

L'Union Européenne face au monde Evolution et perspectives

Conférence

de

Jean Zwahlen

*a. Ambassadeur
a. Membre du Directoire
de la Banque Nationale Suisse*

prononcée le **6 juin 2013** à la Ferme de Dorigny à Lausanne,

lors de l'*Acte académique solennel conjoint*
entre la **Fondation Jean Monnet pour l'Europe** et
l'Académie Royale des Sciences économiques et financières d'Espagne

* * *

Seul le texte prononcé fait foi.

INTRODUCTION (¹)

Le sort et le destin de l'UE scelleront à n'en pas douter le sort et le destin de l'Europe occidentale, notamment ceux de la Suisse qui est un membre de facto de l'UE tant elle y est imbriquée par sa position géographique, son histoire, sa culture et la densité de ses échanges et accords bilatéraux et multilatéraux.

C'est la raison pour laquelle j'ai abordé le thème de mon exposé en Européen convaincu, tant la raison me persuade que l'UE doit accélérer la poursuite de sa construction pour placer notre continent à la hauteur des nouveaux défis et pour léguer aux générations futures un continent dans lequel il continuera de faire bon vivre.

Cependant, pour atteindre cet objectif idéal, le chemin sera encore cahoteux. D'une part, la crise avec ses graves séquelles politiques et sociales a fait resurgir des revendications nationalistes et populistes, ainsi que des ressentiments historiques que l'on croyait enterrés. D'autre part, l'Europe est déboussolée. On n'y trouve guère de réflexions prospectives susceptibles de donner un nouvel élan au projet européen dans le contexte de notre monde multipolaire.

Le risque inhérent à cette absence de positionnement est la marginalisation de l'Europe. Comment donc, dans ces conditions, les citoyens peuvent-ils s'engouer pour leur Union ?

Malgré cela, je continue de croire en l'Europe et, en paraphrasant le proverbe, je dirais que « *comme je l'aime bien, je la châtierai bien* ».

Le message que je me propose de vous transmettre est le suivant :

Les structures de la construction européenne doivent être impérativement et rapidement consolidées, économiquement et surtout politiquement. C'est la condition sine qua non pour que notre continent puisse jouer un rôle et défendre ses intérêts et valeurs dans un monde en profonde transformation.

Faute de gouvernance mondiale adaptée aux besoins du XXI^e siècle, les risques de déstabilisation sont considérables et mal maîtrisés. Indépendamment des bruits de bottes qui se font toujours plus audibles, tous les nouveaux domaines de la coopération internationale ont une portée planétaire : changement climatique, environnement, pandémies, migrations, crises alimentaires, raréfaction des ressources naturelles, enjeux géostratégiques de l'eau et de l'énergie, prolifération des armes nucléaires, pauvreté, terrorisme, cybercriminalité.

Les solutions de ces problèmes passeront toujours plus par des ententes et négociations qui se dérouleront entre quelques grandes puissances avant d'être « imposées » à l'ensemble de la communauté internationale.

Il s'agit d'être bien conscient que si l'UE ne parvient pas à rester une de ces grandes puissances, aucune des ex-grandes puissances européennes ne pourra la remplacer.

(¹) Par souci de simplification, j'ai utilisé généralement le vocable « Europe » dans mon exposé, quand bien même il peut s'agir de l'UE, de l'eurozone, de l'Europe à géométrie variable, voire de l'Europe à plusieurs vitesses.

Dans sa forme institutionnelle actuelle, l'UE ne peut pas prendre part à ces délibérations – elle n'y est d'ailleurs pas invitée. Unifiée, elle en aurait les qualités. C'est pourquoi il est impératif qu'elle poursuive rapidement sa construction. A défaut, notre continent sera marginalisé, son rayonnement s'éteindra et notre bien-être en souffrira.

Pour éviter ce déclassement, de nouveaux partages de souveraineté sont nécessaires. Or, la souveraineté cabre nos dirigeants qui vivent encore, semble-t-il, sur le mythe de l'Etat westphalien doté d'un territoire et d'une population sur lesquels l'Etat exerce ses droits régaliens : la monnaie, la fiscalité, la politique étrangère, la sécurité, la défense, etc. Or, l'Etat westphalien s'est désagrégé avec la mondialisation. La souveraineté n'est plus qu'un mythe. Il est temps d'en prendre conscience et d'adapter nos comportements au nouvel état de fait. C'est particulièrement crucial pour l'Europe dans les domaines de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense, pour qu'elle puisse parler d'une seule voix et s'asseoir à la table des négociations des grands.

Mon message est catégorique, j'en conviens, mais je le tiens pour réaliste.

C'est pourquoi je déplore que nos élites et nos dirigeants ne parviennent pas à surmonter leurs inhibitions et à développer un véritable réflexe européen. Ils devraient plutôt s'employer à communiquer à une opinion publique de plus en plus allergique à l'Europe les bienfaits qu'elle leur apporte et la paupérisation qui résulterait d'un démontage voire d'une implosion de l'Europe et d'un retour aux frontières nationales.

I - LES MUTATIONS MONDIALES QUI AFFECTENT L'EUROPE

Première mutation : Fin de l'hégémonie européenne

L'Europe a largement façonné le monde depuis le Siècle des Lumières et la révolution industrielle. Le libéralisme, la science, la technologie, la laïcité et les droits de l'homme sont d'essence européenne.

L'utilisation de ces découvertes a transformé le monde et donné à l'Europe 2 siècles de domination sans partage, dont une des manifestations fut le colonialisme.

Ce monde est révolu. Quand bien même nous le réalisons intellectuellement, nous peinons à en intégrer les conséquences.

CONCLUSION

Le monde n'attend plus l'Europe. Il la prend de moins en moins en exemple. Nos modes de penser et d'agir, qui avaient valeur universelle, régressent.

Deuxième mutation : L'Europe et la crise

Ce que sera l'Europe après la crise pose une double interrogation : économique et politique.

L'interrogation économique

Dans le meilleur des cas, c'est-à-dire s'il n'y a pas de nouveaux accrocs majeurs, l'Europe sortira de la crise avec des structures institutionnelles renforcées au point de vue économique. Elle sera donc mieux armée pour affronter d'éventuels nouveaux chocs extérieurs.

Cependant, dans l'intervalle, son déclin économique, qui avait débuté avant la crise, se sera aggravé aux motifs suivants :

- Le déficit de gouvernance et l'inachèvement de la construction européenne sont les raisons pour lesquelles la crise a frappé l'Europe plus longuement et rudement que le reste du monde.
- Les retombées positives des réformes structurelles qui ont été mises en place commencent à déployer leurs effets mais il faudra encore du temps pour qu'elles les déploient pleinement.
- La réduction des ressources allouées aux postes générateurs de croissance et de compétitivité – éducation, RD, innovation – amputera la compétitivité future de l'Europe face aux économies émergentes qui, elles, accroissent leurs dotations à ces postes.

CONCLUSION

Dans un monde plus égalitaire, réservant aux pays émergents une place plus en adéquation avec leur statut, un certain déclin de l'Europe est acceptable pour autant qu'il soit contenu. Pour ce faire, l'UE doit poursuivre sa restructuration, parachever sa construction et allouer des ressources aux postes générateurs d'emplois.

Les dépenses européennes de RD sont inférieures à 2 % du PIB contre 4 % aux Etats-Unis et 3 % au Japon. Ce n'est pas avec de tels chiffres que l'UE peut ambitionner de devenir « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* » (Stratégie de Lisbonne, 2000).

Tournons-nous maintenant vers *L'interrogation politique*.

Engluée dans ses problèmes économiques et financiers, la construction politique de l'Europe n'a plus progressé depuis le rejet du projet constitutionnel en 2005, lequel a coïncidé avec un regain de nationalisme et une désaffection des citoyens à l'égard de leur Union.

A certains égards, l'UE a même régressé avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009. Certes, ce Traité a des aspects positifs tels le renforcement du Parlement Européen et l'octroi de la personnalité juridique à l'Union. Mais il a des faiblesses.

En voici quelques-unes :

- La principale est de ne pas avoir pu éclore une fédération européenne et d'avoir consolidé le déficit démocratique dont souffre la construction européenne.

- Le Traité a subordonné les organes communautaires aux réticences nationales en matière de souveraineté.
- Le Traité a affaibli les pouvoirs de la Commission. Avec 27 Commissaires – un par Etat membre – la Commission est devenue une chambre des représentants des 27 Etats membres. Le principe de collégialité en souffre et la Commission a été reléguée à un rôle d'organe administratif et de gardien de la concurrence.
- Le Traité a complexifié les structures et modes de décisions. En voici deux exemples :
 - L'institution d'un Président de l'Union présidant le Conseil Européen (M. van Rompuy) a certes doté l'Union d'une présidence stable mais il a aussi affaibli les prérogatives de M. Barroso, Président de la Commission, et renforcé celles des Chefs d'Etats.
 - Les maigres compétences conférées à Mme Ashton, Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la confinent à un rôle secondaire.

CONCLUSIONS

- a) La crise a entaché le modèle de la construction européenne. Sa valeur emblématique en a souffert. Certains acteurs, dont la Chine, en ont tiré avantage pour le déconsidérer et prêcher la suprématie de leur propre modèle. Il y a donc bien eu déclin politique de l'Europe, dû à la crise.
- b) Même avec Lisbonne, les structures des institutions politiques de l'Europe sont inaptes à donner à notre continent une représentativité et une influence mondiale en adéquation avec son statut de plus grand et de plus riche marché mondial.

Troisième mutation : Démographie

L'accroissement de la population mondiale est révolutionnaire :

- de 1800 à 1900 : elle a passé de 1 à 2 milliards
- de 1900 à 1960 : de 2 à 3 milliards
- et de 1960 à 2010 : de 3 à 7 milliards.

L'UE se démarque par rapport à cette explosion démographique. Alors qu'en 1960, sa population représentait encore 17 % de la population mondiale, elle n'en représente plus que 7 % aujourd'hui.

Et même si le nombre d'habitants de l'UE semble vouloir se stabiliser à quelque 500 millions dans les années à venir, la population mondiale continuera d'exploser pour atteindre 9 milliards en 2050. Donc, en valeur relative, l'UE continuera de décroître démographiquement et ne représentera plus que 5,5 % de la population mondiale à cet horizon.

CONCLUSIONS

- a) Avec une population de 500 millions et pour autant qu'elle poursuive sa construction économique, l'UE peut prétendre être un acteur global et jouer un rôle aux côtés des grandes puissances continentales que sont les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, etc.

Si l'on ne donne pas aux organes de l'UE les moyens d'atteindre cet objectif, aucune ex-grande puissance européenne ne pourra la remplacer dans ce rôle. La conséquence serait une mise à l'écart de l'Europe sur la scène internationale.

- b) Le vieillissement de la population européenne entraîne un gonflement des prestations sociales. Pour pouvoir les maintenir à leur niveau actuel, sans recourir à davantage d'immigration productive, il faudrait atteindre un taux de croissance de l'ordre de 1,5 %. Or ce potentiel a été mis à mal par la crise.

Ce diagnostic est à mettre en regard des populations des émergents qui sont, pour la plupart, jeunes, dynamiques et entreprenantes.

- c) L'Europe n'a pas encore une politique de l'emploi adaptée à son évolution démographique. Pour ce faire, elle devrait intervenir sur plusieurs fronts. Je pense notamment à :

- des systèmes de retraites plus flexibles ;
- une plus grande intégration des femmes sur le marché du travail ;
- une automatisation plus poussée des tâches répétitives ;
- des systèmes d'éducation et de formation mieux adaptés aux besoins de l'économie ;
- une politique migratoire adaptée aux besoins du marché du travail.

Quatrième mutation : La globalisation

La globalisation est la résultante d'un faisceau de facteurs interconnectés et convergents.

- L'invention du conteneur, en 1956, a divisé par 50 le coût du transport des marchandises ⁽¹⁾.
- La technologie, le savoir et l'information, qui étaient l'apanage des sociétés développées, se sont mondialisés ⁽²⁾.
- Les innovations financières, conjuguées avec le développement des multinationales, ont converti le marché planétaire en marché domestique.
- La division du travail, en s'internationalisant, a révolutionné les processus et les coûts de production.

⁽¹⁾ *Le coût de transport d'un appareil de télévision envoyé par bateau d'Asie en Europe représente 2 % du prix de l'appareil.*

⁽²⁾ *En 1931, le coût d'une conversation téléphonique de 3 minutes entre Londres et New York coûtait \$ 293 contre \$ 1 en 2001 et quelques centimes aujourd'hui.*

CONCLUSIONS

- a) La globalisation est irréversible. Il vaut donc mieux l'apprivoiser que la conspuer. Alors qu'elle est saluée comme un vecteur d'émancipation et de progrès par les sociétés émergentes, son accueil est plus mitigé dans nos sociétés vieillissantes qui craignent pour leurs acquis.

Cette appréciation est fausse. Elle occulte le fait qu'une partie non négligeable de notre bien-être provient de la globalisation. En réduisant les coûts de production, elle a permis aux consommateurs d'acquérir des biens qu'ils n'eussent pas pu se procurer sans elle.

Le recul économique de l'Europe n'est donc pas tant dû à la globalisation qu'à la dégradation de la productivité horaire qui entraîne une baisse de compétitivité.

- b) Les pressions protectionnistes se font plus pressantes dans nos sociétés. Leurs protagonistes ne réalisent pas que le commerce mondial a changé de nature. Ce ne sont plus les Etats qui importent et exportent mais les entreprises qui font partie de chaînes de production mondiales. Elles importent un produit non fini, auquel elles ajoutent une plus-value pour l'exporter vers une autre entreprise qui, à son tour, ajoute de la plus-value et ainsi de suite. Le protectionnisme est donc un leurre.
- c) Avec cette nouvelle division internationale du travail, le commerce domestique s'est internationalisé. Il n'y a plus de différence entre commerce domestique et commerce international. La preuve en est que 60 % du volume des marchandises échangées est désormais attribuable au commerce des biens intermédiaires. Dans ces conditions, il faudrait remplacer le « *made in China* » par « *made in the world* ».

II - LE MULTILATERALISME

- Le multilatéralisme d'après-guerre
- Le multilatéralisme en transition
- Le multilatéralisme en crise
- L'UE et le multilatéralisme.

II – 1. Le multilatéralisme d'après-guerre

A l'issue de la 2^{ème} guerre mondiale, les vainqueurs, essentiellement les Etats-Unis et le Royaume-Uni, conçoivent l'ordre international nouveau, soit l'ONU, les Institutions de Bretton Woods et, subséquemment, le GATT/OMC.

Cet ordre nouveau est conçu par l'Occident pour l'Occident, comme en témoignent les valeurs qui le sous-tendent : démocratie, libertés fondamentales, droit international, libéralisme, droits de l'homme.

Les grands pays en contrôlent les leviers de commande mais ils n'en abusent pas. C'est l'ordre des « *like minded countries* ».

Cet ordre est quasi mondial puisqu'il couvre les colonies et protectorats des puissances européennes fondatrices, soit l'Afrique et une grande partie de l'Asie. A l'époque, la planète comptait 74 Etats.

CONCLUSION

Que ce multilatéralisme ait fonctionné harmonieusement pendant une quarantaine d'années sans refonte majeure est remarquable.

II – 2. Le multilatéralisme en transition

Les premières craquelures de l'ordre multilatéral d'après guerre apparaissent avec les vagues de décolonisation puis, plus fortement, sous l'influence de profondes transformations mondiales.

En voici quelques-unes :

II - 2.1. Libéralisation des échanges

A l'issue de la guerre, le monde est peu globalisé. De nombreuses barrières et restrictions entravent les échanges commerciaux, financiers, technologiques, etc., mais ces barrières reculent au fur et à mesure des progrès de la libéralisation.

II - 2.2. Accroissement du nombre d'Etats

De 1945 à 2010, le nombre d'Etats progresse de 74 à 200. Cet accroissement s'accompagne d'une diversification des cultures, valeurs et principes qui sous-tendent l'ordre multilatéral.

II - 2.3. Multiplication des domaines ouverts à la coopération et des Organisations qui les traitent

Le champ de la coopération internationale s'étend considérablement en raison de la progression des interdépendances nées de la globalisation. Cette extension entraîne à son tour une explosion d'Organisations internationales. Leur nombre passe de 37 en 1990 à plus de 400 aujourd'hui.

II - 2.4. Changement de nature des problèmes

Autrefois, on pouvait traiter les problèmes isolément, selon une approche verticale, dans les Organisations spécialisées des Nations-Unies. Aujourd'hui, c'est l'approche horizontale qui prévaut car elle permet de mieux saisir les interconnexions qui relient les problèmes les uns aux autres.

II - 2.5. Diversification et multiplication du nombre d'acteurs

A la fin de la guerre, l'Etat est l'épicentre des relations internationales. Conformément au modèle westphalien, il traite sans partage de problèmes qui sont essentiellement nationaux.

Tout a changé. Aujourd'hui, l'Etat est appelé à résoudre principalement des problèmes transfrontaliers, pour la solution desquels il consulte de nombreux nouveaux acteurs.

Parmi ceux-ci figure toute une série d'Organisations, notamment régionales et sub-régionales, ainsi qu'une cohorte d'acteurs non étatiques, tels les associations professionnelles et syndicales, les lobbies, et surtout les ONG. Le nombre de celles-ci a explosé. Il y en a plus de 2600 à Bruxelles. Beaucoup ont obtenu des statuts d'observateurs dans des Organisations internationales. Leur pouvoir peut aller jusqu'à étouffer l'action de l'Etat.

CONCLUSION

Les profondes transformations des années 60 et 70 affaiblissent l'ordre multilatéral mais ne débouchent pas sur une réforme de fond.

Toutefois, les pays occidentaux qui dominent encore l'ordre multilatéral ressentent le besoin de se rencontrer dans des enceintes informelles restreintes pour dégager des positions communes, en prévision des négociations dans les grandes enceintes multilatérales.

Ainsi, naissent le G6 en 1975, le G7 en 1976 et, plus tardivement, le G8 en 1988.

II – 3. Le multilatéralisme en crise

Indépendamment des transformations que je viens d'évoquer, je crois pouvoir attribuer la crise du multilatéralisme à 3 causes principales :

- l'inadéquation des structures de la gouvernance multilatérale ;
- le déséquilibre de représentation entre pays développés et émergents dans les enceintes multilatérales ;
- le déficit démocratique.

II - 3.1. L'inadéquation des structures de la gouvernance multilatérale

Les structures intergouvernementales de la gouvernance multilatérale sont inaptes à traiter les nouveaux problèmes globaux qui sont interdépendants, multidisciplinaires et transfrontaliers.

En effet, comment peut-on demander à un acteur étatique national de négocier des problèmes globaux qui outrepassent ses compétences nationales ?

C'est pourtant ce qui se passe et c'est pourquoi les compromis des instances multilatérales sont peu persuasifs et de moins en moins contraignants.

En voici 3 exemples :

La crise grecque

Comment un problème si mineur à l'origine a-t-il pu gangrérer tout l'édifice de la construction européenne ?

Changement climatique

L'approche visionnaire du Protocole de Kyoto « *top down* » s'est enlisée depuis Copenhague dans des marchandages nationaux réducteurs, dont la somme ne produira pas un engagement collectif persuasif.

Le cycle de Doha

Ce cycle, qui a débuté en 2001, est paralysé depuis 2008 principalement par un conflit entre l'Inde et les Etats-Unis à propos de subventions agricoles.

Du fait de ces échecs et demi-échecs, la cause du bilatéralisme et du régionalisme a gagné du terrain au détriment du multilatéralisme.

Voyons ce qu'il en est avec l'OMC.

L'exemple des Etats-Unis est symptomatique :

Ils furent longtemps les chantres d'un multilatéralisme respectueux des uns et des autres, d'un multilatéralisme dans lequel ils n'abusaient pas de leur position dominante, ainsi que l'exprimait merveilleusement le Président Truman en 1945 :

« *We have all to recognize, no matter how great our strength, that we must deny ourselves the license to do always as we please* ».

Les Etats-Unis se sont démarqués de cette ligne traditionnelle en 2004 quand Bush a proclamé dans sa campagne électorale qu'il ne demandera pas de « *permission slip* » avant de prendre ses décisions.

Cette nouvelle approche est l'expression de l'unilatéralisme américain, caractérisé par un recentrage sur leurs intérêts économiques et géopolitiques, et un regain nationaliste et souverainiste.

Un exemple pour concrétiser ce revirement :

Les Etats-Unis viennent d'offrir au Japon de rejoindre le groupe des 12 pays asiatiques avec lesquels ils négocient le TPP (*Trans Pacific Partnership*).

Mais cette offre n'est pas si innocente qu'il y paraît puisque les Etats-Unis l'assortissent d'une condition, celle de pouvoir maintenir leurs droits de douane sur les importations japonaises de camions (+ 25 %) et de voitures (+ 2,5 %) !

Le TPP pourrait aussi avoir une finalité politique – comme on le murmure à Washington – celle d'encercler la Chine par une stratégie ABC, *Anyone But China*.

L'utilisation du bilatéralisme et du régionalisme par les Etats-Unis équivaut à une relégation de l'ordre multilatéral qui ne leur offre plus les avantages qu'ils en tiraient. En se servant de leur puissance, ils arrachent à leurs partenaires des concessions qu'ils n'auraient pas obtenues par la voie multilatérale.

Il leur est naturellement plus facile de le faire car, en tant que grande puissance, ils sont moins exposés qu'une autre nation aux risques d'isolement politique et de défiance des marchés.

II - 3.2. Le déséquilibre de représentation entre pays développés et émergents dans les enceintes multilatérales

- Le problème du déséquilibre de représentation dans les enceintes multilatérales est un vestige du monde de l'après-guerre, soit un monde dominé par l'Occident avec des Organisations internationales en mains occidentales.

La redistribution des cartes géopolitiques du monde, due notamment à l'émergence d'une série de nouvelles puissances, n'a pas été suffisamment prise en compte par les structures multilatérales.

L'émergence des BRIC sur la scène internationale

- 16 pays forment le groupe des pays qu'on appelle émergents, soit les BRICS ⁽¹⁾ et les N-11 ⁽²⁾ selon les acronymes inventés par Jim O'Neill.

Pour mon exposé, je me suis concentré sur les 4 BRIC originels, soit le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine. L'irruption de ces 4 pays sur la scène internationale est impressionnante :

- ✓ leur croissance est la plus dynamique du monde ; c'est elle qui a tiré l'économie mondiale au rythme de 3,5 % l'an, malgré les crises qui jalonnèrent cette décennie ;
- ✓ leur PIB a passé de 8 à 20 % du PIB mondial ;
- ✓ les BRIC possèdent 40 % des réserves monétaires mondiales ;
- ✓ en termes de valeurs boursières, les grandes sociétés des BRIC pèsent déjà davantage que celles de l'Europe ;

⁽¹⁾ BRICS : Brésil – Russie – Inde – Chine – Afrique du Sud

⁽²⁾ N-11 : Bangladesh – Egypte – Indonésie – Iran – Corée du Sud – Mexique – Nigeria – Pakistan – Philippines – Turquie – Vietnam

- ✓ *last but not least*, les pourcentages de croissance de leurs budgets militaires sont considérables :

• Chine : + 170 %	}	pour la période 2000 à 2008 (¹)
• Russie : + 100 %		
• Brésil : + 40 %		
• Inde : + 20 %		

- La mise en exergue de la croissance spectaculaire des BRIC (8 % l'an) ne doit pas occulter le fait que, même si elle se poursuit à ce rythme pendant une décennie, elle ne comblera pas l'écart de richesse qui sépare leurs économies des nôtres. En effet, l'indice de bien-être de la population mesurée par le PIB par habitant montre que, même dans 10 ans, le Brésil occupera encore le 53^{ème} rang mondial, la Russie le 56^{ème}, la Chine le 93^{ème} et l'Inde le 133^{ème}. (²)

Quelques caractéristiques des BRIC

- Les BRIC ne constituent pas un bloc politique, malgré la densification de leurs relations manifestée, notamment depuis 2009, par des Sommets annuels au niveau des Chefs d'Etats.

Ils sont en effet très hétérogènes par leurs régimes politiques, l'état d'avancement de leurs économies, leurs structures démographiques et leurs cultures.

En outre, derrière leur unité de façade, se cachent des rivalités tenaces :

- la Chine et l'Inde ont des conflits territoriaux ;
- la Chine et le Brésil des conflits économiques ;
- la Chine, l'Inde et la Russie des conflits géostratégiques.

Du fait de leur désunion, ils n'ont pas pu s'entendre sur les modalités d'une réforme du Conseil de sécurité ni sur une candidature commune pour succéder à Strauss-Kahn au FMI.

(¹) Budgets militaires en 2008 :

USA	\$ 550 milliards
UE	\$ 275 milliards
CHINE	\$ 64 milliards ou 105 (chiffres peu fiables)
RUSSIE	\$ 38 milliards

(²) PIB par habitant :

UE (moyenne des 27)	\$ 32 500
USA	\$ 46 010
JAPON	\$ 32 700
BRESIL	\$ 10 100
CHINE	\$ 6 600
INDE	\$ 3 100

Les BRIC et le système multilatéral

Les BRIC sont des acteurs d'un genre nouveau sur la scène multilatérale héritée de l'après-guerre.

Dans l'ensemble, ils n'ont pas de véritables économies de marchés ni de démocraties libérales. La règle de droit et les traités contraignants ne leur sont pas familiers. N'ayant de surcroît pas déconnecté l'économique du politique, ils n'ont pas de réticences à utiliser leurs armes économiques à des fins politiques, d'autant plus que certains ont des régimes autoritaires et centralistes.

Vu ce contexte, il est logique que les BRIC soient souverainistes et partisans de la coopération intergouvernementale.

Ils ressentent le multilatéralisme que nous pratiquons plutôt comme une contrainte pour leurs intérêts et ambitions, d'autant plus que certaines valeurs qui le sous-tendent leur sont étrangères, tels les droits de l'homme qu'ils subordonnent toujours à leurs impératifs de croissance et de développement.

L'influence des BRIC sur l'ordre multilatéral

Les BRIC estiment, à juste titre d'ailleurs, que l'ordre multilatéral n'a pas été reconfiguré en fonction de la nouvelle distribution des cartes géopolitiques du monde.

Ils ont donc des revendications qui portent sur

- ✓ une réforme de l'ordre multilatéral visant à diminuer la représentation de l'Occident et à augmenter la leur ;
- ✓ une augmentation de leurs quotes-parts et de leurs voix notamment dans les Institutions de Bretton Woods (revendications partiellement satisfaites en 2010) ;
- ✓ une réduction de la mainmise de l'Occident sur les postes de commande des principales Organisations internationales (l'élection de Roberto Azevêdo à la tête de l'OMC est un succès) ;
- ✓ une réforme de l'ordre monétaire.

En outre, les BRIC

- ✓ influencent l'élaboration des ordres du jour, notamment ceux du G20 et du G77, en y faisant insérer des points qu'ils jugent prioritaires :
- ✓ ont ouvert à tous les membres du G20 le Financial Stability Board ;
- ✓ enfin, en se présentant en formations restreintes dans certaines enceintes, ils accroissent leur influence sur le cours des négociations. Ainsi
 - ❖ BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine) agit dans les négociations sur le climat.
 - ❖ IBSA (Inde, Brésil, Afrique du Sud) dans les négociations Sud-Sud.

CONCLUSIONS

- a) L'urgence de réformer l'ordre multilatéral a été réactualisée par l'irruption des BRIC et des pays émergents sur la scène internationale.

Faute de faire droit à la part justifiée de leurs revendications, ils pourraient être incités à créer un ordre concurrent. L'hypothèse n'est pas à prendre à la légère, surtout en Asie où il y a déjà un entrelacement d'Organisations et d'ententes régionales très dense (*cf. annexe*).

Il ne faut pas oublier que l'initiative de Chiangmai, qui équivaut presque à un FMI asiatique, a été lancée comme une protestation contre les mesures draconiennes imposées par le FMI lors de la crise financière asiatique de 97-98.

Le projet de création d'une Banque de Développement des BRICS, concurrençant frontalement la Banque Mondiale, en est une autre manifestation.

Outre que ces nouvelles institutions multilatérales affaibliraient les institutions mondiales existantes, elles pourraient être plus facilement manipulables, notamment à des fins politiques.

- b) L'Occident a sa part de responsabilité dans la crise que traverse le multilatéralisme. Pour préserver une prédominance révolue dans les enceintes multilatérales, il a résisté à céder des sièges aux nouvelles puissances émergentes et n'a pas pris l'initiative de réformer l'ordre multilatéral, alors que les craquelures n'étaient pas encore trop graves.

- c) Nous sommes maintenant dans un monde multipolaire, beaucoup plus hétérogène que celui pour lequel avait été créé le multilatéralisme d'après-guerre.

La multipolarité signifie qu'il y a désormais davantage de pôles de puissances, davantage d'intérêts en présence et donc davantage de divergences de points de vue et d'intérêts.

En regard de cette situation, les institutions multilatérales peinent à dégager des résolutions tant soit peu contraignantes. Comme dans les négociations actuelles, il devient impossible d'obtenir un engagement collectif d'envergure, c'est le plus petit dénominateur commun qui détermine le résultat de la négociation.

- d) La multipolarisation pourrait bien être un facteur d'aggravation de la crise du multilatéralisme. Elle distend les liens d'affinité et de solidarité, et fait jouer beaucoup plus les rapports de force dans les relations internationales, comme on le voit dans la volonté, essentiellement de la part des grandes puissances, de s'extraire des disciplines et règles de conduite de l'ordre multilatéral pour arracher des concessions à des partenaires plus faibles par le truchement d'accords bilatéraux ou plurilatéraux qui sont des traités inégaux.

Y a-t-il antinomie entre multipolarisation et multilatéralisme ? La question mérite examen.

II - 3.3. Le déficit démocratique

Je ne traiterai pas la question du renforcement de la légitimité et du contrôle démocratiques des décisions européennes, car ces sujets font actuellement l'objet de discussions à Bruxelles.

Je me suis donc limité à 3 constatations générales :

- Les citoyens mettent en doute la compétence et la légitimité de la gouvernance multilatérale à traiter de problèmes globaux dans des enceintes intergouvernementales. Le reproche de déficit démocratique est d'autant plus virulent que les résultats obtenus sont minces.
- Le G20 souffre de déficit démocratique. N'ayant pas de charte constitutive, il ne dispose d'aucune légitimité. Pourtant, il se permet d'utiliser, notamment l'OCDE, comme bras séculier pour promulguer des oukases.
- Autre déficit démocratique : dans les processus décisionnels, les gouvernements ont tendance à consulter trop uniquement certains groupes de pression, de telle sorte qu'ils finissent par ne plus percevoir le ressenti de la base.

II – 4. L'UE et le multilatéralisme

L'UE est une construction hybride qui l'apparente tantôt à un Etat fédéral tantôt à une Organisation internationale. Jacques Delors l'avait qualifiée de « *Fédération d'Etats-Nations* ».

Cette hybridation bute sur les sensibilités et divergences à propos du degré d'intégration réalisable dans des domaines sensibles et sur les difficultés qui peuvent en résulter pour désigner le porte-parole de l'UE.

Qui, par exemple, devait représenter l'UE à la remise du Prix Nobel de la Paix ? Faute de compromis entre les Présidents van Rompuy et Barroso, tous deux s'y sont exprimés ! Quid de Madame Ashton, pourtant « Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » ?

Cette hybridation ne facilite pas non plus la distribution des rôles sur la scène internationale.

- Dans certains domaines, notamment en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, le processus de prise de décision est intergouvernemental, comme l'atteste la règle quasi générale de l'unanimité.
Quand celle-ci n'est pas réalisée, ce qui est généralement le cas, les Etats membres s'expriment individuellement.
- Dans d'autres domaines, là où les compétences de l'UE sont exclusives, ce sont les organes communautaires qui représentent et s'expriment au nom de l'Union (OMC).

- Enfin, il y a toute une série de domaines dans lesquels les compétences nationales s'entremêlent avec les compétences communautaires. Dans les instances monétaires, au FMI par exemple, malgré la délégation de compétences aux instances communautaires, les Etats continuent d'être représentés en tant que tels quand bien même M. Draghi est présent.

Aux réunions du G7 Finances, les Présidents de la BCE et de l'Eurogroupe siègent avec l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.

Au G20, les Présidents de la BCE et du Conseil ECOFIN participent au même titre que les 4 pays de l'UE membres du G7.

CONCLUSIONS

- a) On ne peut plus penser la construction européenne sans l'insérer dans le monde globalisé et multipolaire. En 1945 déjà, FEBVRE écrivait : « *Le problème de l'Europe (...) c'est un problème mondial. L'Europe, s'il faut la faire, c'est en fonction de la planète.* »
- b) L'UE a une attitude ambiguë à propos du multilatéralisme. Elle le défend, étant elle-même l'émanation d'une construction multilatérale qu'elle verrait volontiers reproduite au plan mondial, mais elle peine en même temps à parachever sa construction et prend insuffisamment d'initiatives pour promouvoir son modèle à l'extérieur.
- c) En parlant d'une seule voix, l'UE accroîtrait son influence dans les enceintes internationales. Le gain qu'en retireraient ses membres serait supérieur à celui qu'ils récoltent en agissant isolément.
- d) La complexité et la lenteur des processus décisionnels entravent la flexibilité de l'UE sur la scène internationale.
- e) L'hybridation affaiblit l'influence et la crédibilité de l'UE envers ses partenaires. Certains en profitent pour quérir des avantages bilatéraux en court-circuitant le cadre communautaire, complexe et poreux.
- f) L'hybridation maintient une surreprésentation anachronique de l'UE dans les instances internationales. En ne cédant des sièges que sous pression, l'UE fournit des prétextes à ceux qui les revendent pour critiquer la mainmise de l'Occident sur l'ordre multilatéral et justifier leurs initiatives pour construire un ordre international concurrent (FMI asiatique – Banque de Développement des BRIC).
- g) Les puissances émergentes seraient probablement moins contestataires et plus responsables du bon fonctionnement de l'ordre multilatéral si davantage de sièges leur étaient attribués dans les enceintes internationales.

III - POLITIQUE EXTERIEURE, DE SECURITE ET DE DEFENSE

III – 1. Politique extérieure

*« La coopération entre les nations ne résout rien.
Ce qu'il faut chercher, c'est une fusion des intérêts européens
et non pas l'équilibre de ces intérêts ».*

Jean Monnet
« Mémoires »

- Quand, après la guerre, les pères fondateurs commencèrent de construire l'Europe, leur toute première priorité fut de créer une Europe pacifiste.

A cet effet, ils se sont servis d'instruments pacifistes, qu'ils ont puisés dans l'arsenal du *soft power* des valeurs occidentales : la démocratie, la diplomatie, le respect du droit et des Traité, les libertés fondamentales, les droits de l'homme, l'aide humanitaire.

Logiquement, cette construction fut centripète (*inward looking*) puisque les Etats restaient souverains, notamment en politique extérieure, de sécurité et de défense.

Puis, au fil des ans, l'UE a étendu et approfondi les champs de la coopération communautaire. Elle s'est aussi élargie et est devenue une entité internationale, agissant comme telle dans les domaines dans lesquels elle dispose de compétences exclusives.

Au terme de cette évolution, l'UE a changé de nature, sans qu'il y ait eu, en parallèle, d'adaptation de ses objectifs pour les mettre à l'unisson de sa nouvelle stature.

L'UE continue donc d'être régie par des dispositions très similaires à celles qui figuraient dans ses textes fondateurs. Le Traité de Lisbonne de 2009 spécifie que la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) a pour objectif de sauvegarder l'indépendance et l'intégrité de l'UE, de consolider et de soutenir la démocratie, de préserver la paix, de soutenir le développement durable ou encore d'aider les populations confrontées à des catastrophes naturelles.

Ces objectifs, louables et valables, ne permettent pas à l'UE d'être, comme elle le souhaiterait et en aurait la légitimité, un des quelques grands acteurs globaux du monde multipolaire, et de défendre activement ses intérêts et valeurs.

Il faudrait donc assortir cette panoplie d'objectifs d'instruments de *hard power*, soit des moyens coercitifs pour permettre à l'UE d'imposer sa volonté et de s'affirmer sur la scène internationale. Elle devrait avoir la capacité de parler en termes de puissance et de rapports de force.

Deux raisons principales expliquent ce manque d'ambition :

Première raison : La souveraineté

Les Etats membres ont conservé l'essentiel de leurs compétences en politique extérieure, de sécurité et de défense. Ce sont les fleurons de ce qu'ils semblent encore croire être leur souveraineté. C'est pourquoi, ils s'y cramponnent.

La conséquence de cette attitude est d'avoir fait perdurer la règle de l'unanimité pour pratiquement toutes les décisions se rapportant à ces matières. Comme cette unanimousité est inatteignable dans la pratique, l'UE ne peut pas avoir de véritable politique extérieure, de sécurité et de défense.

Deuxième raison : L'absence de volonté politique

Cette raison découle de la première. En épluchant le Traité de Lisbonne, on subodore l'appréciation des négociations pour dégager des compromis – minimalistes – unanimement acceptables.

Et pourtant, malgré cela, les Etats les ont encore émasculés en les corsetant.

J'en fournirai 3 exemples :

1^{er} exemple : Après avoir créé le poste de « *Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité commune* », les pays membres en ont limité les compétences en réaffirmant le principe du vote à l'unanimité et en donnant à Mme Ashton un rôle effacé.

2^{ème} exemple : L'« *Agence Européenne de Défense* », destinée à développer une réelle politique de l'armement et à coordonner l'apport d'équipement des différentes armées nationales, n'a pas réalisé de progrès décisifs faute de moyens.

3^{ème} exemple : L'extension du « *champ d'activité aux questions industrielles et commerciales dans le domaine de l'armement* » bute sur les résistances gouvernementales pour des raisons de politique intérieure (lobbies, emploi).

- Tant que l'Europe ne sera pas une véritable fédération, elle ne pourra pas avoir une politique extérieure propre ni les moyens d'assurer sa sécurité et sa défense. Toutefois, elle aspire à rester ouverte sur le monde et à y agir comme si elle était une puissance comme les autres.

Avec l'évolution du monde qui n'est guère rassurante et l'émergence de nouvelles grandes puissances continentales, puissances qui ne partagent pas toutes les règles du jeu de l'ordre multilatéral actuel, l'Europe aurait de bonnes raisons de se fédérer davantage et ses Etats membres d'accepter des partages de souveraineté supplémentaires.

En suivant les étapes chronologiques de la construction européenne, on remarque que chacune d'elles, même quand il s'agissait de transférer des compétences à l'interne, comportait une dimension de politique extérieure, de sécurité et de défense.

L'évolution n'ayant pas abouti à faire sauter le verrou de la souveraineté, l'UE demeure une entité hybride dans laquelle se mêlent des parcelles d'Etat fédéral et d'Organisation internationale.

Cependant, même si l'Europe n'a pas de politique extérieure, de sécurité et de défense dans le plein sens du terme, elle peut avoir des politiques axées sur des objectifs limités, soit parce que l'unanimité des Etats a été réalisée, soit parce qu'un ou plusieurs Etats s'entendent sur une action ciblée, appuyant, comme le dit le Traité, « *entièrement et sans réserve la politique extérieure de sécurité de l'Union* ».

Les Accords de partenariats stratégiques que l'UE a conclus avec 6 puissances émergées/émergentes : Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud, Mexique, en sont une émanation.

Ces pays n'ont pas été choisis en fonction d'une stratégie géopolitique. Toutefois, ce sont des pays qui exercent une influence politique et économique grandissante au plan régional et/ou mondial.

L'initiative du choix des pays partenaires est floue. Parfois, c'est l'Union qui la déclenche. Parfois, elle émane d'un ou de plusieurs pays membres, soit parce qu'ils ont déjà des accords bilatéraux qu'ils espèrent dynamiser par le truchement de ces accords de partenariats stratégiques, soit parce qu'ils souhaitent que de tels accords leur ouvrent des marchés. Ces accords permettent aussi à l'Union d'accroître sa visibilité, voire son influence.

Enfin, ces accords fournissent à l'Europe l'occasion de mieux connaître le monde émergent et de se familiariser avec des principes et mentalités dont elle devra davantage tenir compte, n'ayant plus le monopole de la direction du monde.

Ces accords ont néanmoins des limites :

- La première est de ne pas avoir été conçus sur la base d'un plan stratégique fixant des principes et des objectifs. Cette lacune est remédiable. Sur la base des expériences faites, l'UE peut développer un concept et voir si elle peut l'étendre à d'autres pays.
- A cause de l'entrelacement des compétences et des rôles de l'Union et de ses Etats membres sur la scène internationale, ces accords peuvent être ambigus. Qui en joue le premier rôle ? Que se passe-t-il quand il y a collision d'intérêts entre pays membres partenaires à ces accords ?
- Il est aussi difficile de savoir qui du triumvirat que forment les Présidents van Rompuy, Barroso et Mme Ashton tient le premier rôle. Est-il interchangeable ?
- Les partenaires de ces accords stratégiques peuvent avoir du mal à démêler les compétences entre l'UE et ses Etats membres. Pourtant, il semble qu'ils savent de mieux en mieux mettre à profit ce flou pour soutirer des avantages bilatéraux au détriment du cadre communautaire.

CONCLUSION

Nous sommes dans un monde globalisé sans gouvernance globale, dans un monde qui, en se multipolarisant, a relativisé la gouvernance modératrice qu'y exerçaient les Etats-Unis. Nous sommes donc dans un monde en rupture, dans lequel les rivalités s'expriment plus vivement et violemment.

De ce monde, l'Europe est trop absente. Elle a perdu le monopole des affaires. Elle manque de détermination et n'a pas développé de vision de politique extérieure.

Une des premières choses qu'elle devrait entreprendre pour rebondir serait de concevoir une politique extérieure adaptée au XXIème siècle, établir une feuille de route dans laquelle elle déclinerait un nouveau projet européen, une nouvelle raison d'être. Elle y définirait le rôle qu'elle souhaite jouer, les influences qu'elle voudrait exercer et les alliances stratégiques qu'elle entendrait privilégier.

Elle devrait donc s'affirmer comme une puissance et, forte de sa construction intérieure, même imparfaite et inachevée, contribuer à établir une gouvernance globale pour le XXIème siècle.

III – 2. Politique de sécurité et de défense

Si l'Europe doit parler d'une voix pour se faire entendre en politique extérieure, il faut qu'elle soit encore davantage soudée en matière de sécurité et de défense pour être reconnue internationalement.

A cet effet, les Etats doivent se persuader qu'ils font partie d'une communauté dont ils partagent les risques et les bénéfices, et qu'ils gagneront davantage en agissant solidairement plutôt qu'isolément.

Malgré les percées réalisées par le Traité de Lisbonne, l'UE ne dispose pas d'une politique de sécurité et de défense crédible.

Cela tient, comme en politique extérieure, à l'incapacité de faire sauter le verrou de la souveraineté ainsi qu'à la confrontation d'intérêts divergents qui entravent la réalisation de consensus et paralyse l'Union, puisqu'en matière de sécurité et de défense, la règle de l'unanimité s'applique à presque toutes les décisions.

A cela s'ajoute le syndrome de l'OTAN. L'Europe ne s'est pas relevée de l'échec de la « Communauté européenne de défense » (1954). A compter de cette date, elle s'en est remise, pour sa sécurité et sa défense, à l'OTAN et aux Etats-Unis.

Originellement, l'OTAN, créée en 1949, était une alliance défensive contre l'Union Soviétique. Elle a été efficace puisqu'elle a permis à l'Europe de se reconstruire. Mais, avec la chute du mur de Berlin, cette alliance a perdu une partie de sa raison d'être initiale.

Les Etats-Unis ont néanmoins voulu la maintenir sous leur leadership en étendant ses domaines d'activité et la sphère géographique de ses opérations.

Les Européens s'en accommodèrent – quoique sans grand enthousiasme – car ils n'avaient, déjà alors, ni les moyens financiers ni les capacités militaires pour subvenir à leur défense.

Il existe donc un rapport de subordination qui est ancré dans tous les Traité. Celui de Lisbonne spécifie par exemple que la « *politique européenne de sécurité commune* », la PESC, « *respecte les obligations de l'OTAN* ».

Au moment de l'adoption de ce Traité en 2009, les Etats-Unis craignirent de voir les Européens se doter d'une capacité militaire autonome, au détriment de l'OTAN. C'est ce qui fit dire à Mme Albright, alors Secrétaire d'Etat, que les relations de l'UE avec l'OTAN devaient respecter la règle des 3 D : « *no Diminution of NATO, no Discrimination and no Duplication* ».

Rétrospectivement, cette mise en garde apparaît bien vaine car, même si l'UE a pris des décisions de principe pour atteindre les objectifs de la PESC, elle ne les a pas réalisées. Elle s'est au contraire inféodée davantage aux Etats-Unis, car les dépenses militaires des pays de l'UE ont été réduites dans des proportions qui ont modifié du tout au tout le point de vue des Etats-Unis. Ils s'inquiètent maintenant non plus de la force potentielle mais de la réelle faiblesse de leurs alliés européens, qui tombent dans une « *very real possibility of collective military irrelevance* » (Robert Gates, ancien Secrétaire d'Etat à la Défense).

L'affaire afghane fut une nouvelle source de frustrations pour les Etats-Unis, l'apport européen n'ayant pas répondu aux attentes. A cause de l'aversion au risque de l'Europe et d'une opinion publique hostile à l'usage de la force militaire, les unités européennes engagées se sont révélées peu efficaces, peu nombreuses – environ 15'000 hommes pour 100'000 GI's – et sous-équipées. En outre, pour nombre d'entre elles, leur engagement a été circonscrit par des restrictions imposées par leurs Gouvernements ou Parlements.

En voici quelques-unes :

Certaines unités ne peuvent pas combattre de nuit, d'autres ne peuvent être engagées que dans certaines circonscriptions et dans des zones bien déterminées, d'autres ne peuvent pas combattre à plus de 2 heures d'un hôpital.

Ce que révèlent ces exemples est que l'UE ne prend pas en main sa sécurité active et qu'elle continue de limiter sa politique à une finalité défensive qui, même si elle correspond à ses textes fondateurs, ne répond plus à son statut international et à l'état des relations du XXIème siècle.

En outre, avec le recentrage géostratégique des Etats-Unis sur l'Asie, le risque de les voir réduire leur engagement à l'OTAN n'est pas hypothétique. Ils y seront d'autant plus enclins que le délabrement militaire de l'Europe s'aggrave encore avec la crise.

Les opérations de Libye et du Mali ont mis en évidence deux choses :

Premièrement, les Etats européens sont incapables de dégager une volonté commune, même pour des opérations qui touchent l'intérêt du continent.

Secondement, les Etats européens sont incapables de s'engager, même dans des opérations limitées, sans l'appui financier et logistique des Etats-Unis.

En regard de ce constat, les gouvernements continuent de protéger leurs budgets sociaux pour tenir compte de leurs opinions publiques et de tailler trop allègrement dans les dépenses militaires, en dépit de la multiplication des menaces à leurs frontières. Le Moyen-Orient est en ébullition. L'Afrique du Nord est instable, le problème nucléaire iranien pourrait déboucher sur des confrontations et mettre à mal les approvisionnements énergétiques de l'Europe.

La gravité de la démilitarisation de l'UE se mesure encore à travers les budgets :

- Avec \$ 263 milliards, le budget militaire de toute l'Europe (Suisse comprise) équivaut à 40 % de celui des Etats-Unis (\$ 650 milliards).
Rapportés au PIB, ces chiffres donnent 4.76 % pour les Etats-Unis et 1.54 % pour l'Europe.
- En 2012, à cause de la crise, 60 % des pays de l'UE ont encore réduit, parfois considérablement, leurs budgets militaires :
 - Espagne : - 17.6 %
 - Hongrie : - 16.7 %
 - Slovénie : - 16.1 %
 - Chypre : - 9.8 %

Le Secrétaire Général de l'OTAN, M. Rasmussen, fait état d'une réduction du budget militaire de l'UE de \$ 45 milliards de 2009 à 2011, soit l'équivalent du budget militaire allemand.

- En outre, les deux puissances militaires de l'UE, la France et le Royaume-Uni, ont à leur tour franchi la limite des 2 % du PIB, qui est la ligne directrice minimale de l'OTAN, et rejoint leurs pairs européens qui ne la respectaient déjà plus depuis longtemps.

Avec les nouvelles coupes budgétaires que vient d'annoncer M. Hollande, la presse française s'est fait l'écho d'un déclassement militaire de la France et de l'incapacité qu'elle aurait à mener dans 5 ans une opération du type Mali !

- Voyons encore le cas du Royaume-Uni, car il est très significatif :

Ce pays n'a plus qu'un quart des avions de combat qu'il possédait dans les années 70.

La Royal Navy dispose de 19 destroyers et frégates contre 69 en 1997.

Le nombre de soldats a été réduit de 120.000 à 82.000, soit le chiffre le plus bas depuis les guerres napoléoniennes.

Les sous-marins non nucléaires sont encore au nombre de 7 contre 27 en 1990.

Enfin, le remplacement des 4 Trident (sous-marins nucléaires), pour une somme de 25 milliards d'Euros, fait débat.

Faut-il maintenir, se demande-t-on, un arsenal nucléaire en partie dépassé face aux Talibans et Al-Qaeda, contre lesquels il est inadapté ? Est-il possible de mutualiser l'arsenal nucléaire britannique avec celui de la France et réaliser des économies et une efficacité accrue ?

- Une dernière déficience : les budgets militaires des pays de l'UE sont essentiellement nationaux. Cela signifie qu'ils ne sont pas conçus sur des bases européennes. Il y a donc dispersion d'efforts et perte d'efficacité, accentuées par le cloisonnement des programmes d'équipement.

Au final, les retombées des dépenses militaires de l'UE, bien que représentant le 39 % du budget américain, ne produisent que le 10 % de ce qu'obtiennent les Américains.

L'effort à faire passe par une large européanisation de l'industrie d'armement (type EAD) pour la rendre plus autonome et une coordination des efforts d'équipement des armées nationales – à défaut d'armée européenne – pour éviter doubles emplois et lacunes.

Le Traité de Lisbonne fait allusion à ces problèmes, mais leur réalisation laisse à désirer.

- Accorder davantage de priorité à la politique de sécurité et de défense de l'UE paraît évident en ces temps troublés. Certains y ont fait allusion, en indiquant que l'Europe de la défense se fera en 2013 ou ne se fera pas. Or, nous sommes en juin et les auspices ne sont guère favorables à la réalisation de cet objectif.

C'est inquiétant car l'Europe dépend toujours plus largement de l'étranger pour ses approvisionnements en matières premières et en énergie. La Commission a dressé une liste des 14 minerais essentiels pour l'industrie européenne (antimoine, graphite, cobalt, tungstène, etc.).

Garantir la sécurité de l'accès aux sites de production de ces ressources et de leur acheminement vers l'Europe est cruciale. Seule une force armée est en mesure de le faire.

L'UE a donc besoin d'élargir les buts défensifs sur lesquels elle s'est construite, et de se doter de moyens coercitifs lui permettant d'assurer la sécurité de ses approvisionnements en temps de crise.

- Le déplacement du centre de gravité de la politique américaine vers l'Asie, compréhensible en soi, est une décision unilatérale des Etats-Unis qui repose sur la prise en compte de leurs seuls intérêts économiques et géostratégiques. C'est le fait du Prince.

Cette décision affecte néanmoins l'Europe, puisque la flotte américaine qui était déployée à égalité entre l'Europe / Moyen-Orient et le Pacifique est maintenant redéployée à concurrence de 60 % pour le Pacifique et de 40 % pour l'Europe / Moyen-Orient.

Il se pourrait que cette décision ait été prise en relation avec la réduction des dépenses militaires résultant de l'impasse budgétaire due au manque d'accord entre Démocrates et Républicains. Mais il se pourrait aussi que le Moyen-Orient régresse dans l'échelle des priorités américaines. Leur retrait d'Afghanistan est programmé. Ils s'engagent peu en Syrie et, surtout, ils dépendront moins du Moyen-Orient pour leur approvisionnement en pétrole, maintenant qu'ils redeviennent autonomes grâce à l'exploitation des sables bitumineux.

Le contrecoup de cette décision fragilise l'Europe car cette région reste prioritaire pour elle à cause de sa forte dépendance énergétique et de la concurrence que lui livre la Chine sur ces marchés.

CONCLUSIONS

- a) La crise a fait avancer à grands pas la construction économique de l'UE. Pour consolider ces progrès, il serait souhaitable que les dossiers sensibles des politiques extérieure, de sécurité et de défense, soient à leur tour débloqués pour permettre à l'UE de s'affirmer sur la scène internationale en y parlant de plus en plus d'une seule voix.

Ce saut qualitatif se fera lorsque les Etats se seront persuadés que leurs intérêts nationaux sont mieux servis par une action collective que par des actions isolées.

Cette logique correspondrait à la nouvelle topologie des relations internationales avec une prédominance de nouvelles puissances continentales, tels le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique, la Turquie et naturellement les Etats-Unis.

Les bienfaits de ce saut qualitatif l'emporteraient largement sur les partages supplémentaires de souveraineté qu'il implique.

Certains prétendent que, même dans cette formule consolidée, l'UE aurait encore de la peine à s'imposer et qu'elle devrait explorer si elle ne gagnerait pas à rechercher des synergies avec les Etats-Unis voire la Russie.

- b) Pour devenir un acteur global, l'Europe doit avoir une politique extérieure, de sécurité et de défense propre. Or, dans le cadre de ses structures actuelles, elle n'en a pas les moyens car, faute d'union politique de ses membres, l'unanimité sans laquelle aucune décision substantielle ne peut être prise est irréalisable. Ces structures mériteraient donc d'être adaptées.
- c) L'importance des coupes budgétaires dans le domaine militaire équivaut presque à une démilitarisation de l'Europe. Elle est en porte-à-faux avec la résurgence de sources de conflits et les comportements des autres puissances qui, elles, accroissent les dépenses de leurs forces armées.
- d) La dépendance militaire de l'UE, par rapport aux Etats-Unis, a atteint un point critique qui appelle une correction étant donné que les intérêts des deux partenaires convergent moins et que l'OTAN n'a plus pour les Etats-Unis la même valeur géostratégique qu'autrefois.
- e) La crise et la nécessité de réduire l'endettement public sont des aiguillons pour allouer avec un maximum d'efficacité les précieux deniers. A cet égard, les pertes sur retour d'investissements dues à la fragmentation des budgets militaires nationaux parlent pour une mutualisation, même partielle, de ces budgets.

Dans le même ordre d'idée, l'UE devrait œuvrer davantage pour renforcer les coopérations transfrontalières des industries d'armement et favoriser la création de méga-entreprises (type EAD) pour accroître son autonomie en matière d'armement et d'équipement.

Le Traité de Lisbonne a inscrit ces points, mais leur réalisation laisse à désirer.

IV - CONCLUSIONS FINALES

L'ordre multilatéral d'après-guerre a été conçu à une époque où le modèle westphalien de l'Etat-nation allait de soi : un Etat souverain détenteur des droits régaliens.

Etant donné ce contexte, il était logique de confier à l'Etat le premier rôle dans les relations internationales et de construire l'architecture multilatérale sur la coopération intergouvernementale.

Ce mode de coopération prévaut encore mais il a été mis à mal par les profondes transformations qui se sont produites dans le monde ces dernières décennies. Ainsi, les Etats ont perdu le monopole des relations internationales. Ils doivent maintenant composer avec de nombreux nouveaux acteurs (ONG, organisations professionnelles et syndicales, lobbies, etc.) et traiter de problèmes globaux qui outrepassent leurs prérogatives nationales.

De même, la coopération intergouvernementale, qui est au cœur de l'architecture multilatérale, se heurte aux mêmes limites que connaissent les Etats.

Enfin, avec l'émergence de nouvelles grandes puissances continentales (Chine, Inde, Brésil, etc.), le monde s'est multipolarisé. Il comporte désormais davantage de pôles de puissances, davantage de points de vue, de valeurs et d'intérêts, et donc davantage de difficultés à dégager des consensus acceptables pour les uns et les autres, mais néanmoins efficaces pour régler les problèmes globaux de notre planète.

En bonne logique, ces développements appelleraient une refonte de la gouvernance mondiale mais on ne voit pas qui devrait, ou pourrait, en prendre l'initiative. Les Chefs d'Etats en seraient probablement les meilleurs artisans mais ils ne sont pas prêts à s'engager pour une cause qui attenterait à leurs prérogatives.

Nous vivons donc avec une gouvernance en rupture, au sein d'un monde qui est lui-même en rupture. Et c'est pourquoi nous peinons tant à régler, dans une optique d'avenir, les problèmes globaux de notre planète.

Les quelques tentatives qui ont été faites pour sortir de ce cercle vicieux ne sont guère concluantes. Je pense notamment au G 20, dont la légitimité est douteuse, mais qui avait réussi au plus fort de la crise à dégager quelques consensus, consensus qui se sont malheureusement distendus quand l'urgence des problèmes a régressé.

Comme il n'y aura pas de meilleure gouvernance mondiale dans un avenir prévisible, il faut vivre et composer avec ce qui existe.

J'en infère donc que les relations internationales vont continuer d'être largement façonnées par les décisions et compromis auxquels parviendront les quelques grandes puissances continentales et que les autres Etats devront s'en accommoder bon an mal an.

Avec cette situation comme toile de fond, que doit faire l'Europe ?

A ce stade de sa construction, elle est une entité hybride dans laquelle se mêlent des éléments d'Etat fédéral et d'Organisation internationale. Cette configuration ne lui donne pas, à l'échelle mondiale, le rôle qui devrait lui revenir en tant que plus grand et plus riche marché mondial.

Elle n'est donc pas un des quelques grands acteurs mondiaux et n'est d'ailleurs pas invitée à siéger à la Cour des Grands. Si donc elle veut être entendue, défendre ses intérêts et valeurs, sauvegarder notre bien-être et notre culture, il lui faut impérativement et urgément poursuivre sa construction en se fédérant davantage pour pouvoir parler d'une seule voix dans un nombre croissant de domaines, et tout particulièrement en matière de politique extérieure, de sécurité et de défense.

Etre ou ne pas être, telle est la question qui se pose à l'Europe dans un monde où se radicalisent les enjeux géopolitiques et géostratégiques.

La voie médiane, celle de la marginalisation, que l'Europe poursuit faute de mieux, est une impasse. Elle la déclasse petit à petit et risque bien de la conduire à l'implosion. C'est pourquoi j'appelle de mes vœux ce sursaut d'Europe pour notre intérêt commun.

En préparant cet exposé, je me suis rappelé que dans l'entre-deux guerres, le Comte Coudenhove-Kalergi avait déjà rêvé d'une Europe fédérale et que, faute d'y être parvenus, nous avons eu la montée du nazisme et du fascisme, du nationalisme, du racisme, du protectionnisme et la guerre.

Nous ne sommes pas dans cette situation mais nous nous en approchons dangereusement. Le chômage et la précarité sont propices à l'extrémisme et aux révolutions sociales.

* * *

Figure 1: The BRICS and other emerging powers and multilateral frameworks

