

Trump, fédérateur de l'Europe ?

Par Christakis Georgiou

À l'heure de l'administration Trump II, l'Europe doit se tourner vers l'autonomie stratégique pour compenser le déclin de la relation transatlantique. Cela implique de financer les capacités militaires et l'indépendance économique de l'Europe par la dette communautaire.

La scène internationale connaît des évolutions majeures depuis l'inauguration de l'administration Trump II. Au-delà de tel ou tel aspect de la situation — la modification radicale de la politique commerciale américaine, la diminution annoncée de l'engagement stratégique américain en Europe — l'évolution profonde est celle de l'acceptation par les États-Unis de la réalité multipolaire du système international. Dès le 30 janvier, le nouveau secrétaire d'État américain, Marco Rubio, admettait la fin du moment unipolaire et le retour à la multipolarité. Il est utile de citer ses propos pour souligner la rupture dans l'attitude américaine :

« Il n'est pas normal qu'il n'y ait qu'une seule puissance unipolaire dans le monde. Ceci était une anomalie. C'était le résultat de la fin de la Guerre froide, mais au bout d'un moment un retour vers un monde multipolaire allait avoir lieu, plusieurs grandes puissances dans différents endroits de la planète. Nous y sommes avec la Chine et dans une certaine mesure la Russie. »

Ce constat n'est pas simplement un exercice académique. L'administration Trump l'utilise pour justifier une évolution de la politique étrangère américaine qui implique une restructuration des relations que les États-Unis entretiennent avec leurs alliés et notamment avec leurs alliés européens. Cette évolution avait déjà été inaugurée durant la première administration Trump, qui a affiché la volonté d'adapter la politique étrangère américaine à une situation de compétition entre grandes

puissances. Cependant, le concept fondamental de cet ajustement — le « pivot vers l'Asie » — avait déjà été annoncé en 2011 sous Obama. Le mouvement fondamental consiste à concentrer les ressources et l'attention stratégique des États-Unis sur l'objectif consistant à empêcher l'émergence de la Chine en tant que puissance dominante en Asie de l'Est.

Pour l'Union européenne, l'évolution de la politique américaine implique clairement une augmentation du coût de la relation transatlantique et une diminution radicale de ses bénéfices. Il n'est donc pas étonnant que l'objectif de l'autonomie stratégique — que la France a longtemps été bien seule à porter — fasse désormais consensus. Le chancelier allemand Friedrich Merz a déclaré au soir des élections fédérales allemandes en février 2025 que l'Europe devait désormais construire pas à pas son indépendance tout en comparant la menace que représenterait l'administration Trump à celle que représenterait la Russie de Poutine. Il est utile de rappeler que Merz est un pilier de l'atlantisme allemand : il a non seulement été directeur-général de la filiale allemande de Blackrock, mais aussi le président de l'association Atlantik-Brücke qui réunit des élites allemandes et américaines partisans d'un lien transatlantique aussi fort que possible. Durant la campagne électorale, il a entretenu la perspective d'un retour à un accord de libre-échange transatlantique. Le Premier ministre polonais, Donald Tusk, à la tête d'un pays encore plus fidèle au lien transatlantique que l'Allemagne, a expliqué que l'UE devait mettre fin à sa dépendance militaire à l'égard des États-Unis.

Pour atteindre cette autonomie stratégique et ne pas se laisser vassaliser par les États-Unis, la clé est la constitution d'une capacité budgétaire et fiscale fédérale puissante. Une telle évolution ne nécessite pas de révision immédiate des traités, mais passe par la pérennisation de la capacité communautaire d'emprunt déployée à grande échelle depuis 2020 dans le cadre de Next Generation EU (NGEU) et donc par l'émission régulière et volumineuse de dette européenne.

Les ruptures dans la relation transatlantique

Sous l'administration Trump II, cette adaptation de la politique étrangère américaine entraîne trois changements majeurs pour les alliés européens. Ces ruptures concernent la dimension stratégique-militaire, celle commerciale et celle financière-monnaire de la relation transatlantique.

En matière stratégique-militaire, le changement découle de la priorisation nette du théâtre Est-Asiatique dans l'objectif d'endiguer l'émergence de la Chine. C'est précisément cet ajustement qui conduit l'administration Trump à chercher un accord avec la Russie sur des bases favorables à cette dernière pour mettre fin au conflit en Ukraine et — surtout — pouvoir plus rapidement se désengager de l'Europe de l'Est. Les États-Unis ont déjà annoncé le retrait de quelque 700 soldats (sur un total d'un peu plus de 80 000) basés en Allemagne, en Roumanie et en Pologne avant même la publication des documents de doctrine clé en la matière, à savoir la National Defense Strategy et la Global Force Posture Reviews. Ces deux documents sont préparés sous la responsabilité d'Elbridge Colby, sous-secrétaire à la Défense chargé de « Policy » et partisan le plus convaincu de la priorisation du théâtre Est-Asiatique au détriment de l'Europe (et du Moyen-Orient par ailleurs).

Cet ajustement des priorités stratégiques américaines implique que les alliés européens doivent faire davantage pour leur propre sécurité sur le théâtre européen. L'administration américaine présente cette perspective comme un « partage du fardeau » plus équilibré.

En matière commerciale, la conséquence de la modification de la politique américaine est la tentative de faire contribuer davantage les alliés à travers la politique tarifaire et des clauses d'accords commerciaux prévoyant des investissements aux États-Unis ainsi que des achats principalement de produits énergétiques — le tout visant à faire payer un « tribut impérial ». Cette politique est une version radicale de celle poursuivie sous Biden à travers l'Inflation Reduction Act (IRA) qui avait déjà incité de nombreuses entreprises européennes à réaliser des investissements aux États-Unis plutôt que dans l'UE. Les droits de douane de Trump généralisent cette incitation, car les entreprises dépendantes de l'accès au marché américain sont tentées de « sauter le mur douanier » en augmentant leur production outre-Atlantique. Le climatoscepticisme de la nouvelle administration coïncide, par ailleurs, avec la promotion d'exportations d'énergies fossiles américaines en Europe et une critique virulente des lois et dispositifs climatiques européens.

Enfin, en matière financière-monétaire, l'administration est tentée par un ensemble de mesures visant à approfondir le rôle du dollar en tant que monnaie de référence mondiale, ce qui confère aux États-Unis un instrument supplémentaire d'influence géopolitique. Parmi ces politiques, on peut citer l'accélération de l'arsenalisation du dollar comme moyen de coercition de ses propres alliés. Le terme « arsenalisation du dollar » renvoie à un ensemble de pratiques à visée géopolitique,

comme la menace d'interdire l'accès aux marchés financiers américains ou des poursuites judiciaires pour non-respect de sanctions (contre l'Iran, par exemple) prononcées par l'administration. L'idée de l'administration Trump est d'aller encore plus loin : Stephen Miran, nommé en janvier 2025 à la tête du Council of Economic Advisers de la Maison-Blanche puis quelques mois plus tard au Federal Reserve Board (l'organe exécutif de la banque centrale américaine), a promu l'idée selon laquelle l'administration pourrait forcer les alliés à échanger leurs bons du Trésor américain de court terme pour des titres à 100 ans et à des taux d'intérêt proches de zéro. Cet échange pourrait être obtenu en menaçant d'infliger des tarifs ou de retirer la garantie de sécurité américaine.

Outre cet usage géopolitique du dollar, l'administration fait la promotion des « stablecoins » (que l'économiste Éric Monnet appelle le « cryptomercantilisme »). Les « stablecoins » sont une forme de monnaie digitale privée dont la caractéristique cruciale (qui les différencie des cryptomonnaies plus largement) est de promettre une convertibilité en dollars à un taux fixe. Les entreprises qui émettent ces monnaies digitales (comme Tether dont Howard Lutnick, le secrétaire au commerce de l'administration est un actionnaire important) placent une partie importante des dollars qu'elles récoltent en bons du Trésor fédéral, soutenant ainsi la dette américaine et les politiques budgétaires fédérales.

Sur chacun de ces trois aspects, la meilleure riposte européenne passe par un accroissement dans le court terme des émissions de dette communautaire généralisée depuis 2020 dans le cadre de Next Generation EU.

Vers l'autonomie militaire : Financer des capacités militaires européennes

Le retrait stratégique américain impose des capacités militaires européennes accrues pour prendre le relais des forces conventionnelles américaines dans un horizon de quelques années, voire dès 2027 selon un reportage de Reuters. L'accord au sommet de l'OTAN à La Haye, prévoyant au moins 3,5 % du PIB consacrés aux dépenses militaires, en juin 2025 en concrétise les conséquences budgétaires. Or, ces dépenses auxquelles l'administration américaine contraint ses alliés sont en même temps la condition *sine qua non* de l'autonomie militaire, à condition qu'elles soient dirigées prioritairement vers l'industrie de défense européenne.

L'accord de La Haye a beaucoup été commenté, entre autres parce qu'il introduirait un *trade-off* entre dépenses militaires et sociales. Mais ce pourcentage pourrait très bien ne pas être nécessaire et donc le *trade-off* n'être qu'hypothétique. En effet, la fragmentation actuelle des efforts de défense et surtout des dépenses d'équipement militaire est une source d'inefficacité notoire. La multiplication des commandes conduit à la multiplication des équipements achetés tandis que la préférence nationale que pratiquent les États membres qui disposent d'une industrie de défense domestique empêche la consolidation européenne de l'industrie de défense. Au total, les économies d'échelle potentielles ne sont pas réalisées tandis que la multiplication des équipements affaiblit considérablement leur interopérabilité et leur efficacité opérationnelle.

Les dirigeants européens ont de longue date reconnu ce problème. Des initiatives pour favoriser les achats groupés et les programmes de R&D militaire conjoints ont été lancées, comme la PESCO et le Fonds Européen de la Défense (FED). La PESCO est une initiative lancée en 2017 sur proposition française qui promeut des coopérations en matière de capacités militaires entre États membres tandis que le FED est un instrument du budget de l'UE qui finance les projets collaboratifs en R&D militaire. Un objectif de 40 % des dépenses d'équipement à réaliser par des achats groupés a été posé.

Jusqu'à tout récemment, des mécanismes entièrement intergouvernementaux (comme la PESCO) présidaient aux tentatives de coopération européenne en la matière. Or, sans incitation ni gouvernance supranationale forte, les États membres avancent trop lentement dans cette direction. Et cette incitation, outre l'impératif d'efficacité opérationnelle qui deviendra de plus en plus contraignant à mesure que le retrait américain se concrétisera, ne peut provenir que d'un financement européen des dépenses militaires. C'est bien le sens des programmes EDIRPA (lancé en novembre 2024) et surtout SAFE (lancé au printemps 2025). EDIRPA est un projet pilote d'une ampleur de 310 millions d'euros. SAFE, quant à lui, est d'une tout autre dimension : ce dernier prévoit 150 milliards d'euros de dette communautaire à distribuer sous forme de prêts bonifiés aux États membres afin de financer des achats conjoints de matériel militaire de production majoritairement européenne. Le changement d'échelle entre EDIRPA et SAFE souligne bien l'électrochoc que représente la nouvelle administration américaine et l'incitation puissante qu'elle constitue pour avancer vers une industrie de défense européenne intégrée. Ce programme est appelé à se généraliser dans les prochaines années. Certains, comme le commissaire à la défense

Andrius Kubilius, sont allés plus loin, proposant la constitution d'une réserve communautaire d'armements financée par émission de dette européenne.

Un autre élément risque de jouer de plus en plus en faveur d'un financement conjoint de cet effort accru en matière d'armement. Le plan de réarmement national lancé par le nouveau gouvernement fédéral allemand est politiquement problématique à plusieurs égards. L'objectif affiché de transformer la Bundeswehr en « l'armée conventionnelle la plus puissante d'Europe » rappelle de mauvais souvenirs à Paris et à Varsovie et modifie les équilibres entre États membres. Dans l'histoire de la construction européenne, une Allemagne trop puissante a toujours été vue — y compris outre-Rhin — comme une situation à éviter par des transferts de souveraineté aux institutions communautaires.

Ce mécanisme risque de s'enclencher à nouveau sur le plan militaire, d'autant plus qu'il se combine avec une asymétrie fisco-financière déjà observée en 2020 et qui était en partie à l'origine de NGEU : la France et les autres États membres de l'arc latin ont peu de latitude budgétaire (dans le jargon économique, on parle de « *fiscal space* ») tandis que l'Allemagne peut augmenter ses émissions de dette de façon radicale. En 2020, cette asymétrie avait conduit au fait que l'Allemagne était de loin le principal bénéficiaire de la suspension de l'interdiction des aides d'État par la Commission européenne. Le risque était de distordre le marché unique et la réponse fut d'avoir recours à l'endettement communautaire et de distribuer les ressources empruntées sous forme de transferts vers les États membres les plus contraints fiscalement pour compenser l'asymétrie de « *fiscal space* ».

Il n'est donc pas étonnant de constater qu'en Allemagne même, le débat sur un financement par émission de dette communautaire fait son chemin. La proposition de reproduire NGEU est même venue de l'acteur traditionnellement le plus réticent aux diverses initiatives comportant de la mutualisation fiscale, à savoir la Bundesbank. Son président, Joachim Nagel, a repris à son compte à plusieurs reprises ces derniers mois l'idée de financement communautaire des dépenses d'armement afin de réaliser des économies d'échelle et réduire les coûts. Reste à voir comment ce débat va se poursuivre en Allemagne dans les mois et années qui viennent.

Vers l'autonomie macroéconomique : Réduire la dépendance au marché domestique américain

Si les États-Unis ont réussi à imposer l'accord de Turnberry à l'Union européenne fin juillet, c'est que le modèle de croissance extraverti européen dépend largement de l'accès au marché américain. Pour rappel, l'accord de Turnberry prévoit que les États-Unis appliqueront un tarif de 15 % sur la plupart des exportations européennes. L'UE, quant à elle, s'est engagée à ramener à 0 % ses tarifs sur un ensemble d'exportations américaines, mais aussi à acheter davantage de produits énergétiques et de matériel militaire américain et à augmenter ses investissements sur le marché américain. L'objectif affiché de l'accord est de réduire l'excédent européen dans le commerce des biens avec les États-Unis. En effet, depuis des décennies, les États-Unis jouent le rôle de consommateur de dernier ressort à l'échelle globale. L'Allemagne en particulier s'est insérée dans ce système en menant une stratégie fondée en partie sur les exportations au marché américain.

Cette dépendance commerciale et macroéconomique signifie que dans le court terme, les options disponibles aux dirigeants européens étaient limitées à soit capituler, soit s'embarquer dans une guerre commerciale difficilement gagnable et potentiellement très coûteuse. Mais la capitulation de Turnberry ne signifie pas que l'UE est condamnée à accepter de payer le « tribut » envisagé par l'administration Trump. Encore mieux, Turnberry pourrait être l'incitation nécessaire pour enfin réorienter le modèle de croissance européen en cherchant des sources alternatives endogènes à la demande que procure aux exportateurs européens le marché américain. Pour le dire autrement, l'UE doit chercher des débouchés alternatifs pour sa production industrielle et ces débouchés peuvent et doivent être développés en Europe même. L'UE pourrait rechercher de nouveaux débouchés dans les marchés de nouveaux partenaires commerciaux — comme le Mercosur ou l'Indonésie pour prendre les exemples de nouveaux accords de libre-échange négociés récemment par la Commission — mais une étude récente de la Fondation Bertelsmann estime que dans le scénario le plus optimiste, les gains à attendre de cette stratégie seraient très modestes. La priorité doit donc être donnée à l'accroissement du marché domestique européen.

Pour ce faire, la relance de l'investissement est la voie la mieux indiquée. Le rapport Draghi, publié en 2024 sous la houlette de l'ancien président de la BCE et ancien premier ministre italien et considéré largement comme la feuille de route en

matière économique pour l'UE, a justement identifié un besoin d'environ 5 % du PIB européen (entre 750 et 800 milliards d'euros) en investissements supplémentaires par an entre 2025 et 2030 au service d'une « nouvelle stratégie industrielle » européenne. Le rôle de l'investissement public comme catalyseur de la relance de l'investissement global (privé et public) est précisément la préconisation clé du rapport Draghi. Le nouveau gouvernement allemand s'est déjà engagé dans cette voie en réformant la constitution pour affaiblir la contrainte du *Schuldenbremse* — la règle d'or constitutionnelle qui mandate un budget fédéral essentiellement à l'équilibre — et en prévoyant un fonds public de 500 milliards d'euros pour des investissements dans les infrastructures sur douze ans, soit environ 40 milliards par an.

Mais bien que le revirement allemand en matière budgétaire soit historique, il appelle à être consolidé à l'échelle européenne. Bien que l'économie allemande soit considérée comme la locomotive de l'économie européenne dans son ensemble, le revirement allemand pourrait s'avérer macro-économiquement insuffisant. Pour rappel, le plan NGEU lancé en 2020 comporte 750 milliards d'euros (en euros constants 2018) sur une période de cinq ans (2021-26). Le rapport Draghi, tout en remarquant que la répartition traditionnelle entre investissement privé et public en Europe est de 80 %-20 %, estime que la répartition dans le cadre de la « nouvelle stratégie industrielle » qu'il propose sera plus proche de 50 %-50 %, ce qui implique un surplus d'environ 400 milliards d'euros en investissements publics par an, soit dix fois plus que l'effort prévu par le fonds de 500 milliards prévu par le nouveau gouvernement allemand.

Par ailleurs, la relance allemande est une solution politiquement problématique : pourquoi un seul État membre déciderait-il des moyens à allouer à la réorientation du modèle de croissance et de leur allocation ? De surcroît, la répartition géographique des externalités positives que générera la relance allemande sera inégale, car elle bénéficiera principalement aux États membres les plus étroitement intégrés à l'économie allemande, à savoir ceux de l'Europe centrale et orientale.

En revanche, un NGEU 2.0 serait beaucoup plus conséquent macro-économiquement, pourrait répartir les investissements de façon symétrique à travers l'UE et pourrait potentiellement servir à financer des projets industriels et technologiques de pointe (dans l'IA par exemple, ou les semiconducteurs) qui ne peuvent prospérer qu'à l'échelle européenne en raison de la taille des investissements requis. De tels investissements sont par ailleurs nécessaires pour sortir de la dépendance technologique dans laquelle se trouve l'UE. À ce propos, l'Allemagne

semble s'être convertie en 2025 à la stratégie de la souveraineté technologique prônée par la France depuis des années.

Vers l'autonomie monétaire : Financer la dé-dollarisation

Enfin, la pérennisation des emprunts européens servirait également à diminuer la dépendance européenne au dollar et donc sa vulnérabilité aux tentatives de coercition financière de l'administration américaine, tout en procurant à l'UE les avantages que comporterait la promotion du rôle international de l'euro (flux entrants accrus de capital abaissant les coûts de financement de l'économie européenne, règlement des transactions internationales en euro). D'autres mesures en la matière comme l'euro digital ou l'interdiction des « stablecoins » libellés en dollar sur le marché européen peuvent jouer un rôle ici — mais rien ne peut remplacer l'offre d'un « actif sûr » à grande échelle que représenterait la pérennisation des emprunts européens.

Depuis longtemps, les grands investisseurs européens, mais aussi internationaux demandent la création d'un nouvel « actif sûr » européen. Le terme « actif sûr » désigne les titres financiers que les investisseurs détiennent principalement pour la certitude qu'ils procurent (les émetteurs de ces titres sont jugés parfaitement fiables), leur liquidité (la capacité à les échanger à très court terme sans subir de décote) et leur robustesse (le fait qu'en situation de crise financière, leur valeur s'accroît, car les investisseurs y accourent pour se mettre à l'abri).

Pour les investisseurs européens, il s'agit de créer les conditions garantissant la stabilité macro-financière au sein du marché unique — c'est-à-dire d'éviter des crises de dette souveraine comme celle que la zone euro a connue en 2010-12. Mais pour les investisseurs internationaux, il s'agit plutôt de disposer d'une alternative aux actifs libellés en dollar et notamment aux bons du Trésor fédéral. L'arsenalisation croissante du dollar par les administrations fédérales successives depuis une quinzaine d'années a stimulé cette demande de diversification — que les idées promues par les conseillers économiques les plus influents du président américain (comme Stephen Miran et Scott Bessent) consistant à envisager d'imposer des coûts aux détenteurs des bons du Trésor n'ont fait qu'accentuer.

Après NGEU — accueilli avec enthousiasme par les investisseurs — ceux-ci focalisent leur attention sur le fait de savoir si l'Union européenne émergera comme un émetteur permanent de dette à intervalles réguliers et pour des volumes conséquents. En d'autres termes, les investisseurs demandent que l'UE devienne un « émetteur souverain ». Le marché des obligations émises par les institutions européennes (Commission, Mécanisme Européen de Stabilité, Banque Européenne d'Investissement) reste très circonscrit par rapport au marché des bons du Trésor américain — environ vingt à vingt-cinq fois plus petit (environ 1 100 milliards en euros contre environ 30 000 milliards en dollars). Le volume total des titres en circulation influe directement sur leur attractivité pour les grands investisseurs, car il détermine leur liquidité — critère aussi essentiel pour les détenteurs d'actifs sûrs que la qualité du crédit de l'émetteur (c'est-à-dire la certitude que l'émetteur remboursera les intérêts et le principal à échéance). Ce critère de la liquidité explique par ailleurs un aspect paradoxal du marché des obligations européennes : plus la Commission émet des titres, plus le taux d'intérêt auquel elle emprunte diminue.

Ici, le problème de la fragmentation politique et fisco-financière de l'Europe apparaît de façon limpide : alors que le total de la dette publique émise par l'UE et ses États membres représente 15,7 % de l'encours total de dette publique à l'échelle mondiale contre 34,6 % pour les États-Unis, la part européenne est émiettée entre des dizaines d'émetteurs dont le plus gros, à savoir l'Allemagne, n'a qu'un encours d'environ 2 500 milliards d'euros — dix fois moins volumineux que celui de l'administration fédérale américaine (aux États-Unis, la quasi-totalité de la dette publique est émise par le niveau fédéral). L'affaiblissement relatif de l'attractivité des titres de dette publique libellés en euro qui en découle relève de la même logique que l'inefficacité des dépenses militaires européennes : l'éparpillement et la décentralisation augmentent les coûts. En matière financière, l'approche décentralisée limite les flux entrants de capitaux en zone euro et aboutit à un taux d'intérêt moyen plus élevé tandis qu'en matière de dépenses militaires, comme évoqué plus haut, la décentralisation empêche la consolidation de l'industrie de défense, le regroupement et donc la standardisation des commandes et, *in fine*, la réalisation d'économies d'échelle.

La nécessité de standardiser les titres de dette publique européens afin de promouvoir l'euro comme concurrent sérieux du dollar est bien comprise dans les milieux financiers. La proposition récente qui a le plus fait parler d'elle-même est celle coécrite par l'ancien économiste en chef du FMI, Olivier Blanchard en mai 2025. Sans rentrer dans les détails techniques, cette proposition revient à avoir recours à la

technique de la titrisation pour créer des paquets dans lesquels les titres des États membres seraient inclus selon une clé de répartition fixe, de sorte à permettre au porteur de ces paquets d'être exposé à l'ensemble de l'économie européenne. L'idée derrière cette proposition est d'éviter de mutualiser la responsabilité fiscale. Les auteurs de la proposition pensent ainsi pouvoir convaincre l'Allemagne et les autres États membres « frugaux » qui sont sceptiques quant à la perspective d'une pérennisation des émissions initiées dans le cadre de NGEU.

Or, cette idée n'est pas nouvelle : elle a déjà été sérieusement discutée en 2016-18 lorsque la Commission a proposé un règlement pour créer des *Sovereign Bond-Backed Securities* (SBBS). Cette proposition était le résultat de l'impasse du débat sur les eurobonds suscité par la crise des dettes souveraines de 2010-12. Or, les investisseurs ne se sont guère montrés enthousiastes pour les SBBS : au mieux, ils y voyaient un pas tout timide dans la bonne direction, tout en étant unanimes que l'idéal serait une émission à très grande échelle d'un titre comme les EU bonds que la Commission émet depuis 2020 dans le cadre de NGEU¹. Quand bien même un accord politique pourrait être trouvé pour relancer la proposition SBBS (ou la version proposée par Blanchard), il est douteux qu'elle suscite l'enthousiasme des investisseurs — tout indique qu'elle n'aurait pas l'effet escompté.

Pourtant, l'expérience de 2020 montre bien qu'en cas d'urgence, les lignes rouges des uns et des autres — ici, en l'occurrence, de l'Allemagne — peuvent bouger. J'ai montré plus haut comment sur plusieurs points le gouvernement allemand a radicalement modifié sa position depuis le 20 janvier 2025. C'est sur une telle évolution en matière d'émission de dette communautaire qu'il faut désormais parier. Les propositions publiques du président de la Bundesbank susmentionnées indiquent en effet que les oppositions traditionnelles à une capacité d'endettement communautaire pérenne sont très affaiblies dans le contexte ouvert par l'arrivée au pouvoir de l'administration Trump II.

1 Sur l'évolution du débat sur un actif sûr européen et le rôle des investisseurs dans l'évolution vers une dette communautaire, voir Christakis Georgiou « The structural power of finance, the quest for EU safe assets and the prospect of a permanent EU borrowing capacity », Online first dans *Journal of European Public Policy*.

La nécessité de l'unité politique européenne illustrée par les problématiques budgétaires et fiscales

Le scénario idéal est celui d'un vaste plan d'endettement communautaire dans le cadre du prochain Cadre Financier Pluriannuel (le budget septennal de l'UE) dont les recettes serviraient à financer des achats conjoints voire communautaires d'armements ainsi que des projets de R&D et des investissements dans le numérique, les énergies renouvelables (pour rendre l'Europe moins dépendante des importations de fossiles, Russes ou Américaines), la recherche fondamentale de pointe et les infrastructures. « Vaste » ici renverrait aux ordres de grandeur évoqués dans le rapport Draghi : quelques 400 à 500 milliards d'euros de ressources budgétaires communautaires annuelles mobilisées pour stimuler l'investissement à travers le marché unique européen.

Un tel accroissement de l'encours de la dette communautaire ne manquerait pas de reposer de façon urgente une question cruciale : celle de nouveaux impôts européens (nouvelles « ressources propres » dans le jargon communautaire) qui permettraient in fine d'assurer le service de la dette communautaire accumulée. J'écris « reposer », car cette question est déjà soulevée par NGEU, mais a, pour le moment, été escamotée par le Conseil des ministres.

Or, on touche là au cœur de la souveraineté. Dans un scénario où l'encours de la dette communautaire se multiplierait rapidement, l'efficacité avec laquelle l'UE pourrait se procurer les recettes fiscales nécessaires au service d'une telle dette deviendrait une question politique cruciale. Et qui dit efficacité de la décision dans le contexte communautaire dit abandon de l'unanimité et adoption de la procédure législative ordinaire (la procédure où le Parlement est colégislateur à la majorité simple et où le Conseil des ministres décide à la majorité qualifiée). En termes plus courants, l'unanimité est une procédure au mieux confédérale typique des institutions internationales classiques tandis que la procédure législative ordinaire est la procédure proprement fédérale de l'UE.

En matière de fiscalité, cela constituerait une évolution radicale, si ce n'est une révolution copernicienne. La nouvelle donne géopolitique et le réalignement de la politique étrangère américaine posent de façon concrète la question politique cruciale à laquelle est confrontée l'Europe : celle de la centralisation politique du vieux continent qui devient désormais une condition incontournable à sa survie en tant qu'acteur indépendant du système international capable de résister aux tentatives de

coercition et de poursuivre de façon indépendante sa propre politique sur la scène mondiale au XXI^e siècle.

Publié dans la.viedesidees.fr, le 6 janvier 2026.