suspension de l'application du CETA. »

A l'heure actuelle, 7 États membres n'ont pas fixé **de salaire minimum national**. De plus, même parmi les pays en ayant instauré un, les modalités de fixation ainsi que de revalorisation sont très hétérogènes. Ces différences peuvent être source de divergences sur le marché du travail. Il apparaît qu'**un salaire minimum pourrait avoir un effet bénéfique sur l'économie de l'Union**. Au niveau de l'Union européenne, un tel projet permettrait d'atténuer les possibilités de dumping social et de concurrence excessive sur les salaires.

Cependant, en l'état du droit et des traités, **les possibilités d'intervention législative de l'Union européenne en matière de rémunérations sont exclues**. En effet, les traités¹ interdisent à l'UE d'adopter des règles législatives d'harmonisation minimale en matière de rémunération, et donc de salaire minimum. Or, une révision des traités sur ce sujet dans le contexte actuel de crise migratoire et de montée des populismes paraît délicate. En l'absence de révision, **un engagement politique des chefs d'États et de gouvernement au Conseil européen** pourrait être envisagé pour engager la généralisation d'une norme de

¹ Art. 153 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

salaires minimum, notamment au sein de la zone euro. Mais cette déclaration ne serait pas réellement juridiquement contraignante. **Il apparaît donc difficile de s'engager sur cette mesure.**

Concernant **la directive travailleurs détachés**, la Commission a déjà pris, en 2012, l'initiative d'une modification a minima, passant par une directive d'exécution, c'est-à-dire un texte visant à renforcer l'application de la directive d'origine. L'idée était alors que la directive elle-même était suffisante, mais que sa non-application et les fraudes posaient problème. Un accord a **finalement** été obtenu, prévoyant essentiellement de nouveaux outils de contrôles et de sanctions pour faire face à des formes élaborées de fraudes au détachement et de travail illégal. En France, cet arsenal s'est doublé d'un renforcement des sanctions via la « loi Macron ». **Cette révision a été jugée insuffisante par sept gouvernements, dont la France**, qui ont appelé, en juin 2015, à une nouvelle révision de la directive dans une lettre adressée à la Commissaire européenne à l'emploi et aux affaires sociales, Marianne Thyssen.

En mars 2016, la Commission a proposé une nouvelle révision. Celle-ci se heurte à une dizaine de pays (Bulgarie, Hongrie, Roumanie, Slovaquie...) qui refusent le changement, au nom du respect du principe de libre circulation dans l'UE. **Ces discussions, toujours en cours, illustrent la difficulté, pour un seul pays, d'imposer sa volonté sur ce point.**

L'accord commercial entre l'Union européenne et le Canada (CETA) a été ratifié le 15 février, à une large majorité, par le Parlement européen. Les eurodéputés français ont toutefois marqué leur différence puisque seulement 16 d'entre eux (sur 74 députés français et 751 député européens au total) ont voté pour le texte. Il entrera **en application provisoire** dès le mois d'avril, **le temps d'être ratifié par l'ensemble des Parlements nationaux et régionaux de l'UE**, ce qui **prendra** des années. L'UE pourra décider à tout moment de suspendre l'application du CETA pendant son processus de ratification. Mais **seuls les États membres qui ont pris la peine de le demander (Allemagne, Autriche et Pologne) auront le pouvoir de sortir unilatéralement de l'application provisoire** sans l'accord des autres États européens. Tel n'est pas le cas de la **France qui ne pourra donc en suspendre unilatéralement l'application sauf à se mettre dans une situation d'illégalité** par rapport au droit européen. La seule façon pour un président français d'empêcher à long terme l'application serait

que le CETA ne soit pas voté par le Parlement, ce qui peut être un objectif atteignable si celui-ci dispose d'une majorité.

« Annuler la dette contractée par les pays les plus endettés de l'UE »

La proposition du candidat ne précise pas quels sont les États concernés. **Sa réalisation apparaît politiquement difficile.**

Que la dette d'un État soit détenue par des acteurs publics (comme c'est aujourd'hui majoritairement le cas pour la Grèce) ou par le secteur privé, **le débiteur risque la perte de confiance des futurs créanciers et une difficulté à emprunter dans le futur, donc à financer son économie.** Cela pourrait de surcroît créer un précédent, une sorte de « prime » à l'irresponsabilité. Certains États européens, particulièrement ceux qui sont les plus adeptes de la rigueur budgétaire, sont de ce fait particulièrement hostiles à toute restructuration de la dette grecque, quand bien même celle-ci est recommandée par le FMI. Il faut sur ce point noter que la restructuration proposée par le FMI concerne l'allongement des maturités de la dette et non son annulation.

« Mutualiser la dette européenne pour que les Etats soient solidaires en se portant caution mutuellement sur leur dette actuelle et en émettant pour l'avenir une dette commune »

Concernant la dette actuelle, **il est aujourd'hui exclu par les traités² que les Etats ou l'Union soient solidaires de la dette contractée par un Etat membre.** C'est ce que l'on a appelé la clause de non-renflouement, et qui a rendue particulièrement délicate la création des mécanismes d'assistance notamment utilisés dans le cadre de la crise grecque. Une révision des traités pourrait revenir sur cet état de fait, mais, du point de vue politique, la mise en place d'une solidarité des Etats sur leurs dettes nécessiterait très certainement un renforcement des règles budgétaires afin de prévenir tout aléa moral.

Une difficulté similaire se pose en ce qui concerne une dette commune. En effet, mutualiser la dette future reviendrait à créer des obligations européennes. Cette mutualisation d'une partie de nos dettes nationales pourrait permettre aux

² Article 125 TFUE

pays qui n'arrivent plus à se financer à des taux normaux, comme la Grèce et l'Irlande aujourd'hui mais peut être aussi d'autres demain, de bénéficier d'un taux d'intérêt beaucoup plus faible sur une partie de leur dette. Cette idée a été suggérée de nombreuses fois, y compris par Jean-Claude Juncker, actuel président de la Commission européenne. Elle apparaît cependant difficile car mutualiser la dette revient à ce que les pays les plus solvables apportent leurs garanties aux pays qui le sont moins. **Cela implique une véritable solidarité et donc la mise en place d'une intégration des politiques budgétaires et fiscales.** Le coup d'arrêt donné à l'intégration n'a, à ce jour, pas permis de faire naître une conscience commune qui permette d'accepter une perte de souveraineté de cette ampleur. En 2010, la France et l'Allemagne s'étaient déjà toutes deux opposées à cette idée, alors même que la situation était alors bien plus critique.

« Réviser les statuts de la BCE pour lui permettre de financer directement la dette des États »

Les traités stipulent³ qu'il est interdit à la Banque Centrale Européenne (BCE) et aux banques centrales nationales de prêter aux États membres (et à toute autre autorité publique). Cette disposition signifie en pratique que la BCE ne peut racheter de titres de dette des États membres sur le marché primaire (vente directe de titres de dette par les États). **L'objectif de cette règle est triple :**

- garantir l'indépendance de la BCE ;
- garantir une gestion budgétaire rigoureuse ;
- éviter le recours à la planche à billets (et l'inflation qui va généralement de pair).

Soumis à la procédure de révision simplifiée, **les statuts de la BCE pourraient donc être révisés si le gouvernement d'un État membre, le Parlement européen ou la Commission européenne soumet au Conseil européen un projet de révision. Le Conseil européen peut alors, en statuant à l'unanimité et après consultation du Parlement et de la Commission, adopter une décision européenne modifiant tout ou partie de ces dispositions.** Cette décision n'entre en vigueur qu'après sa ratification par les États membres. **L'Allemagne ayant toujours manifesté l'importance qu'elle accordait à cette disposition, il**

³ Article 123 du TFUE

semble peu probable qu'elle puisse être modifiée, la révision demandant l'unanimité.

A noter que, si le programme d'assouplissement quantitatif (ou « quantitative easing ») mis en œuvre par la BCE depuis 2015 vise officiellement non pas à financer les Etats mais à fournir des liquidités dans le but d'atteindre la cible d'inflation, il implique l'achat par création monétaire de titres de dettes aux acteurs financiers, notamment des bons du trésor, sur le marché secondaire, pour contourner partiellement l'interdiction de l'article 123 TFUE.

« Faire de l'harmonisation fiscale une priorité, notamment en ce qui concerne l'IS et la TVA, mais également pousser à la création d'un impôt européen sur les GAFAs et les multinationales »

La TVA est à ce jour l'impôt le plus harmonisé. Elle a été adoptée par tous les Etats membres sur la base de la première directive TVA en 1967. Le « code européen de la TVA » a interdit toute autre taxe sur le chiffre d'affaires en 1977. L'harmonisation de la TVA a permis de supprimer les barrières fiscales intérieures : aujourd'hui les exportations à l'intérieur de l'Union et les importations sont taxées dans le pays d'arrivée, non pas au franchissement de la frontière mais au niveau de l'entreprise exportatrice. Les taux ont de plus été rapprochés en 1992 avec un taux normal minimum de 15% et un taux réduit minimum de 5%. **L'harmonisation de la TVA a apporté de nombreux bénéfices :** elle est favorable aux consommateurs et a permis aux entreprises de supprimer tous les frais liés aux douanes et de réduire les coûts de transport. La TVA est donc d'ores et déjà un impôt très largement harmonisé. **Pour autant des avancées peuvent encore être réalisées que le candidat pourrait porter :** réduction de la fraude, amélioration de la coopération administrative, rapprochement des taux...

L'impôt sur les sociétés (IS) en revanche est un impôt direct qui n'a pas encore véritablement fait l'objet d'une harmonisation. La seule base juridique applicable est l'article 115 du TFUE qui permet le rapprochement des législations pour les domaines qui risquent d'affecter le marché commun. **La marge de manœuvre pour l'harmonisation est donc plus restreinte.** L'IS n'est concerné aujourd'hui que par un code de conduite non contraignant.

La diversité des taux et des assiettes de l'impôt sur les sociétés (IS) dans les différents États membres est un important **facteur de concurrence fiscale** qui coûte, selon la Commission, entre 50 et 70 milliards d'euros par an au sein de l'Union. Dans cette optique, la Commission européenne a proposé, en octobre 2016, une nouvelle directive pour harmoniser le calcul de l'impôt sur les bénéfices en Europe (directive dite de l'Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés ou ACCIS). Cette directive pourrait constituer un instrument contribuant à lutter contre l'évasion fiscale des entreprises en supprimant les disparités entre les systèmes de calcul nationaux.

L'harmonisation fiscale est un point de désaccord récurrent entre États membres. La France, l'Allemagne et l'Italie font de longue date partie des pays poussant pour une modération de la concurrence fiscale au niveau de l'Union, mais se heurtent à de nombreux pays, comme l'Irlande et les trois pays du Benelux, qui y voient notamment un avantage concurrentiel à même de compenser leur situation de petits marchés. **La prise de décision sur ce sujet requérant l'unanimité, toute avancée est aujourd'hui très difficile.**

Ces commentaires sont d'autant plus vrais en ce qui concerne **la création d'un impôt européen** qui demande aussi l'unanimité et touche un **domaine régalien par excellence** et donnerait à l'Union une réelle autonomie budgétaire dont elle est actuellement dépourvue. Cependant, **le Brexit pourrait ouvrir la porte à la création d'un impôt commun** : d'une part, les Britanniques ont toujours été les plus fervents opposants à cette mesure, d'autre part la sortie du Royaume-Uni et **donc** la disparition tant de sa contribution que de son « rabais » redistribue les cartes. Un groupe de haut niveau sur les ressources propres a rendu un rapport sur le sujet en janvier suggérant des pistes. **L'environnement pourrait donc être légèrement moins hostile.**

Environnement

« Consacrer 400M€ de la PAC au financement des agriculteurs prêts à adopter le modèle agroécologique »

Ce montant est faible par rapport au budget européen consacré à l'agriculture et au développement rural sur la période 2014-2020, qui s'est élevé à 362,9Mds€, soit environ 51,8Md€ par an. Le financement accordé au modèle agroécologique par le

candidat ne représente donc **au total que 0,77% du budget d'une année de la PAC**. Il ne **précise** par ailleurs **pas la temporalité** de ce financement : 400M€ sur une année ? sur 6 ans ?

« Interdire les pesticides dangereux et les perturbateurs endocriniens, conditionnant les subventions de la PAC à une labellisation des pesticides, appliquant plus rigoureusement le principe de précaution »

La Commission européenne a d'ores et déjà fait **une proposition de règlement sur les perturbateurs endocriniens**, mais qu'elle a renoncé à proposer au vote en décembre 2016 face à **l'impossibilité de réunir une majorité qualifiée sur le sujet**. Elle est actuellement en passe de revoir sa proposition. La France s'est montrée très critique sur celle-ci et reproche en particulier à la Commission de refuser d'adopter un système d'identification des perturbateurs endocriniens inspiré de la classification des cancérogènes. En l'état actuel, il apparaît **difficile d'agir davantage tant que la Commission n'aura pas fait de nouvelle proposition**.

Migrations

« Créer un visa humanitaire pour une protection temporaire »

Un dispositif de **protection temporaire existe d'ores et déjà** pour les étrangers non-européens qui fuient massivement leur pays ou leur région d'origine et qui ne peuvent pas y retourner en raison notamment d'un conflit armé ou de violences, ou parce qu'ils sont victimes de violations graves et répétées des droits de l'homme. Ce dispositif, exceptionnel et temporaire, est autorisé par une décision du Conseil de l'Union européenne. Décidé pour une période d'un an, il peut être prolongé de deux ans maximum et le Conseil de l'UE y mettre fin si la situation dans le pays d'origine permet un retour sûr et durable des personnes déplacées. **Aucune personne ne bénéficie aujourd'hui de ce dispositif en France**. Il apparaît **difficile d'établir sur la base de cette proposition quelles seraient les différences entre cette proposition et ce qui existe déjà en la matière**.

En ce qui concerne l'établissement d'une **clé de répartition de l'accueil des demandeurs d'asile** entre les pays membres en imposant la participation de tous

en fonction de leurs capacités : il n'existe actuellement pas de dispositif de partage des responsabilités, pas de mécanisme de solidarité dans le corpus de droit européen en cas de vague migratoire. La directive « protection temporaire » contient des éléments en la matière mais leur application n'est pas obligatoire. Cependant, **la répartition de 160.000 réfugiés au sein de l'Union avait fait l'objet d'une décision juridiquement contraignante à la majorité qualifiée en 2015** malgré l'opposition de la République Tchèque, la Hongrie, la Slovaquie. Cette mesure devait être mise en place jusqu'à début 2017, mais fin 2016 seuls 5 651 demandeurs d'asile avaient effectivement bénéficié de cette mesure.

Vous n'êtes pas d'accord avec les thèses exposées ici ?

Vous souhaitez défendre un autre point de vue ?

Envoyez-nous vos idées à info@argothinktank.org

Quelques sources pour aller plus loin

Économie

Fiche de la Direction générale du Trésor sur un salaire minimum européen :
<http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/402603>

Fiche de la Commission européenne sur la directive travailleurs détachés :
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=fr>

Fiche Toute l'Europe sur le CETA :
<http://www.touteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-le-ceta.html>

Présentation du principe d'indépendance de la BCE :
https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/ecb_independent.fr.html

Fiche de Toute l'Europe sur la fiscalité européenne :
<http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/fiscalite/synthese/le-fonctionnement-de-la-fiscalite-en-europe.html>

Fiche de la Commission européenne sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés :
https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_fr

Analyse de France Stratégie l'architecture de la zone euro :
<http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/2017-2027-actions-critiques-zone-euro.pdf>

Présentation du Groupe de haut niveau de la Commission sur les ressources propres :
http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_fr.cfm

Environnement

Fiche du Parlement européen sur la politique agricole commune :
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.1.html

Institutions

Livre blanc de la Commission européenne sur l'avenir de l'Europe :
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre-blanc-sur-lavenir-de-leurope_fr.pdf

Migrations

Fondation Robert Schuman sur la politique commune d'asile :
<http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0367-la-crise-de-la-politique-commune-d-asile-dans-l-union-europeenne>

Fiche de service-public.fr sur le statut de réfugié et la protection temporaire :
<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F299>