

Argo Eclairage 3 – Mars 2017

## #Europe2017 - Emmanuel Macron

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, 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 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 Emmanuel Macron ?

Emmanuel Macron se positionne en **pro-européen dans une Europe redynamisée et à deux vitesses** : une zone euro considérablement renforcée et intégrée, avec un budget commun et un ministre des Finances, et une Union davantage axée sur l'intergouvernemental selon la volonté des Etats.

Pour autant, nombre de ses propositions demandent des révisions des traités et une volonté commune de la part des autres États membres. De ce fait, et dans le contexte actuel, **leur mise en œuvre pourrait s'avérer difficile sur un certain nombre de sujets.**

### Economie

*« Créer un budget pour la zone euro avec 3 fonctions (investissements d'avenir, assistance financière d'urgence et réponse aux crises économiques). L'accès à ce budget sera conditionné au respect de règles communes en matière fiscale et sociale (pour éviter le dumping au sein de la zone euro) »*

et

*« Créer un poste de ministre des finances de la zone euro pour le piloter. Il définirait les priorités et accompagnerait les États dans leurs réformes. Il sera responsable devant les parlementaires de la zone euro qui assureront le contrôle démocratique de son action ».*

Malgré un pilier monétaire complètement intégré, la zone euro ne dispose **pas de pilier économique** puisqu'elle n'a pas de budget propre, si ce n'est la capacité de prêt du Mécanisme européen de stabilité (MES), dont l'utilisation est limitée à des cas bien particuliers. Or, la crise des dettes souveraines qui a commencé en 2010 a rappelé **la nécessité pour une zone monétaire de disposer d'un instrument pérenne de stabilisation économique**, notamment en cas de choc asymétrique. Dans une union monétaire, un État confronté à un choc ne dispose pas de ses instruments habituels que sont la politique monétaire et de change. Un budget commun pourrait donc **participer à la stabilisation macroéconomique de la zone**. En outre, une telle évolution **conforterait la position de la BCE**. **Plusieurs points sont cependant à soulever :**

- l'efficacité de l'effet stabilisateur d'un tel budget **dépendrait du calibrage du dispositif** : les recettes et dépenses choisies devraient être les plus fortement corrélées à l'activité (impôt sur les sociétés, taxe environnementale, dépenses liées au chômage...), et la taille du budget

devrait être importante. Cependant un budget de taille suffisante **suppose plus de dépenses communes qu'à l'heure actuelle**, ce qui n'est pas une priorité partagée par tous les États membres.

- À moins de mettre en place un mécanisme visant à empêcher les transferts permanents, la mise en place d'un budget de la zone euro **implique des transferts de richesse entre pays**, selon leur situation conjoncturelle, **ce qui peut favoriser des comportements de passager clandestin<sup>1</sup>**.
- Parce que cela pourrait impliquer d'autres transferts de souveraineté, un budget de la zone euro demanderait davantage d'intégration politique pour **garantir la légitimité démocratique** des nouvelles prérogatives confiées au niveau européen. La solidarité accrue qui en découle pourrait également justifier **un renforcement supplémentaire de la gouvernance économique en zone euro**.
- **L'articulation entre la zone euro et l'Union européenne demanderait à être repensée** dans ce nouveau cadre.

De même, **créer un poste de ministre des Finances européen** apparaît logique à partir du moment où la zone euro se serait dotée d'un budget commun conséquent mais aurait **une dimension symbolique forte**. **L'articulation avec les ministres des finances nationaux n'est pas précisée** : ce ministre des Finances présiderait-il l'EcoFin (Conseil de l'UE au format ministre des finances) ou serait-il appelé à remplacer les ministres nationaux ?

**Si l'ensemble semble pertinent** en ce qui concerne la coordination économique en zone euro, **le programme implique une intégration accrue, une solidarité budgétaire entre États membres et très certainement une révision des traités**. Un tel projet paraît **aujourd'hui difficile à mettre en œuvre**, que ce soit en raison des divergences entre États européens où de l'hostilité d'une partie des opinions à un tel approfondissement de l'union monétaire.

---

<sup>1</sup> Un passager clandestin est un agent économique qui utilise un bien, en général collectif, sans contribuer à son financement qui est par conséquent supporté par les autres usagers de ce bien.

*« Promouvoir la mise en place d'un Fonds européen de financement en capital-risque pour accompagner la croissance des start-ups européennes du numérique. Ce fonds devra être doté d'au moins 5 milliards d'euros. »*

La formulation de cette proposition est **peu précise**. L'Europe continue à accuser un retard conséquent dans le financement des start-up qui connaissent plus de difficultés à se capitaliser que dans bien d'autres pays du monde, notamment aux États-Unis. En ce sens, il apparaît pertinent d'encourager ce type de financement. L'Union avait déjà créé en 2014 deux labels : les « Fonds européens de capital-risque » et les « Fonds européens d'entrepreneuriat social » pour permettre à des gestionnaires de fonds d'aller chercher, dans toute l'Union européenne, des investisseurs capables de mobiliser, au minimum, 100 000 euros.

Sous l'impulsion de l'ancien commissaire européen à la Stabilité financière, aux Services financiers et à l'Union du marché de capitaux Jonathan Hill, l'Union réfléchissait à une démarche plus globale pour stimuler le secteur du capital-risque, en particulier via un soutien budgétaire de l'UE afin d'attirer de grands investisseurs institutionnels par l'intermédiaire d'un « fonds de fonds paneuropéen de capital-risque ». L'idée apparaît donc répondre à un besoin identifié. **Dans sa présentation actuelle, ses modalités sont néanmoins floues** : les cinq milliards de ce fonds seront-ils publics ou privés ? Comment seront-ils rassemblés ?

## Institutions

*« Organiser pendant 18 mois, dans chaque État un grand débat sur l'action de l'UE, les priorités qu'elle doit avoir. Soumettre les grands défis évoqués à la discussion collective, demander à chacun de réfléchir et proposer – avec des débats dans chaque région, dans chaque ville, dans les assemblées parlementaires, au Parlement européen, par des consultations en ligne... – pour redonner confiance et créer un élan. Dans chaque État ce débat sera organisé selon des modalités ouvertes, laissant la place aux choix des gouvernements et des collectivités. En se nourrissant de ces débats, les gouvernements européens élaboreraient une feuille de route, un projet pour l'Europe traçant les priorités d'action de l'UE et leur calendrier de mise en œuvre pour les 5 ou 10 années à venir. Chaque pays ferait valider politiquement cette feuille de route, selon sa tradition démocratique (Parlement ou référendum). De ce débat devra émerger un projet commun qui dépassera les clivages partisans et nationaux. »*

Il existe bien **une demande de débat démocratique sur l'Europe** : c'est le premier sujet des demandes de référendum à travers l'Union européenne. La crise

actuelle et la difficulté à dégager une vision commune pour l'avenir pourraient se prêter à une telle initiative.

Cependant, elle pose plusieurs difficultés et est entourée d'importantes incertitudes.

Tout d'abord, elle demande **une coordination de l'ensemble des États membres**, puisque tous doivent réfléchir plus ou moins simultanément pour que cela puisse réellement permettre de faire naître un projet commun – or il n'est pas certain que cette initiative convainque l'ensemble des pays.

De plus, **les modalités d'organisation sont à ce stade encore très floues**. Dans un souci de cohérence et pour pouvoir comparer les résultats, elles devraient être proches dans les différents pays. Surtout, si l'idée est de créer ensemble une vision commune et de réellement écouter les opinions publiques, il s'agit alors de mettre en place les moyens permettant de réellement les intéresser, les pousser à s'exprimer et prendre en compte leurs opinions. Or cela risque d'être extrêmement difficile à l'échelle de l'Union.

Enfin, il est nécessaire de **réfléchir en amont aux conséquences éventuelles des idées qui ressortiront**. Certaines opinions publiques pourraient par exemple se prononcer négativement sur l'Union. Comment prendre en compte des aspirations de sortie ? Et comment combiner des aspirations très différentes selon les pays, en termes de domaines d'intégration comme de niveau ? Il sera **difficile de dégager une vision commune de positions potentiellement très éloignées**.

*« Créer un « Erasmus pour tous » pour réconcilier les jeunes générations avec l'Europe, leur donner un aperçu concret des apports de l'Europe dans la vie de chacun. Chaque jeune européen en formation – pas seulement les étudiants – devrait avoir la chance d'aller vivre six mois dans un autre pays européen (en stage, en études ou en apprentissage). Cette proposition a été émise conjointement avec le chef du SPD allemand et vice-chancelier, Sigmar Gabriel. »*

**Le programme-cadre Erasmus+ répond déjà partiellement à cette demande**. Il débloque 16 milliards d'euros sur la période 2014-2020 pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport qui devraient permettre à cinq millions de personnes, dont deux millions d'étudiants, de vivre une expérience de

mobilité à l'étranger entre 2014 et 2020. Il permet de renforcer les mobilités étudiantes et professionnelles au sein de l'Europe et vise à toucher les citoyens européens à tous les âges de la vie et pour tous les niveaux de formation et concernent les membres des équipes éducatives, les étudiants (pour des périodes d'étude ou de stage en entreprise), les jeunes en formation professionnelle (pour des stages en entreprise), les jeunes hors du système éducatif (pour des actions de volontariat), les professionnels et décideurs du secteur de la jeunesse. La France se situe au second rang des bénéficiaires de ces programmes de mobilité. **Si ce programme pourrait gagner à disposer de davantage de moyens pour toucher davantage de personnes mais également d'une meilleure communication** (nombreux sont ceux qui ne connaissent pas l'existence de cette possibilité, surtout pour les non-étudiants), **une base proche existe d'ores et déjà**. Le candidat souhaite cependant **en modifier l'ampleur** en faisant passer à 200 000 le nombre d'étudiants et d'apprentis en bénéficiant d'ici 2022.

## Migrations

*« Mieux contrôler les flux migratoires au niveau Européen grâce à 5.000 policiers supplémentaires aux frontières de l'Europe » et « développer des accords globaux avec les principaux pays de départ et de transit des migrants, fondés sur une aide au développement, l'installation de points de contrôle dans ces pays avant l'arrivée dans l'UE, l'aide à la lutte contre les passeurs et le retour des migrants non autorisés à entrer dans l'UE. Le respect de ces engagements sera vérifié lors d'une conférence annuelle et conditionnera le niveau de l'aide au développement ».*

La crise migratoire et humanitaire est **un enjeu européen et mondial**, avec un accroissement des flux migratoires en 2015 et 2016 qui ont abouti à l'arrivée de plus de 500 000 migrants sur les côtes européennes en 2016 (sur 80 millions de migrants à l'échelle du globe). Or, ces flux migratoires pèsent principalement sur quelques pays dont les moyens propres sont insuffisants. Frontex, l'agence européenne de garde-côtes et garde-frontières, ne disposait pas de ses propres équipements et de ses propres gardes-frontières mais dépendait des moyens nationaux. Depuis 2016, en plus des équipements nationaux, elle peut compter sur 1.600 gardes-frontières mobilisables rapidement et sur un budget de 250 millions d'euros. Si ces effectifs et ce budget peuvent apparaître toujours insuffisants face à une crise de cette ampleur, **leur renforcement ne paraît constituer qu'une réponse partielle à la crise migratoire et devrait être accompagnée de**

**mesures de coordination avec les zones de conflits et les pays d'origine des migrants** ainsi que de politiques d'aide au développement vis-à-vis de ces mêmes pays afin de les aider à gérer eux-mêmes les flux. Ce dernier point fait également l'objet d'une proposition du candidat mais ses modalités ne sont ni développées ni chiffrées.

**Cet ensemble paraît pertinent mais demande à être précisé** : la coopération avec les pays de départ et de transit peut s'avérer difficile à mettre en œuvre, de même que la procédure de retour des migrants. Le conditionnement de l'aide au développement pose par ailleurs une question : le sera-t-il par rapport à une obligation de moyens ou à une obligation de résultats ?

## Défense

*« Construire une Europe qui nous protège en proposant avec l'Allemagne une Europe de la défense associant les pays volontaires, en créant un Fonds européen de défense qui financera des équipements militaires communs (comme les drones européens) et un Quartier Général européen permanent. Pour cela, nous mettrons en place une coopération spécifique entre les États membres qui souhaitent avancer ensemble sur les questions de défense sans attendre la participation de tous les pays de l'UE. »*

Lancée en 1999, la **Politique de sécurité et de défense commune** (PSDC) s'appuie sur des moyens civils et militaires, pour contribuer au renforcement de l'environnement sécuritaire des citoyens européens, et concourir à la paix et à la stabilité dans le voisinage et dans le monde en général. Il ne s'agit pas d'une politique communautarisée mais à forte composante intergouvernementale : le Conseil européen joue un rôle prééminent et prend des décisions à l'unanimité sur recommandation du Conseil de l'Union européenne, initiative partagée avec le Haut représentant pour la PSDC. Ainsi, l'Europe de la défense a permis la mise en œuvre de trente opérations, le lancement de plusieurs chantiers, un marché unique de la défense, mais manque d'une volonté politique suffisante pour aller plus loin : il est apparu que les grands États membres ne veulent pas perdre leur capacité d'initiative diplomatique et les petits ne veulent pas se voir imposer des décisions sur ce sujet. Les États membres ne partagent pas tous la même conception du rôle de l'Union européenne dans le monde ni de ce que devrait être les relations avec



l’OTAN<sup>2</sup>. Des coopérations *ad hoc* ont néanmoins été mises en œuvre pour encourager et faciliter le financement de programmes de défense communs, principalement l’OCCAr<sup>3</sup> et l’Agence européenne de défense<sup>4</sup>.

**La période récente a néanmoins permis des avancées en la matière qui rendent cette mesure partiellement redondante.** Pour encourager la coopération en matière de défense, le Traité de Lisbonne a créé les coopérations structurées permanentes. Cette coopération permet à un groupe de pays de l’Union de coopérer sur le domaine de son choix en matière de défense et ainsi de mettre en place des programmes multinationaux. Si cette possibilité n’a encore jamais été utilisée, la France et l’Allemagne devraient proposer prochainement une coopération structurée permanente. Par ailleurs, Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, a annoncé un Fonds européen de défense afin de soutenir les investissements dans la recherche et le développement conjoints d’équipements et de technologies de défense<sup>5</sup>. La Commission européenne propose également de financer en 2017, à hauteur de 25 millions d’euros, une action préparatoire pour la recherche en matière de défense<sup>6</sup>. **Si la mesure n’apporte pas de garantie nouvelle en la matière, elle pourrait peut-être ainsi s’appuyer sur ces initiatives en cours.**

*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@argobinktank.org](mailto:info@argobinktank.org)*

---

<sup>2</sup> Organisation du Traité de l’Atlantique Nord

<sup>3</sup> Organisme conjoint de coopération en matière d’armement, créé conjointement par l’Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l’Italie en 1992.

<sup>4</sup> Créée en 2004 afin de “soutenir le Conseil et les États membres dans leur effort d’amélioration des capacités de défense pour la Politique de Sécurité et de Défense Commune”.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/luxembourg/news/plan-daction-europ%C3%A9en-de-la-d%C3%A9fense-vers-un-fonds-europ%C3%A9en-de-la-d%C3%A9fense\\_fr](http://ec.europa.eu/luxembourg/news/plan-daction-europ%C3%A9en-de-la-d%C3%A9fense-vers-un-fonds-europ%C3%A9en-de-la-d%C3%A9fense_fr)

<sup>6</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2347\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2347_fr.htm)

## 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](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](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](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](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\\_blan\\_c\\_sur\\_lavenir\\_de\\_leurope\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre_blan_c_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](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](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)