

OPINION

Le fédéralisme, pour relancer l'Europe!

Par Jean MARSIA, président de la Société européenne de défense AISBL (S&ED)

L'Alliance atlantique reste importante, le monde n'est pas devenu meilleur en 2021. Pour être un partenaire valable de l'administration Biden, l'Europe devrait adopter elle aussi une gouvernance fédérale.

Après avoir évoqué la situation géopolitique et les récents dysfonctionnements de nos gouvernements, je définirai le fédéralisme et je mettrai en évidence ce que nous coûte l'inter-gouvernementalisme. Je montrerai qu'une constitution fédérale permet d'organiser le nécessaire transfert de compétences au niveau européen, tout en respectant l'héritage culturel et social des pays membres. Enfin, j'exposerai pourquoi l'Europe sera fédérée par les «très petits États».

La Chine et les États-Unis d'Amérique

Le produit intérieur brut (PIB) chinois a progressé de 2% en 2020, au lieu des 5% prévus avant le Covid-19 ; sa croissance pourrait être de 8% en 2021, selon la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Celui des États-Unis d'Amérique (EUA) se serait contracté de plus de 4% en 2020 et rebondirait de 3% en 2021. Xi Jinping veut rattraper les EUA dès 2028, renforcer les capacités stratégiques nationales et contrôler les chaînes d'approvisionnement, pour ne plus dépendre par exemple des semi-conducteurs américains.

Pour les Marines américaines, la Chine présente la menace stratégique la plus pressante pour les Américains, compte tenu de son potentiel économique et militaire. Elle remet en question les règles maritimes, elle entrave la liberté de navigation, elle cherche à contrôler les principaux détroits.

Les navires américains vont accepter des risques tactiques calculés et adopter une position plus affirmée dans les opérations quotidiennes, pour arrêter les actes d'agression, l'expansionnisme et les violations du droit international, notamment en mer de Chine du Sud, où Pékin accapare des terres du Vietnam, de la Malaisie, des Philippines et de Brunei.⁽¹⁾

L'OTAN et l'UE

Au sein de l'OTAN, la standardisation permet d'opérer ensemble, avec les mêmes procédures, les mêmes tactiques et les mêmes réseaux de communication. Mais l'OTAN n'a pas réussi, en dix ans, à se doter d'un système de commandement et de contrôle commun, capable de planifier des opérations de combat collaboratif coordonné, de les conduire et de protéger nos espaces aériens, dans le contexte d'un beaucoup plus grand nombre de capteurs, au sol et en vol, alors que les ennemis potentiels renforcent leurs capacités et disposent notamment de missiles de croisière hypersoniques, plus rapides que les nôtres.

Le Haut représentant de l'Union européenne (UE) M. Borrell espère un nouveau dialogue UE-EUA sur la sécurité et la défense, ainsi qu'un alignement des priorités de l'UE et de l'OTAN en matière de capacités. Pour lui, les investissements de l'UE dans le développement des capacités militaires seront bénéfiques pour l'OTAN et la coopération transatlantique ; l'UE est prête à assumer ses responsabilités, à renforcer son autonomie stratégique et à assurer un meilleur partage des charges.⁽²⁾

Est-il conscient que les missions et opérations de l'UE représentent 7% de l'engagement opérationnel des États membres, que le commandement des missions militaires de l'UE dispose de 60 personnes sur les 74 prévues, alors que les États membres de l'OTAN, dont 21 sont membres de l'UE, ont augmenté les structures de commandement de l'OTAN de 1.200 personnes ?

Comment l'UE pourrait-elle adopter une approche de la sécurité et une vision stratégique communes avec les États-Unis d'Amérique ? L'UE n'est pas un État, les menaces et les intérêts ne sont pas les mêmes. Les Européens ont intérêt à la réduction des armements nucléaires en Europe. Le Congrès a doté la *US Army* d'un budget de 88,1 milliards \$ pour 2021 afin de développer un missile sol-sol de portée intermédiaire, soit de 500 à 1.880 km.⁽³⁾ Où pourrait-il servir, ailleurs qu'en Europe ?

L'Allemagne et la France

En 2020, l'Allemagne a dépensé 46,1 milliards € pour sa défense, 450 millions € de plus que prévu. Les investissements, 9,5 milliards €, 32% de plus qu'en 2019,⁽⁴⁾ ont permis de reconstituer des stocks de munitions et de pièces de rechange, mais l'acquisition des systèmes d'armes, notamment des drones armés, fait débat.

Pour certains, ils protègent les militaires en opération à l'étranger et évitent les dommages collatéraux, car ils volent plus lentement que les avions de combat et ils restent en l'air plus longtemps. Leurs pilotes peuvent donc voir la situation au sol avec plus de précision, ils distinguent mieux les combattants ennemis des civils. En 2009, près de la ville afghane de Kunduz, de nombreuses personnes ont été tuées lorsqu'un avion de combat américain a détruit deux camions-citernes capturés par les insurgés deux jours auparavant, sans se rendre compte que des dizaines de civils s'étaient entretemps rassemblés autour des véhicules. Un drone armé aurait pu éviter cela.⁽⁵⁾ D'autres s'opposent aux drones armés.

Le budget de la Défense française pour 2021 atteint 39,2 milliards €, c'est une augmentation de 4,5%. 22,3 milliards € (57%) vont aux équipements, 12,3 milliards € au personnel (31%), 4,6 milliards € au fonctionnement des armées. Suite aux réductions de budgets et d'effectifs des deux dernières décennies, les armées françaises ne sont plus capables de faire face aux menaces actuelles, et ce sera encore le cas pendant de nombreuses années. L'Armée de Terre s'épuise au Sahel, la Marine nationale est face à la Chine dans le Pacifique.

Dans les années 2000, la France estimait avoir besoin de 280 avions de combat. Elle n'en a plus que 120, et ils ne sont pas tous opérationnels, ni capables de mettre en œuvre le missile air-air Meteor, qui assure la maîtrise de l'air. En 2023, l'Armée de l'Air sera à nouveau capable de projeter vingt Rafale et dix avions ravitailleurs de l'autre côté du globe, afin d'y mener une campagne aérienne.⁽⁶⁾ Elle attendra 2025 pour disposer de 129 avions de combat modernisés, ils seront 159 en 2030. 225 avions, ce sera pour plus tard. Comme l'Arménie, qui en a payé le prix plein, la France manque de moyens anti-drones, de missiles antiaériens, de moyens de détection et de diffusion des données.⁽⁷⁾

Un révélateur impitoyable, une crise économique inédite, des remèdes étriés et tardifs

La pandémie Covid-19 a montré à chacun à quel point nous sommes mal gouvernés, à tous les niveaux de pouvoir. Dans bien des secteurs, comme la sécurité et la défense, les dysfonctionnements ne sont guère perceptibles que par les professionnels, tandis que la santé, cela concerne tout le monde. La Direction générale Santé de l'UE a été invisible au début de la pandémie, la Commission s'est d'abord retranchée derrière le fait qu'elle n'a pas de compétence générale en matière de santé. Aujourd'hui, elle procède, et c'est heureux, à des commandes groupées de vaccins. Que n'a-t-elle fait de même pour les masques, les gants, les respirateurs, les réactifs pour les tests, ...

La pandémie et les mesures de confinement prises pour freiner sa dissémination ont provoqué dans le monde, depuis février 2020, de grandes souffrances physiques et psychologiques, les plus graves en Europe depuis les deux Guerres mondiales et l'implosion de l'ex-Yougoslavie. Il en résulte une récession économique et une régression sociale inédites chez nous depuis 1929.

Certes, la Banque centrale européenne (BCE), le 10 décembre 2020, a augmenté de 500 milliards € son programme d'achats d'urgence de dettes ; pour financer les mesures de solidarité sociale et de relance décidées par les États membres de l'UE, la Commission européenne a admis un déficit budgétaire supérieur à 3% ; le 17 décembre dernier, la Commission, le Parlement et le Conseil européens se sont enfin mis d'accord sur un budget 2021-2027 limité à 1.824,3 milliards €, soit 13% du produit intérieur brut (PIB) de l'UE à 27.⁽⁸⁾

Le plan *Next Generation EU* devrait rendre l'UE plus verte, plus numérique, plus résiliente et mieux adaptée aux défis actuels et à venir,⁽⁹⁾ mais l'UE n'affecte que 0,7% du budget 2021-2027, soit 13,2 milliards € pour sept années, à notre sécurité et à notre défense. C'est moins de 2 milliards par an pour 440 millions d'habitants ou 5 € par contribuable et par an.

La Facilité européenne pour la paix va rassembler le mécanisme Athena de financement des coûts communs relatifs aux missions militaires de gestion de crise et les fonds de la Facilité de paix pour l'Afrique, ce qui ne permettra pas d'envisager des missions de grande ampleur, de haute intensité et de longue durée.

Quant au Fonds européen de défense, il n'est plus que de 8 milliards € et il doit encore être approuvé en séance plénière du Parlement européen, qui est prévue du 18 au 21 janvier, la commission Industrie (ITRE) s'étant prononcée le 14 janvier. Rappelons que la Commission avait annoncé la création d'un fonds de 13 milliards € en 2017. Seule une Action préparatoire sur la recherche de 90 millions € sur 3 ans⁽¹⁰⁾ et une enveloppe de 500 millions € pour la recherche scientifique et technologique de défense ont aidé l'industrie de défense.

Pourquoi cette incapacité de l'Europe à se gouverner efficacement ?

Depuis le discours de Victor Hugo au Congrès de la paix, en 1849, évoquant pour la première fois les États-Unis d'Europe (EUE), les Européens n'ont pu s'unifier politiquement et militairement. Cela nous a valu des dizaines de millions de morts et de blessés, des destructions horribles et un déclin collectif.

Trois projets de «traité constitutionnel» ont échoué en 1954, en 1984 et en 2005, pour des raisons politiques, mais aussi parce qu'un tel texte est un oxymore : un traité est multilatéral et d'ordre externe à l'État ; une constitution fixe les droits fondamentaux des citoyens, les principes sur lesquels repose la légitimité du pouvoir politique et l'architecture générale des institutions ; c'est un acte unilatéral de droit public interne, situé au sommet de la hiérarchie des normes juridiques de l'État. En tant que contrat social, elle amorce un processus d'unification des peuples, de formation progressive d'un esprit civique et d'une culture commune, car l'existence d'un pouvoir politique central est nécessaire à la fondation de l'État.

Pour unir l'Europe, quatre voies juridiques existent, mais ni l'intégration, tentée au sein de l'Union européenne (UE), ni la coopération existant au sein de l'OTAN, n'ont en 70 ans assuré notre union, notre sécurité et notre défense, confiée aux Américains, et encore moins le contrôle continu et efficace des gouvernements par les citoyens.⁽¹¹⁾ Une confédération n'a que deux issues : elle se dissout, comme la Confédération des États indépendants, héritière en 1990 de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, ou elle se transforme en fédération, comme les EUA en 1787, la Suisse en 1848, l'Allemagne en 1949.

La Cour de justice de l'UE (CJUE) et la BCE sont efficaces parce qu'elles sont fonctionnellement fédéralistes mais, sans une intégration politique plus poussée que celle de l'UE, ces institutions restent fragiles : la prééminence de la CJUE est contestée par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe et la BCE sera impuissante à sauver l'euro si l'Italie, l'Espagne ou la France font défaut.

Qu'est-ce que le fédéralisme ?

Pour qu'un processus de rassemblement d'États aboutisse durablement, il faut l'édifier autour d'un noyau dynamique.⁽¹²⁾ Au lieu de le créer, les fédéralistes européens se divisent, depuis 70 ans, en réalistes et idéalistes, entre ceux qui visent la fraternité humaine au niveau mondial et d'autres qui n'envisagent que l'Europe. Lors du Congrès de l'Europe, à La Haye, en 1948, les technocrates inspirés par Monnet⁽¹³⁾ voulaient avec les fédéralistes philosophiques ou intégraux⁽¹⁴⁾ confier le pouvoir supranational aux élites économiques, syndicales et intellectuelles, par rejet de la démocratie et du suffrage universel.

Les démocrates, menés par Spinelli, voulaient une constitution sur le modèle américain⁽¹⁵⁾ ou suisse, mais ils ne l'ont jamais écrite. Les intergouvernementalistes étaient conduits par Churchill, qui ne plaiderait plus, à cette époque, en faveur des EUE, mais envisageait de simples comités intergouvernementaux ; il ne voulait pas de constitution, au motif que, formellement, le Royaume-Uni n'en a pas.⁽¹⁶⁾

Ces conceptions perdurent malheureusement, bien que Denis de Rougemont ait défini correctement le fédéralisme,⁽¹⁷⁾ comme la synthèse de l'union et de la diversité : ce n'est ni l'unification au mépris des diversités, ni le refus d'un pouvoir central, le repli sur soi, voire le séparatisme.

Rougemont a donné du contenu à cette synthèse, grâce au principe de subsidiarité : chaque problème politique doit être réglé à l'échelon pertinent, compte tenu des ressources et des capacités disponibles, l'autorité supérieure ne pouvant in-

tervenir que si elle est réellement plus efficace.⁽¹⁸⁾ L'UE se base notamment sur le principe de subsidiarité, mais il lui manque le fédéralisme. Ayant le contenu, pas le contenant, l'UE ne peut que se vider de sa substance. Une constitution donnerait à l'Europe le contenant et le contenu : la gouvernance efficace, le contrat social, les institutions transparentes et démocratiques, la sécurité et la défense, le développement économique, social et durable, ...

Le fédéralisme garantit l'unité des normes, des politiques et des actions dans les domaines d'intérêt commun. Il favorise l'épanouissement des composantes, le développement régional ou local, l'éclosion d'initiatives et de synergies. Il est la forme d'organisation sociale appropriée pour rassembler les Européens, pour conforter le grand marché tout en gardant ce qui fait notre richesse : la diversité des pays et des cultures, nos principes démocratiques et les droits de l'homme.

Kant, dans *La paix perpétuelle*, a montré que celle-ci requiert de garantir la diversité et les identités différenciées, mais aussi la compatibilité des régimes politiques, en termes de structures, de normes de base et de pratiques. Une fédération valable naît et croît donc dans un espace de liberté, de démocratie et de pluralisme, dans la multiplicité des idées, des cultures, des partis et des régions, dans un tissu social complexe et diversifié. Les États membres peuvent s'autogérer dans certains domaines, les communautés minoritaires sont favorisées : elles peuvent affirmer leurs différences tout en étant solidaires au sein de la fédération.⁽¹⁹⁾

Ce que nous coûte l'inter-gouvernementalisme

En 1990, c'est en vain que M. Kohl a expliqué à M. Mitterrand que le fédéralisme est la seule forme pertinente d'intégration politique supranationale, qu'une Union politique «aurait refermé nos déchirures internes, nous aurait apporté le partage d'un destin commun, destin qui implique des responsabilités communes de défense et de sécurité».⁽²⁰⁾ M. Solana a vainement montré que les 1.500 missions dans le monde de l'UE et des États membres et leurs 40.000 diplomates n'ont pas l'influence des 15.000 diplomates des 300 ambassades américaines.

Le processus de ratification du traité de Lisbonne, en 2009, a montré combien la volonté d'approfondir l'intégration européenne fait défaut. Chaque crise ne crée pas l'opportunité d'aller plus loin vers l'intégration : une modification des traités a peu de chances d'aboutir.⁽²¹⁾ Au sein de l'UE, chaque État recherche son avantage, au détriment de l'intérêt commun, mettant en péril le grand marché, l'ouverture des frontières et l'euro.

Faute d'un budget européen substantiel, de ressources propres importantes et d'une capacité d'emprunt bien plus grande que celle décidée en 2020, la croissance économique dans l'UE est, depuis 2008, la moitié de celle des États-Unis d'Amérique. Leur marché unique existe, le nôtre n'est qu'ébauché dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications, du numérique, des services financiers, de la sécurité, de la défense, etc. Le manque d'efficacité de nos budgets de défense est effarant.

Leur somme, en 2019, se montait à 356 milliards \$, le budget américain de la défense à 731 milliards \$.⁽²²⁾ Nous ne générons que 5 à 6% de leurs capacités militaires et non la moitié. Cela encourage les cyberattaques, l'agressivité des autocrates et les attaques des terroristes islamistes.

Vers les EUE !

L'Europe doit être puissante, autonome, indépendante, souveraine et pacifique, capable de défendre nos intérêts, de faire rayonner nos valeurs et notre culture, de peser dans les relations internationales, pour contribuer à la solution des problèmes mondiaux, de nature sécuritaire, migratoire, économique, monétaire et environnementale. Une telle Europe rééquilibrerait le lien transatlantique, garantirait notre sécurité, la paix, les libertés et les droits fondamentaux, stabiliserait notre voisinage, y éradiquerait le terrorisme islamiste, en y stimulant la bonne gouvernance, le respect de l'état de droit, le développement économique et social.

Pour y parvenir, la méthode du noyau extensible a fait ses preuves. Le Benelux a supprimé ses frontières intérieures en 1975. Dix ans plus tard, à Schengen, la France et l'Allemagne ont rejoint l'initiative. 26 États font partie de cette zone en 2020, mais sa cohérence s'affaiblit, faute d'avoir adopté une gouvernance fédérale, capable de garder les côtes et les frontières extérieures de la zone. La zone euro est passée de 9 à 19 États.

Suite en page de droite