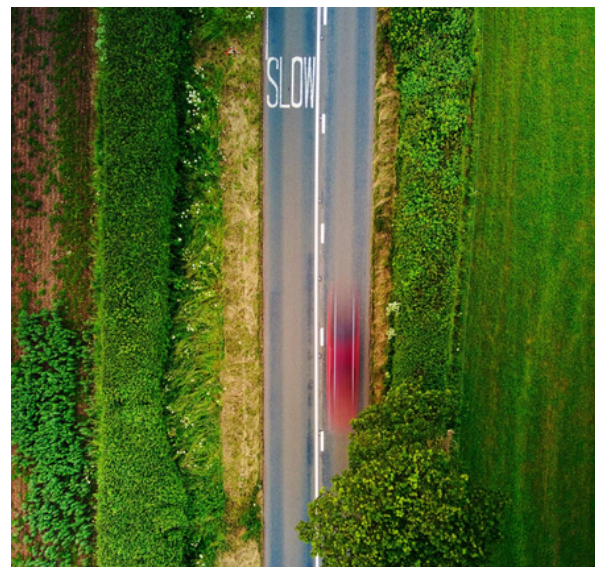


BLOG — POST

Demain, l'Europe des 6 ?



Le 27 janvier dernier, le ministre allemand des Finances, le social-démocrate Lars Klingbeil, a lâché une petite bombe sur la scène européenne. Il a appelé en effet à mettre en place une Europe à deux vitesses en proposant de créer un club restreint au sein de l'Europe à 27 avec 6 pays : la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Pologne et les Pays-Bas. L'idée d'une Europe à plusieurs vitesses n'est pas neuve et paraît de nature à répondre à de nombreuses difficultés de l'heure. Mais sa mise en œuvre reste à la fois complexe et très incertaine.

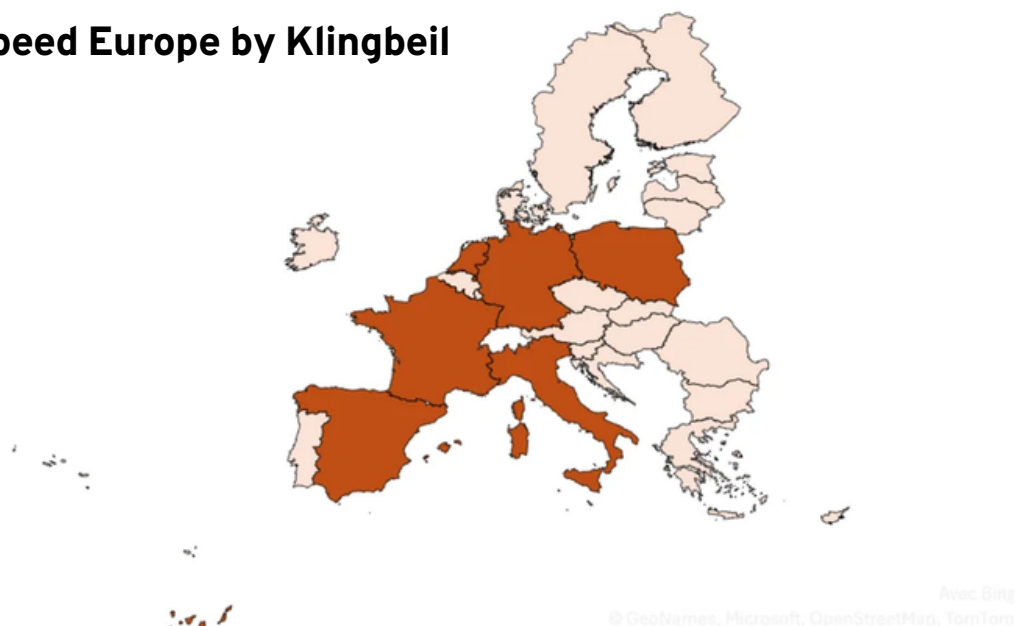
I • Le blocage de l'Europe à 27

Tout d'abord, les limites, et même le blocage, de l'Europe à 27 ne font malheureusement guère de doute. L'UE est manifestement incapable de décider suffisamment vite et suffisamment fort pour défendre les intérêts et les valeurs de l'Union dans le contexte hostile créé par les agressions de Donald Trump d'un côté et celles de Vladimir Poutine allié à Xi Jinping de l'autre. De même elle ne semble pas en mesure de prendre les mesures indispensables pour combler le retard considérable pris dans les technologies clefs pour l'avenir et corriger rapidement sa dépendance excessive à l'égard tant de la Chine que des Etats Unis dans la plupart des domaines essentiels pour son économie.

Même si le vote à la majorité qualifiée est devenu la règle dans la plupart des domaines d'action de l'Union, l'unanimité continue en effet de s'imposer sur plusieurs sujets essentiels pour son avenir : la fiscalité, la politique étrangère et de sécurité, le budget de l'UE et bien sûr la révision des Traités eux-mêmes, et donc le changement des règles de fonctionnement interne.

Dans ces conditions il reste toujours très difficile de limiter le dumping social et fiscal qui mine la cohésion de l'Union, de construire une défense commune et de répondre en temps et en heure aux agressions extérieures ou encore de se doter des ressources nécessaires pour mener la politique industrielle active indispensable pour rattraper le retard technologique de l'Union.

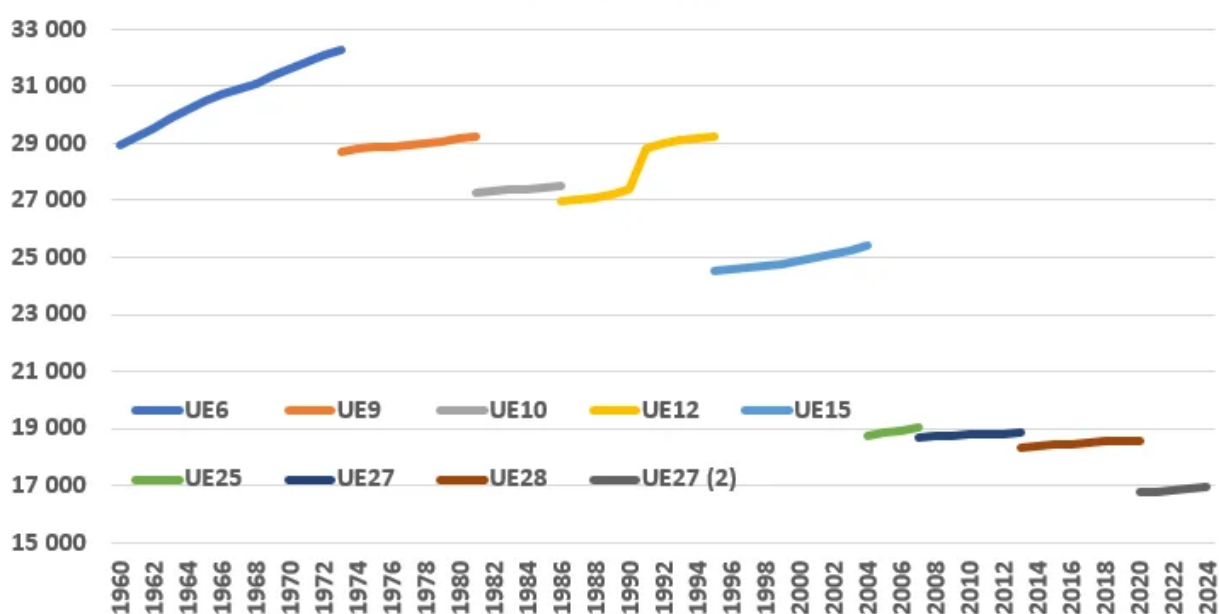
A Two-Speed Europe by Klingbeil

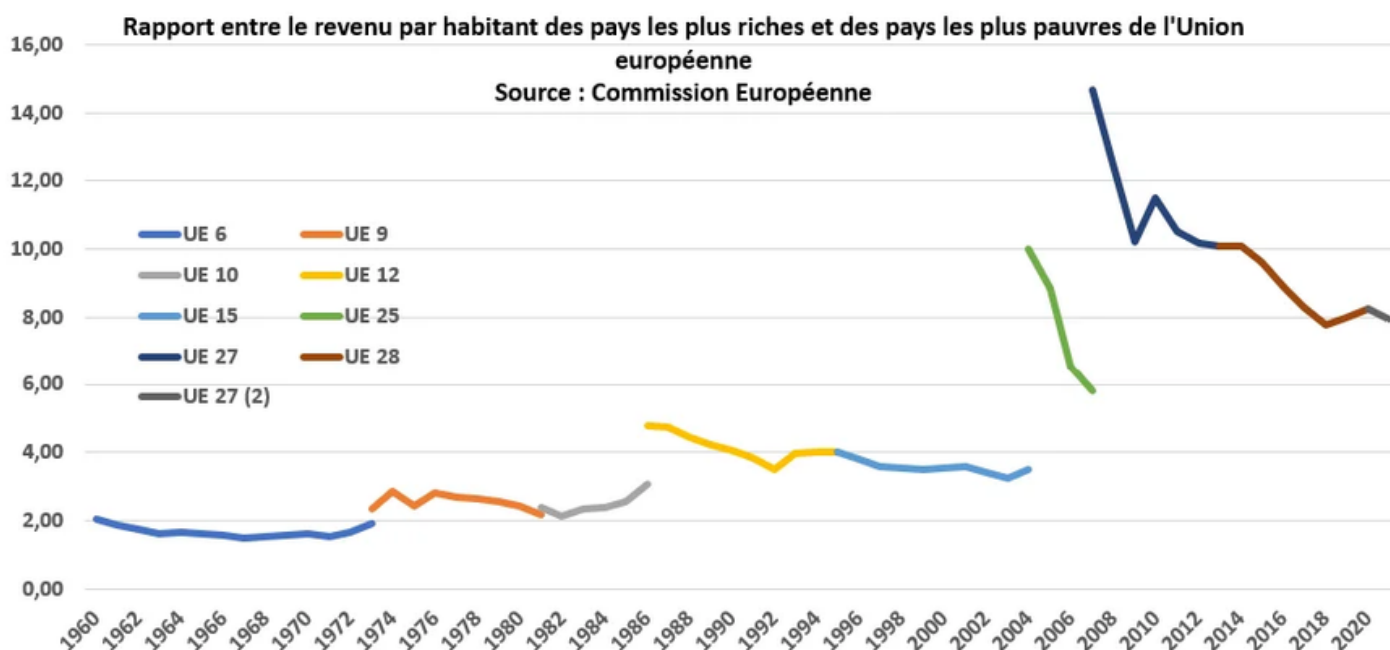


II • Les élargissements successifs ont paralysé l'Union

Ces difficultés structurelles anciennes ont été aggravées par les élargissements successifs qui ont progressivement paralysé des structures comme le Conseil ou la Commission conçues au départ pour fonctionner à 6 pays. Ces organismes sont quasiment restées inchangées depuis bien que le nombre des membres de l'Union ait été multiplié par plus de quatre. Cela fait que le Conseil ne peut plus être réellement un lieu de débat : une fois que le représentant de chaque Etat s'est exprimé pendant 5 mn sur un sujet, 2 h 15 se sont écoulées. Quant à la Commission, la subdivision en 27 des champs de responsabilité fait que les recouvrements sont nombreux et qu'aucun Commissaire ne peut engager de mesures significatives dans les différents domaines d'action de l'UE. Seule compte au final, la présidence de la Commission mais cette concentration excessive des pouvoirs ralentit et paralyse en réalité l'action de cette institution.

Population moyenne des pays de l'Union Européenne en milliers
Source : Eurostat





Au-delà de sa dimension purement numérique, les élargissements successifs ont consisté à faire surtout entrer au sein de l'Union des pays de petite taille. Du temps de l'Europe des Six, la population moyenne d'un pays de l'Union était de 32 millions d'habitants. Dans l'Europe à 27, elle est tombée à 17 millions, presque deux fois moins. Et chaque élargissement a fait baisser cette moyenne. Parallèlement, ces élargissements ont aussi accru les inégalités internes à l'Union. Dans l'Europe des 6, le ratio entre le PIB par habitant du pays le plus riche et celui du pays le plus pauvre était de 2. Dans l'Europe à 27, il est aujourd'hui de 8.

III • La domination des petits pays aux dépens des grands

Or le système politique de l'Union favorise en réalité les petits pays par rapport aux grands : chaque Etat, quelle que soit sa taille, a une place au Conseil et un siège à la Commission. Même le Parlement Européen ne permet pas en réalité une représentation équitable des citoyens européens : un député maltais représente 96 000 habitants, un député allemand, 872 000, presque dix fois plus. Certes, le vote à la majorité qualifiée tient compte de cette dimension de la population mais de tels votes sont en réalité très rares et on continue le plus souvent à rechercher le consensus au sein du Conseil.

Au-delà de cette question de la surreprésentation structurelle des petits pays, leur domination au sein de l'Union Européenne a un impact négatif sur les politiques communes. Les petits pays souffrent en effet par nature nettement moins que les grands du dumping social et fiscal interne qui affaiblit l'économie de l'Union Européenne et mine sa cohésion sociale et politique.

Pour un pays de petite taille, le ratio des exportations de biens et services rapporté au PIB est presque toujours beaucoup plus élevé que pour un pays de grande taille où la demande intérieure pèse lourd dans son économie. Quand un pays de petite taille décide d'abaisser son coût du travail, ou de freiner sa hausse, pour améliorer sa compétitivité-coût par rapport à ses voisins européens, il perd en demande intérieure car ces coûts sont aussi des revenus pour ses habitants. Mais cette demande intérieure est limitée et les gains réalisés à l'exportation peuvent assez aisément compenser son recul pour accroître l'activité économique. Quand un pays de grande taille veut ou est obligé de pratiquer la même politique, il est forcément perdant : il ne parvient pas à compenser via les exportations supplémentaires, ce qu'il perd en demande intérieure.

La même logique vaut pour le dumping fiscal : quand un petit pays réduit l'imposition des revenus et des patrimoines des très riches et celle des bénéfices des entreprises, il perd certes des recettes fiscales internes mais cette perte peut assez aisément être compensée par l'arrivée de riches et d'entreprises supplémentaires. Quand un grand pays est obligé de suivre pour ne pas que tous ses riches et ses entreprises aillent s'installer dans ces paradis fiscaux, il est forcément perdant en termes de recettes fiscales. Et ses déficits et sa dette publique s'accroissent.

IV • Les petits pays bloquent la défense et la politique industrielle européenne

Bref, le dumping social et fiscal interne à l'UE affaiblit la demande intérieure et donc l'économie de toute l'Union tout en aggravant les difficultés des finances publiques des pays européens et en contribuant à dresser les Européens les uns contre les autres. Mais les petits pays en souffrent beaucoup moins que les grands. Voir en tirent un profit comme on l'a constaté au cours des dernières décennies au Luxembourg ou en Irlande notamment. Ils n'ont donc aucun intérêt à corriger ce défaut majeur de l'UE, contrairement aux grands pays.

De même, les petits pays n'ont généralement pas de « champions nationaux », de multinationales capables d'opérer à l'échelle mondiale. Leur économie est le plus souvent dominée dans quasiment tous les secteurs par des multinationales d'origine étrangère, notamment en Europe centrale et orientale. Que ces multinationales soient françaises, allemandes, chinoises ou américaines ne change au fond pas grand-chose pour eux.

Au contraire même parfois : les multinationales provenant d'Europe occidentale peuvent susciter des réactions plus négatives au sein de ces sociétés que celles venant d'horizons plus lointains du fait d'un sentiment répandu de « colonisation » par l'ouest de l'Europe post chute du mur. Ces pays de petite taille ne sont, de ce fait, pas demandeurs d'une politique industrielle plus active qui protège mieux les entreprises européennes et le marché intérieur de l'Union.

Quant à leur défense et à leur sécurité, compte tenu de leur taille, ces petits pays savent qu'ils n'ont pas les moyens de l'assurer et qu'il leur faut compter pour cela sur de grands pays. Mais à tout prendre, nombre d'entre eux préfèrent continuer de miser dans ce but sur les Etats-Unis plutôt que sur l'Allemagne qui a laissé de très mauvais souvenirs dans la région ou sur une France lointaine et manifestement indifférente au sort de l'Europe de l'Est. A moins qu'ils préfèrent chercher des arrangements à la finlandaise avec la Russie de Vladimir Poutine...

V • L'Europe des 6 fait sens, mais...

Bref, la construction institutionnelle de l'Union Européenne favorise les petits pays aux dépens des grands. De plus la domination numérique de ces petits pays au sein de l'Europe des 27 empêche de corriger ces dysfonctionnements et d'adopter les politiques indispensables pour répondre aux agressions des Etats Unis de Trump et de l'alliance entre la Chine de Xi Jinping et la Russie de Poutine ou encore pour accroître l'autonomie stratégique de l'Europe dans tous les domaines clés.

Dans un tel contexte, la démarche proposée par Lars Klingbeil – regrouper les 6 plus importants pays de l'Union pour avancer ensemble – fait a priori du sens. Ces six pays – France, Allemagne, Italie, Espagne, Pologne et Pays-Bas – ne représentent ensemble que 22 % des Etats membres de l'Union mais ils pèsent 70 % de la population de l'UE et 72 % de son PIB. Ils forment donc une masse critique qui, si elle se met en mouvement ensemble, devrait réussir à entraîner le reste de l'Union.

Mais entre ce qui fait du sens sur le papier et la mise en œuvre pratique d'une telle idée, les obstacles sont majeurs. Se pose tout d'abord la question de la cohésion interne de ce groupe. Entre le socialiste espagnol Pedro Sanchez et la leader d'extrême droite italienne Giorgia Meloni, les atomes crochus ne sont pas forcément très nombreux. Et même entre la France d'Emmanuel Macron et l'Allemagne de Friedrich Merz, l'Europe a surtout résonné ces derniers mois de l'écho de leurs multiples désaccords sur le Système de Combat Aérien du Futur (SCAF), la confiscation des avoirs russes gelés, les eurobonds...

Sur quoi un tel groupe de pays pourrait-il s'entendre ? Malgré toutes les difficultés mentionnées, serait-il possible de progresser dans ce cadre sur les sujets comme l'harmonisation fiscale, la politique de défense et les industries de défense, la politique numérique, l'unification des marchés financiers, la politique climatique, l'harmonisation sociale ou encore l'émission de dette commune pour financer les efforts dans tous ces domaines ? Cela paraît très difficile a priori mais ce serait évidemment formidable.

VI • Une alternative à l'Union à 27 ?

Mais même à supposer qu'un tel club parvienne à se constituer à se mettre d'accord sur tel ou tel sujet, il ne serait pas au bout de ses peines. Tout d'abord bien que ces 6 pays pèsent très lourd démographiquement et économiquement, ils ne pourraient pas à eux seuls modifier les règles du jeu dans toute l'Europe : la majorité qualifiée au sein du Conseil de l'Union nécessite en effet de rassembler des votes correspondants à 65 % de la population européenne (ce que permettrait le club des 6) mais aussi de 55 % des pays de l'Union, soit 15 pays actuellement. Il leur faudrait donc, sur chaque sujet, trouver au moins 9 alliés au sein du Conseil parmi les petits pays de l'Union.

Ce club des 6 ne pourrait par ailleurs pas non plus former seul une « coopération renforcée » telle qu'elle est prévue par les Traités européens pour justement permettre la création d'éventuelles « avant-gardes » européennes dans différents domaines. Il faut en effet pour cela la participation d'un minimum de 9 Etats membres et avoir obtenu l'accord du Conseil à la majorité qualifiée (voir point précédent) et même son accord à l'unanimité pour les domaines touchant à la défense ou à la politique extérieure.

Il ne serait cependant probablement pas très difficile d'associer le Portugal, la Belgique et encore un autre Etat à un tel projet le cas échéant. Les Etats participants à une coopération renforcée peuvent en particulier décider, au sein de leur groupe, de renoncer à la règle de l'unanimité pour adopter la majorité qualifiée sur des sujets comme la fiscalité ou la défense, où celle-ci s'applique encore à 27. Ce qui serait une avancée majeure.

Mais si des mesures fortes sont prises dans un tel cadre restreint, elles risquent rapidement de devenir difficilement compatibles avec le maintien d'un marché unique à 27. Si cette avant-garde se mettait d'accord par exemple sur une harmonisation par le haut de la fiscalité sur les revenus et les patrimoines des très riches et sur les bénéfices des entreprises mais que les flux de capitaux restent libres vers Chypre, Malte, le Luxembourg ou l'Irlande, la situation deviendrait sans doute difficile pour le club des 6.

S'il s'agit non plus de s'inscrire dans le cadre des institutions de l'Union mais de construire un cadre institutionnel nouveau hors UE, avec par exemple un traité spécifique en matière de défense européenne, les difficultés ne manqueront pas de s'accumuler là aussi rapidement entre ce club des 6 et une Union à 27, dont cette avant-garde pourrait accélérer la crise et potentiellement la fin...

Bref, ce format d'une Europe à 6 fait a priori du sens, mais au-delà du concept tout reste à construire. Et sur ce chemin les chausse-trappes sont nombreuses. A supposer que ce club des 6 parvienne à se consolider, la direction qu'il pourrait prendre reste très ouverte à ce stade. Une chose est cependant d'ores et déjà claire : un tel projet n'a de chances de prospérer et d'être utile pour l'avenir de l'Europe que si l'extrême droite ne l'emporte pas en France l'an prochain.