

Argo Eclairage 2 – Mars 2017

#Europe2017 – François Fillon

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

A decorative banner featuring a network diagram with yellow nodes and lines on a grey background.

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 Eclairages 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 François Fillon ?

Dans son programme pour l'Europe, François Fillon exprime une vision mettant **l'accent sur le fonctionnement intergouvernemental** de l'Union. Cela concerne particulièrement la **gouvernance de la zone euro**, qu'il prévoit dans le même temps de renforcer. Le projet dessine par ailleurs **un durcissement de la politique migratoire et des positions françaises et européennes** sur les enjeux économiques et commerciaux internationaux ainsi qu'une augmentation de l'effort de défense des États membres.

L'imprécision de certaines propositions sur la gouvernance de la zone euro, telles que présentées dans le projet actualisé du candidat le 13 mars, rend peu aisée l'évaluation de leurs modalités et de leurs conséquences précises. Dans d'autres domaines, la capacité à mettre en place les mesures proposées s'avère **fortement dépendante de la volonté des autres États européens**, que la France peut encourager mais pas contraindre. On relève enfin que plusieurs éléments paraissent susceptibles **d'entrer en contradiction avec des traités et engagements européens et internationaux** : leur mise en œuvre pourrait être impossible ou entraîner des condamnations et mesures de rétorsion.

Economie

« Doter la zone Euro d'un directoire politique, composé de chefs de gouvernement se réunissant tous les trois mois. En parallèle, créer un Secrétariat Général de la zone Euro - complètement autonome de la Commission européenne - qui assurera le suivi et la gestion de la zone économique. »

Cette proposition de création d'un directoire politique fait écho au **sommet de la zone euro**, institutionnalisé en 2013¹, et qui réunit les chefs d'État ou de gouvernement des pays de la zone euro. S'ils se tiennent aujourd'hui de manière irrégulière (les derniers en date ont été organisés lors de la crise de la dette grecque de l'été 2015), la proposition du candidat est fondée sur la pertinence de ce format et consisterait notamment à calquer sa régularité sur celle du Conseil européen qui réunit tous les trois mois les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne. Abstraction faite du processus nécessaire pour institutionnaliser l'existence de ce directoire, **il faut s'interroger sur les réactions qu'un tel projet pourrait susciter chez les États situés en dehors de la zone euro mais ayant vocation à la rejoindre, qui pourraient craindre d'être exclus des discussions.**

¹ Article 12 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)

Le Secrétariat Général de la zone euro proposé semble quant à lui notamment à reprendre, et peut être étendre, les prérogatives de la Commission européenne en ce qui concerne la gouvernance économique de la zone euro. Il jouerait ainsi un rôle d'appui des travaux et décisions de l'Eurogroupe et du directoire politique voulu par le candidat. **Si cette proposition peut permettre de doter, à terme, la zone euro d'une véritable administration en charge de la coordination économique, elle doit éviter d'ajouter de la complexité aux institutions européennes**, notamment concernant la nécessaire coordination de ce Secrétariat Général avec la Commission sur des points tels que l'accession à la monnaie unique des États aujourd'hui en dehors de la zone euro.

« Coordonner la politique de la Banque Centrale Européenne avec une stratégie économique globale. »

La formulation de cette proposition est **peu précise**. Dans une version précédente de son programme, le candidat évoquait, d'une manière plus directe, la possibilité pour le directoire politique de la zone euro évoqué ci-dessus *« de conduire, avec la Banque centrale européenne, la politique monétaire de l'euro »*. Cette formulation renvoie à **la question de l'indépendance de la BCE**, laquelle est inscrite dans les traités². La BCE souligne, pour justifier cette indépendance, que *« si les gouvernements exerçaient un contrôle direct sur les banques centrales, les dirigeants politiques pourraient être tentés de modifier les taux d'intérêt à leur avantage afin de favoriser la croissance économique à court terme ou d'utiliser la monnaie de banque centrale pour financer des mesures populaires, ce qui serait très préjudiciable à l'économie sur le long terme »*.

En l'état actuel des traités³, remettre en question cette indépendance demanderait que le gouvernement d'un État membre, le Parlement européen ou la Commission soumette 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 modifiant tout ou partie de ces dispositions. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres. **L'Allemagne, ayant toujours manifesté l'importance qu'elle accordait à**

² Article 130 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

³ L'article 130 du TFUE fait partie de la troisième partie du Traité (« Les politiques et actions internes de l'Union »). Une procédure de révision simplifiée peut s'y appliquer.

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

La formulation actuelle est moins claire quant à une éventuelle volonté de remettre en cause l'indépendance de la BCE. Elle peut signifier la simple mise en œuvre, par les États membres de la zone euro, d'une **stratégie économique commune** visant à effectuer de la manière la plus efficiente et coordonnée possible les politiques de relance, de consolidation et de réformes. Si une telle idée est défendue par de nombreux responsables français et européens, sa définition et sa mise en œuvre par un directoire politique des chefs d'États pose **la question de la prise de décision**, notamment si celle-ci requiert l'unanimité.

« Réaliser une véritable convergence fiscale, qui impliquera que la France fasse un mouvement pour rejoindre des taux plus modérés. Commencer par une initiative franco-allemande sur la fiscalité des entreprises. »

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.**

La convergence, dans un premier temps, entre la France et l'Allemagne est **politiquement plus envisageable, bien que certainement complexe à mettre en œuvre du point de vue pratique.** L'idée d'un premier mouvement français de

réduction des taux renvoie à la question du **financement de ce type de mesure, car cela entraînerait vraisemblablement une baisse significative de rentrées fiscales pour l'État.**

« Renégocier de fond en comble la directive sur le détachement des travailleurs et en suspendre l'application en France si la négociation n'a pas abouti avant la fin de 2017. »

La Commission a déjà pris, en 2012, l'initiative d'une modification *a minima* 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 de la directive. 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.**

Suspendre unilatéralement la directive pourrait avoir pour conséquence de voir la France sanctionnée par la Cour de justice de l'Union européenne et entraîner des mesures de rétorsion à l'égard des travailleurs français détachés dans l'Union européenne.

Institutions

« Mettre fin à l'inflation normative de la Commission européenne en concentrant l'exercice des compétences européennes sur quelques domaines fondamentaux et en appliquant strictement le principe de subsidiarité. »

Cette approche **fait écho à la politique engagée sous la Commission de José Manuel Barroso et renforcée par Jean-Claude Juncker** depuis son entrée en

fonctions en 2014. Appelée « Mieux légiférer », elle vise notamment à « *garantir que chaque proposition respecte les principes de subsidiarité (pas d'intervention de l'UE lorsqu'un dossier peut être traité efficacement par les pays de l'UE) et de proportionnalité (l'action de l'UE ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs)* ». La Commission s'efforce ainsi de rendre son action visible sur un certain nombre d'enjeux, de réduire le nombre d'initiatives législatives ainsi que la charge réglementaire et de rendre moins opaque le processus d'élaboration des politiques.

La proposition de concentrer l'exercice des compétences européennes sur quelques domaines fondamentaux évoque l'un des scénarios pour l'avenir de l'Union évoqués récemment par la Commission européenne dans son Livre Blanc : « *faire moins de manière plus efficace* ». Elle souligne dans ce document qu'une telle approche, si elle permettrait une répartition plus claire des responsabilités entre l'Union et les États, serait **difficile à négocier du fait de la nécessité de trouver un accord à 27 sur les domaines dans lesquels renforcer ou réduire le rôle de l'Union.**

Migrations

« S'assurer de la mise en place et de l'efficacité des contrôles systématiques aux frontières extérieures et doter Frontex d'un budget permettant au corps européen de garde-frontières d'être opérationnel au plus vite. »

Cette proposition est très similaire à l'initiative prise par la Commission européenne sur ce sujet et dont la rapidité d'adoption et de mise en œuvre a été saluée. En effet, le 9 septembre 2015, en pleine crise migratoire, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a annoncé une initiative visant à aboutir au renforcement de **Frontex** par la création d'une agence européenne permettant une coopération plus étroite et efficace concernant la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen. Cette initiative s'est concrétisée le 6 octobre 2016 par le lancement officiel de l'**Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes**. Ses effectifs seront plus que doublés d'ici à 2020 pour atteindre 1000 personnes et elle disposera de la possibilité d'acquérir son propre équipement, en plus de pouvoir faire appel à une réserve d'experts nationaux et d'équipements fournis par les États-membres. L'Agence a annoncé avoir l'intention de recruter dès cette année 200 nouveaux employés.

« Réformer en profondeur les accords de Schengen : expulser systématiquement de l'espace Schengen tout étranger reconnu coupable d'un crime ou d'un délit et en interdire l'accès à tout étranger condamné pénalement ou ayant participé à une entreprise terroriste. »

La possibilité pour les États membres de l'espace Schengen d'expulser un étranger reconnu coupable d'un crime ou d'un délit **dépend de la législation nationale des États**. En France, le titre II du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile établit qu'un étranger peut être expulsé si sa présence « *constitue une menace grave pour l'ordre public* ». Ce critère est assorti d'un certain nombre de restrictions notamment liées à la situation de famille, à la durée de séjour et à l'âge. Si ce code peut être modifié par voie législative pour, comme la proposition du candidat le laisse supposer, étendre le champ des possibilités d'expulsion, mettre une telle politique en œuvre à l'échelle de l'espace Schengen nécessiterait un accord avec nos partenaires européens.

Par ailleurs, il faut noter que ces restrictions aux possibilités d'expulsion font notamment écho à l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, selon lequel « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* ». En 2010, **la France a été condamnée** pour violation de cet article pour avoir expulsé, à la suite d'une condamnation pénale, un Marocain qui vivait en France depuis 1978, en raison de la situation familiale de celui-ci.

On notera aussi que l'emploi du terme « *tout étranger* » semble inclure les personnes ayant le statut de réfugié. Leur expulsion sur des motifs aussi peu précis entrerait donc, là aussi, **en contradiction avec les engagements internationaux de la France**.

Défense

« Augmenter les efforts militaires et financiers de chaque pays européen pour donner à l'Europe la capacité de peser militairement sur la scène internationale. »

Dans les conclusions de sa réunion du 15 décembre 2016, le Conseil européen a souligné que « *les Européens doivent assumer davantage la responsabilité de leur sécurité. [...]*

il est nécessaire de consentir à plus d'efforts, notamment en mobilisant suffisamment de ressources supplémentaires ». Cette demande s'inscrit notamment dans le contexte de l'arrivée de Donald Trump à la présidence des États-Unis, lequel a, à de multiples reprises, demandé aux États membres de l'OTAN d'accroître leur participation aux dépenses de défense. L'organisation fixe à ses membres l'objectif, non contraignant, de consacrer 2 % du PIB à la défense. En 2015, seuls quatre pays européens atteignaient ce seuil : la Grèce, le Royaume-Uni, l'Estonie et la Pologne, la France se situant à 1,79 %. **La proposition de François Fillon paraît donc en accord avec les recommandations tant du Conseil européen que de l'OTAN** (quand bien même l'organisation n'apparaît pas, du fait de ses orientations de politique étrangère du candidat, comme un cadre d'action privilégié). Sa proposition pour la défense française vise ainsi à atteindre 2 % du PIB à la fin de la prochaine loi de programmation militaire.

Il faut cependant noter que l'augmentation des dépenses militaires n'est pas la seule condition pour permettre à l'Europe de « *peser militairement sur la scène internationale* ». Si le candidat évoque des mesures de soutien à l'industrie européenne en matière de développement de programmes et d'achat d'armes, **il ne se prononce pas sur un modèle tel que la « coopération structurée » de pays « voulant aller beaucoup plus loin »** sur l'Europe de la défense, proposée par François Hollande à la veille du mini-sommet européen de Versailles (lequel réunissait François Hollande, Angela Merkel, Mariano Rajoy et Paolo Gentiloni).

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

Présentation du semestre européen :

<http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-semester/>

Présentation du sommet de la zone euro :

<http://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/euro-summit/>

Présentation du principe d'indépendance de la BCE :

https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/ecb_independent.fr.html

Discours du Gouverneur de la Banque de France sur la gouvernance de la zone euro :

<https://www.banque-france.fr/intervention/leurope-la-croisee-des-chemins-comment-parvenir-une-gouvernance-economique-efficace-dans-la-zone>

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

Communiqué de presse de la Commission sur la transparence fiscale :

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1349_fr.htm?locale=fr

Fiche de la Commission européenne sur la directive travailleurs détachés :

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=fr>

Commentaire de l'Institut Montaigne sur la suspension de la directive travailleurs détachés :

<http://www.institutmontaigne.org/res/Primaires-2016-2017/pdfs/fiche-europe.pdf#page=13>

Institutions

Communiqué de presse de la Commission européenne sur l'approche « mieux légiférer » :

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3014_fr.htm

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

Communiqué de presse sur le lancement de l'agence européenne de garde-frontières et de gardes-côtes :

<http://frontex.europa.eu/news/european-border-and-coast-guard-agency-launches-today-CHIYAp>

Article du *Monde* sur la création de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes :

http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/10/07/enfin-un-corps-de-gardes-frontieres-europeen_5009855_3232.html

Ordonnance relative à la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2004/11/24/INTX0400217R/jo#JO RFSCTA000000911785>

Arrêt de la CEDH sur l'affaire Bousarra c. France :

<http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dmdocnumber%22:%5B%22874356%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-100489%22%5D%7D>

Défense

Fiche sur le Conseil européen du 15 décembre 2016 :

<http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2016/12/15/>

Interview de François Hollande à la veille du mini-sommet de Versailles du 6 mars 2017 :

http://www.lemonde.fr/international/article/2017/03/06/hollande-l-extreme-droite-n-a-jamais-ete-aussi-haute-depuis-plus-de-30-ans-mais-la-france-ne-cedera-pas_5089684_3210.html