

Europe : les illusions d'Emmanuel Macron

 latribune.fr/economie/union-europeenne/europe-les-illusions-d-emmanuel-macron-651735.html

Par Romaric Godin

Le programme européen d'Emmanuel Macron qui a été présenté ce 2 mars se veut d'un fédéralisme assumé concernant l'évolution de la zone euro. L'ancien ministre de l'Economie prône un fédéralisme assumé de la zone euro avec la création d'un budget propre, d'un « ministre de l'Economie et des Finances » et d'un parlement regroupant des élus des Etats membres. Autant de mesures qui visent à combler le manque d'autorité politique au sein de l'union économique et monétaire. Un manque qui a, depuis la crise de 2010, été diagnostiqué comme une des faiblesses majeures de la monnaie commune.

Ces propositions sont, donc, a priori les plus logiques du monde. Emmanuel Macron assume sa position pro-européenne et en fait même un positionnement politique fondateur de sa candidature. Après sept ans de crise profonde, il est impensable d'adopter un tel positionnement sans envisager une réforme d'une structure qui a si mal réagi au choc de la crise financière et qui apparaît encore comme si déséquilibrée.

Du reste, les propositions d'Emmanuel Macron ne sont pas si originales. Le parlement et le budget de la zone euro sont au cœur de la vision de Thomas Piketty, conseiller de Benoît Hamon, tandis que le budget et le ministre des Finances sont présents dans le projet de François Fillon. Là comme ailleurs, le candidat d'En Marche ! se situe donc au centre, dans une synthèse des positions de gauche et de droite.

Mais l'essentiel est sans doute ailleurs. Il est dans la faisabilité et dans l'efficacité des mesures proposées. En termes de réforme de l'Europe, les candidats français à la présidence ont trop longtemps l'impression d'un volontarisme réformiste sur l'Europe qui s'est fracassé sur un abandon complet de toute ambition une fois élu. Emmanuel Macron n'échappe pas à ce soupçon. Son projet européen donne en effet l'impression que l'hôte de l'Elysée sera capable de changer à lui seul l'Europe, d'imposer ses choix à ses 26 partenaires. On connaît la musique déjà jouée en fanfare en 2012 par François Hollande : fort de la légitimité démocratique de l'élection présidentielle, l'élu nouveau pourra imposer ses choix à des partenaires ébahis par sa légitimité démocratique. Ce mythe a duré moins d'un mois en 2012. Pourquoi en irait-il autrement en 2017 ? C'est une première interrogation légitime que l'on peut poser à celui qui, voici cinq ans, était secrétaire général adjoint de l'Elysée.

Le refus allemand du fédéralisme

Deuxième point : la question de la faisabilité. L'Allemagne s'oppose depuis 2010 à toute « socialisation » des risques et des dettes. Elle a exigé un veto au directoire du Mécanisme européen de Stabilité (MES), institution nécessaire pour apaiser les marchés, mais que Berlin ne voulait pas voir transformé en un mécanisme de redistribution interne à la zone euro. Elle a ensuite rejeté les Eurobonds, forçant notamment François Hollande à y renoncer publiquement dès juin 2012. Elle a enfin construit une union bancaire sur mesure, la rendant caduque par son refus d'instaurer un mécanisme de garantie paneuropéen de sécurisation des dépôts de moins de 100.000 euros. Il est piquant de constater, d'ailleurs, que le candidat d'En Marche ! n'évoque pas cette question centrale dans son projet européen, alors que c'est un moyen de solidarité simple et efficace. Mais il est vrai qu'il n'évoque guère la question bancaire.

Ce triple refus prouve assez que le gouvernement allemand rejette toute avancée fédérale et toute mise en commun des risques en zone euro, pour l'instant. Mieux même, le gouvernement fédéral a explicitement rejeté quelques jours après le vote en faveur du Brexit une proposition de Jean-Marc Ayrault et Franck-Walter Steinmeier allant dans ce sens. La doctrine européenne officielle de l'Allemagne est désormais celle de la pause. Angela Merkel a explicitement rejeté après le Brexit la doctrine du « plus d'Europe » défendue par Emmanuel Macron.

Concurrencée sur sa droite par les Eurosceptiques et contestée par sa fraction conservatrice, la chancelière ne veut plus évoquer la fédéralisation des dépenses. Son ministre des Finances Wolfgang Schäuble ne cesse de pester contre la politique de la BCE, qui est de facto une mise en commun d'une partie des dettes publiques et

qui ferait payer aux épargnants allemands les « dérives » de l'Italie ou de la France. Comment espérer alors que l'Allemagne se range aux arguments du nouveau président français, fût-il Emmanuel Macron ? En réalité, le système actuel de la zone euro - que l'Allemagne a parachevé avec les réformes de 2011-2013 et le « pacte budgétaire » - convient fort bien à l'Allemagne et elle n'a aucune raison de vouloir le changer. Aussi Berlin se concentre-t-elle désormais vers d'autres réformes, notamment sur la défense bien plus que sur celle de la gouvernance économique.

La gauche allemande comme alliée ?

Mais Emmanuel Macron se fait fort de convaincre Berlin. Et sans doute a-t-il deux idées derrière la tête. La première, qu'il évoque peu mais régulièrement, est le changement de majorité outre-Rhin. Là encore, ceci rappelle beaucoup 2012. Avec une nuance, pourtant : cette fois, Martin Schulz pourrait réussir à concurrencer Angela Merkel et il présente une vision beaucoup plus solidaire de l'Europe qui s'oppose à l'immobilisme merkélien. Le scénario rêvé d'un duo Schulz-Macron pour sauver la zone euro ne peut donc être exclu. Mais ce scénario est loin d'être certain. La SPD sociale-démocrate a bondi dans les sondages, mais l'élection allemande n'a lieu que le 24 septembre. Il reste donc sept mois de campagne. Or, pour le moment, la seule coalition capable d'éjecter la CDU du pouvoir, celle qui allierait SPD, Verts et Die Linke, n'est pas majoritaire. Autrement dit : la seule coalition possible resterait la grande coalition avec une CDU sur la défensive qui posera sans doute des conditions à sa participation au gouvernement fédéral, notamment sur le plan européen afin de récupérer les voix eurosceptiques. Faire céder Berlin dans ces conditions sera délicat.

Du reste, Emmanuel Macron devrait se souvenir d'un détail de sa vie passée. Le 29 juin 2012, il a reçu avec François Hollande à l'Élysée les trois leaders sociaux-démocrates allemands pour définir une alliance contre Angela Merkel (alors alliée encore aux Libéraux) avant le sommet de Bruxelles du 30 juin. L'idée était alors d'obtenir le rejet du « pacte budgétaire » par la SPD le temps de négocier le « plan de relance » proposé par le président français. Le lendemain, la SPD votait pour le pacte budgétaire, laissant seul François Hollande qui, alors, n'avait d'autres choix que de le ratifier à son tour moyennant un fantomatique plan de relance qui n'a jamais vu le jour. Autant dire qu'Emmanuel Macron ferait bien de prévoir un « plan B », car « gouverner c'est prévoir ».

La réforme pour convaincre l'Allemagne ?

Mais en fait, la vraie idée d'Emmanuel Macron est de « convaincre » les Allemands d'en venir à la solidarité par la démonstration de la capacité de réformes de la France. On est alors dans une autre temporalité. Pas question de réforme de la zone euro dès le début du quinquennat. Il faudra d'abord réformer en profondeur pour convaincre Berlin que l'Allemagne ne prend aucun risque à la socialisation et à la solidarité. L'ancien ministre de l'Économie s'engage donc à « faire ses devoirs », les fameux « *Hausaufgabe* » comme on dit en Allemagne. Il choisit la voie de la séduction pour rassurer une Allemagne apeurée par une France irréformable et dépensière. C'est la traduction de cette doxa si répandue dans les élites française que la France ne peut convaincre l'Allemagne qu'en jouant le jeu de ce pays selon les règles qu'elle a fixées. Ceci peut-il fonctionner ?

Peut-être, mais, là encore, cette stratégie a de grandes faiblesses. L'écart de compétitivité entre la France et l'Allemagne est tel (principalement parce qu'il ne réside pas sur des critères de coûts mais plutôt sur les structures économiques) que le rétablissement d'une « égalité » entre Paris et Berlin semble peu crédible. L'Allemagne aura donc toujours beau jeu d'en demander toujours davantage. C'est d'ailleurs ce qu'elle fait avec des pays qui ont réformé comme le Portugal ou l'Espagne. Le principe de la politique économique fondée sur la « réforme », c'est qu'elle n'est jamais suffisante parce que cette politique n'accepte pas ses propres limites. Dans une zone euro aussi déséquilibrée qu'elle l'est actuellement, avec une Allemagne cumulant des excédents courants vertigineux, tout ajustement unilatéral est perdu d'avance. Or, Emmanuel Macron défend l'ajustement unilatéral comme méthode de conviction de l'Allemagne. C'est évidemment un leurre.

Et pendant que la France s'enfoncera dans le « toujours plus » de la réforme, les structures actuelles de la zone euro perdureront. C'est dès à présent que la zone euro a besoin d'une solidarité interne et d'une politique de relance. Pas dans cinq ans. Il y a du reste une incohérence à prétendre vouloir créer de la solidarité en zone

euro après les réformes alors que les réformes sont censées suffire à rétablir la compétitivité et la croissance zone euro. A quoi bon alors faire de la solidarité ?

Emmanuel Macron rêve donc tout haut. Ou plutôt, il reflète le rêve d'une partie de la classe moyenne française qui rêve d'un scénario à l'allemande en France sans comprendre que les réformes Schröder ont été faites dans un pays fortement industrialisés, de manière univoque et en oubliant les règles européennes qui, alors étaient plus souples. Trois conditions qui ne sont plus réunies en 2017 pour la France. Difficile alors de croire à ce projet.

Un budget de la zone euro, vraiment ?

Du reste, ce projet sera-t-il efficace ? Pour le dire, il faudrait en savoir un peu plus. Le budget de la zone euro voulu par Emmanuel Macron aura « trois fonctions » : l'assistance financière d'urgence, la réponse aux crises économiques et l'investissement d'avenir. Deux de ces fonctions existent déjà au sein du MES et l'investissement d'avenir a été confié au plan Juncker, sans succès. Comment sera financé ce budget ? Sera-ce par un impôt européen ? Par des levées de fonds sur les marchés comme le MES (ce qui reviendra à créer des Eurobonds) ? Par une partie du budget européen comme le plan Juncker ? C'est là une question essentielle. L'échec du plan Juncker vient évidemment de son financement, réalisé par une ponction du budget européen et par une garantie de la frileuse BEI. Là encore, la réponse à ces questions se trouve à Berlin plus qu'à Paris, mais le budget semble, in fine, peu ambitieux. C'est une fusion du MES et de la BEI. Les « investissements d'avenir » restent donc une notion bien floue, peu convaincante pour répondre au défi du sous-investissement immense de la zone euro, estimé à près de 300 milliards d'euros.

On est loin des transferts nécessaires à une vraie zone monétaire et à la création d'une vraie solidarité. Ce budget, par exemple, pourra-t-il engager la reconstruction de la Grèce ? Et, d'ailleurs, quelle est la position d'Emmanuel Macron sur la dette hellénique et les erreurs commises par les gouvernements dont il était membre ? Tout ceci reste trop flou et trop peu ambitieux pour être crédible. Au final, la « compensation » des réformes semble très, très faible.

Cerise sur le gâteau pour élargir un peu plus son auditoire, l'ancien ministre de l'Economie prétend interdire les transferts vers les pays qui font du dumping social. Mais c'est enterrer le projet, car ces pays refuseront évidemment cette règle et le projet sera oublié. Pays-Bas, Malte, Irlande, Luxembourg et Chypre feront bloc et renforceront la réticence allemande. Du reste, il y a là aussi une incohérence à ne pas accepter la règle de la libre-circulation des capitaux quand on la prône par ailleurs et qu'on en fait la raison des « réformes ». Cette mesure est donc illusoire et démagogique.

Un parlement pour mettre l'Allemagne en minorité ?

Le ministre des Finances de la zone euro que propose Emmanuel Macron est donc un titre ronflant pour le directeur du MES et de la BEI. Le contrôle parlementaire sera donc anecdotique. Certes, le candidat d'EM! peut espérer, comme Thomas Piketty, mettre l'Allemagne en minorité dans ce parlement. Mais c'est peu crédible. Le parlement européen le prouve régulièrement et les forces politiques libérales et conservatrices du sud voteront toujours avec Berlin. La droite espagnole ou portugaise sont des alliés sûrs de la CDU allemande. Enfin, comme dans le MES, Berlin s'assurera un veto sur un argument simple déjà utilisé en 2011 : le Bundestag seul en Allemagne a la souveraineté budgétaire. Toute dépense doit donc passer par un vote au Bundestag. Les élus allemands au parlement de la zone euro ne pourront valider des dépenses imprévues sans l'accord du Bundestag et ne pourront être mis sur cet élément en minorité. Bref, le parlement de la zone euro ne sera pas capable sans l'accord de Berlin d'engager de nouvelles dépenses. Il ne sera donc qu'un organe principalement consultatif. Ce sont les chefs d'Etats et de gouvernements qui continueront à décider.

Le projet européen d'Emmanuel Macron est plein de bonnes intentions. Mais il ne semble pas à la hauteur des enjeux et il sera soumis à d'immenses obstacles. Sans victoire de la gauche allemande, il est absolument impossible. Avec une telle victoire, il apparaît comme assez peu ambitieux, d'un point de vue fédéraliste.