

Faut-il être sévère à Ussel pour être audible à Bruxelles ?

De la crédibilité des représentations à la représentation de la crédibilité

Dans le cadre des relations entre Etats-membres de l'Union Européenne, une thèse a été défendue en France entre 2017 et 2019, en particulier par les tenants de « La République en marche ». Cette thèse peut être résumée comme suit : « la crédibilité de la parole de la France au sein de l'Union Européenne dépend du contenu de la politique économique nationale de la France. ».

Cette thèse est un message adressé à l'électorat à propos d'un autre message. Ce dernier est constitué de deux volets : le premier, explicite, est le discours officiel adressé en 2017 par la France à ses partenaires européens. Il contenait des propositions précises, allant dans le sens d'une meilleure intégration et d'une plus grande solidarité entre pays membres : mise en place d'un budget de la zone euro, création d'un poste de ministre des finances et institution d'un parlement pour cette même zone euro, révision de la directive sur les travailleurs détachés, taxation des géants du numérique, protection contre les investissements directs étrangers ... Le second, implicite, avait pour signifiant le contenu de la politique nationale française, que nous conviendrons de qualifier d' « orthodoxe » : rigueur budgétaire et réformes structurelles de type libéral, tendant à la dérégulation de l'économie. Cette politique était censée envoyer à l'étranger et singulièrement en Europe un signal. Elle était censée plaider en elle-même en faveur des propositions françaises pour l'Europe.

Une version, « idéaliste » de ce message consisterait à transposer, sur le plan des relations entre les Etats, des notions valables au plan des relations interpersonnelles : l'exemplarité, la confiance, la gratitude. Il est cependant difficile de montrer en quoi une politique économique et sociale peut être exemplaire. L'exemplarité consiste, par définition, à s'appliquer à soi-même les préceptes qu'on réclame des autres. Si on transpose cette notion aux rapports entre la politique d'un Etat-membre et celle que cet Etat préconise pour l'Union Européenne, il faudrait que l'Etat qui préconise la solidarité au plan européen la pratique d'abord chez lui. Or, c'est l'inverse qui est supposé par les tenants de la thèse de la crédibilité : il faudrait pratiquer la rigueur chez soi pour convaincre l'Europe de pratiquer la solidarité. Et de fait, les propositions de M. Macron tiraient plutôt l'UE vers la solidarité et l'intégration, tandis que sa politique nationale était plutôt marquée par l'orthodoxie, et celle-ci était considérée comme le prix à payer pour celles-là.

Pour supposer qu'une politique nationale orthodoxe rende crédibles des propositions européennes qui ne le sont pas, il faut glisser de l'exemplarité à la confiance. La pratique d'une politique orthodoxe locale serait, surtout si elle porte ses fruits, un gage de compétence. Il faudrait supposer que les décideurs européens ont cette approche idéaliste qui consiste à attribuer les résultats locaux d'une politique à la compétence des hommes qui la mettent en

œuvre, qu'ils seraient prêts à en déduire que les propositions faites par ces même hommes pour l'Europe seraient marquées du sceau de la même compétence et à les accepter au nom de cette seule compétence supposée. En inaugurant une politique orthodoxe et libérale dans leur pays, les Français auraient attendu de Bruxelles une sorte de « récompense ». Mais cela suppose que la notion de gratitude à son tour, après celle d'exemplarité, possède un sens dans les relations entre les Etats. Or, la gratitude fonctionne au passé : on récompense *a posteriori*. Les relations interétatiques fonctionnent au contrat, c'est-à-dire à l'échange **prévu** : l'Etat ne fait pas de cadeau, c'est-à-dire qu'il ne donne pas, par surprise, une chose qu'il n'a pas promise.

Une version « réaliste » du message suppose que les prises de position des Etats correspondent à leur intérêt, ou plus précisément à l'idée qu'ils s'en font. Dans cette optique, le message apporté par la politique orthodoxe de la France était censé être lu de la manière suivante : « Grâce à notre politique structurelle de dérégulation, notre croissance repartira, ce qui contribuera à réduire mécaniquement un déficit budgétaire déjà maintenu au minimum par notre politique budgétaire rigoureuse. Par conséquent, lorsque nous déposons à Bruxelles des propositions visant à augmenter l'intégration et la solidarité notamment monétaire et financière des Etats-membres de l'euro-zone, nous ne le faisons pas dans l'intention de profiter de transferts monétaires à votre détriment. Nous n'en aurons pas besoin. »

Cependant, même en admettant qu'ils eussent confiance dans la conversion durable de la France à l'orthodoxie budgétaire, les pays les plus réticents à la solidarité au sein de la zone euro ne pouvaient s'en contenter : ils avaient de toute façon besoin pour être rassurés de la garantie que l'ensemble des pays membres de cette zone avancerait dans cette direction. En bref, la seule (et hypothétique) conversion de la France à l'orthodoxie ne suffisait pas à donner à ces pays des raisons objectives d'accepter les propositions françaises en termes de solidarité et de convergence, bref, à concevoir un intérêt à les accepter.

Pour le vérifier, voyons si, entre mai 2017 et juin 2019, le message de la France a été reçu, c'est-à-dire entendu par son destinataire, et s'il a été écouté par lui, c'est-à-dire suivi d'effets. Il est possible de montrer que le principal destinataire du message était l'Allemagne d'Angela Merkel.

J'avance l'hypothèse que le message fut parfaitement reçu, c'est-à-dire entendu. A la différence des débats intimes dont la conscience individuelle est le siège, ceux qui animent le forum d'une République sont parfaitement publics, et parfaitement audibles au-delà de leurs frontières. En 2017, les Allemands pouvaient, en suivant la campagne électorale française, pénétrer la pensée de l'Etat français. Le message français adressé à Berlin était donc si parfaitement entendu qu'il l'était jusque dans ses propres arrières-pensées, ce qui le rendait contre-productif. En effet, Angela Merkel savait de la sorte que la politique française avait besoin de l'alibi de la crédibilité européenne pour s'imposer en France. Et Emmanuel Macron savait qu'elle le savait.

Pour savoir si le message était écouté, il ne s'agit pas tant de savoir si les propositions françaises ont été acceptées ou non, mais de savoir si les réponses apportées à ces propositions l'ont été, ou non, en fonction du contenu de la politique française et de la situation sociale de la France.

Quand on suit l'évolution de l'attitude des Allemands vis-à-vis des propositions françaises entre juin 2017 et juillet 2019, on peut établir trois constats.

Premièrement, aucun lien n'a été explicitement établi à Bruxelles ou à Berlin entre le contenu de la politique économique et sociale de la France et le sort de ses propositions pour l'Union. Aucun représentant officiel de l'Union ou de l'Allemagne n'a posé à la France des conditions touchant au contenu de cette politique **en échange** d'une acceptation de ses propositions pour l'Europe.

Deuxièmement, l'attitude des dirigeants allemands a montré une relative constance, alors même que la politique française, soumise notamment aux influences du mouvement social, a dû s'adapter à des soubresauts, pour ne pas dire prendre un véritable tournant en décembre 2018. Or, si vraiment l'attitude allemande avait dépendu de la « bonne volonté » française en matière d'orthodoxie économique, on aurait dû assister à un phénomène cyclique, l'Allemagne soutenant les propositions françaises durant une première phase, avant, dans une seconde phase, de mesurer voire de supprimer ce soutien par déception. Le 17 novembre 2018, jour du déclenchement du mouvement des « gilets jaunes », marquerait symboliquement la césure entre ces deux phases. Or, il n'en a rien été. Au contraire, d'une certaine manière, les difficultés sociales que le gouvernement français a éprouvées l'hiver 2018-2019 a même plaidé en faveur d'une certaine bienveillance de Bruxelles et de Berlin à l'égard de Paris.

Troisièmement, les positions allemandes au sein du forum européen ont obéi à des considérations très éloignées de celles concernant l'observation de la politique française. Il faut retenir trois ordres de causalité pour expliquer ces prises de position : la prise en compte par l'Allemagne de ses intérêts économiques, l'état du rapport de forces politiques interne à l'Allemagne et, enfin, le rapport des forces à l'intérieur des négociations entre Etats-membres.

Si le message que la politique orthodoxe française était censé envoyer à l'Allemagne a bien été entendu, s'il n'a toutefois pas été écouté, il a été malgré tout instrumentalisé tant par son destinataire que par son émetteur.

La crédibilité ne signifie pas que tout le monde croit, mais plutôt que chacun sait que l'autre croit, ou chacun croit savoir que l'autre croit. La crédibilité peut ainsi être parfaite alors même que personne ne croit. Davantage que la capacité d'un acteur à en convaincre un autre, la crédibilité n'est peut-être finalement rien d'autre que sa capacité à le convaincre de sa capacité à en convaincre d'autres.