

COLLECTION
DÉBATS ET DOCUMENTS
FÉVRIER 2020

15

LA DÉFENSE DE L'EUROPE

LA NOUVELLE DÉFENSE EUROPÉENNE FACE AUX GRANDS DÉFIS EUROPÉENS

PASQUALE PREZIOSA
ET DARIO VELO



FONDATION
JEAN MONNET
POUR L'EUROPE

LA DÉFENSE DE L'EUROPE

*La nouvelle défense européenne
face aux grands défis européens*

PASQUALE PREZIOSA ET DARIO VELO



Pasquale Preziosa a couvert de nombreuses affectations au cours de sa carrière dans l'aéronautique et les forces interarmées italiennes. Pilote militaire et instructeur de vol, il était général de la brigade aérienne et chef d'escadron aérien à partir de 2009. À partir de 2011, il occupe le poste de chef de cabinet du ministre de la défense et devient en 2013 chef de l'État-major général de l'armée de l'air. Au cours de sa carrière, il a également assumé d'importantes missions internationales, à Washington et pour l'OTAN. Il enseigne la géopolitique et la sécurité des espaces à l'Université Niccolò Cusano de Rome.

Dario Velo a joué un rôle dans le processus d'intégration européenne, en collaboration avec Jean Monnet, Robert Triffin, Altiero Spinelli et autres amis fédéralistes. Il a enseigné à l'Université de Pavie, de Bordeaux, Bocconi de Milan, de Strasbourg, Sophia Antipolis de Nice. Il est directeur de la revue *The EuroAtlantic Union Review* et de la série *Economia Social de Mercado*.

Référence bibliographique

Preziosa, Pasquale et Velo, Dario : *La défense de l'Europe – La nouvelle défense européenne face aux grands défis européens*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents, numéro 15, février 2020

Traduit de l'italien. Titre original : Preziosa, Pasquale e Velo, Dario : *La difesa dell'Europa – La nuova difesa europea per le grandi sfide europee*, Bari, Cacucci Editore, 2019

Les auteurs s'expriment à titre personnel et leurs propos n'engagent pas l'éditeur de la collection

© 2020 – Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne

Tous droits réservés pour tous pays

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

1. La défense de l'Europe. Aspiration *versus* responsabilité..... 7
2. Le dépassement de l'État souverain. Défense de l'Europe *versus* défense européenne 9
3. La défense européenne comme moteur de développement, de recherche et d'innovation 12

CHAPITRE I

Les enseignements de l'Histoire. Succès de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et échec de la Communauté européenne de défense (CED)

1. La Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de défense 17
2. La CECA comme modèle de référence pour le processus d'unification européenne 18
3. Comparaison de deux stratégies : Monnet *versus* Spinelli ... 24

CHAPITRE II

La Communauté européenne de défense (1950)

1. Le projet d'armée européenne 29
2. Le projet d'union politique (CPE) 31
3. Alger - 1943. Un précédent pour comprendre l'échec de la CED 33
4. Hypothèse d'interprétation des causes de l'échec de la CED 35

CHAPITRE III

La transition vers de nouveaux modèles d'État et de défense

1. Les enseignements des erreurs ayant entraîné l'échec de la CED 41
2. Le modèle européen d'État fédéral 42
 - 2.1 Le modèle européen 44
 - 2.2 La subsidiarité 47
 - 2.3 Les autorités indépendantes et les rapports public-privé 50
3. Le rapport public-privé : l'expérience italienne 52
4. New Deal fédéral *versus* New Deal étatiste. Succès de la Tennessee Valley Authority et échec de l'entreprise publique italienne 55

CHAPITRE IV

Les perspectives de la défense de l'Europe

1. Les points centraux de la défense de l'Europe 61
2. L'OTAN et les synergies possibles 66
3. La défense de l'Europe et la défense européenne 69
4. Les stratégies opposées en œuvre dans l'Union européenne 73
5. Le rôle de l'OTAN et l'ordre international 76
6. Synthèse 80

CHAPITRE V

Le développement d'une industrie européenne de défense

1. Une structure productive à plusieurs niveaux : national, européen, international 83
2. L'industrie de défense européenne et les industries nationales de défense 84
3. Le lancement et le développement d'une industrie européenne de défense 85
4. Marché et programmation 88

Introduction

1. La défense de l'Europe. Aspiration *versus* responsabilité

Le monde entier est aujourd'hui à la recherche d'un nouvel ordre international en mesure de garantir la paix et la solidarité, d'un ordre économique capable d'affirmer un développement durable équilibré, d'un ordre politique fondé sur les principes de la responsabilité, de l'éthique et de la participation. Une aspiration qui s'est heurtée à l'incapacité des États de répondre à ces attentes.

Il ne s'agit pas de gérer les États différemment, mais de fonder un nouveau concept d'État qui dépasse les modèles hérités du XIX^e siècle : une révolution d'une telle portée nécessite la capacité de comprendre comment fonder un nouvel ordre mondial. Dans cette perspective, renoncer aux certitudes du passé est à la fois l'obstacle le plus important et l'objectif à poursuivre.

Lorsque la politique échoue, la guerre intervient pour rebattre les cartes. C'est le risque qu'il s'agit d'éviter.

« Tout ordre international doit, tôt ou tard, affronter la conséquence de deux tendances qui compromettent sa cohésion : une redéfinition de la légitimité ou une modification significative de l'équilibre des forces. La première tendance se manifeste quand les valeurs qui sous-tendent les dispositions internationales sont fondamentalement altérées [...] »¹

La défense de l'Europe est un projet comprenant plusieurs volets : poursuivre la construction du nouveau concept européen d'État

¹ Kissinger, H., *L'ordre du monde*, Fayard, 2016, trad. Odile Demange.

et en faire un exemple pour les autres continents et pour le monde entier; élaborer une nouvelle vision de la défense qui contribue à la paix et à l'affirmation d'un nouvel ordre international évolutif.

Tels sont les aspects clés de la thématique ici abordée, auxquels viennent s'ajouter des problématiques secondaires. Pour concrétiser la défense de l'Europe, il convient de faire preuve de réalisme.

Les fuites en avant génèrent des réactions de nature conservatrice, non seulement en Europe, mais surtout dans les pays amis; voilà une leçon, valable en tout lieu et en tout temps, que nous enseigne l'Histoire. L'expérience nous montre que les institutions mondiales peuvent avoir un rôle positif dans un contexte de stabilité au niveau international; cependant, elles ne garantissent pas un ordre mondial évolutif, mais elles en sont le fruit. Un nouvel ordre mondial ne peut naître que progressivement, en suivant un chemin fondé sur le consensus.

La prise de responsabilités importantes nécessite une compréhension des problèmes urgents et la recherche de solutions susceptibles d'amorcer des processus de changement.

L'aspiration implique nécessairement un objectif à long terme; la responsabilité, au contraire, vise des réalisations possibles qui permettent de parcourir pas à pas un chemin axé sur les valeurs définies par l'aspiration et dans lesquelles il convient de se reconnaître. La paix est la valeur vers laquelle il faut tendre; la construction d'une nouvelle forme de défense de l'Europe peut constituer le lancement d'un processus innovant capable de se renforcer, en gardant à l'esprit qu'il ne faut jamais sous-estimer la nécessité d'inclure les contraintes du réel. Dans les quinze ans à venir, la croissance économique des pays en voie de développement, qui inclut le facteur démographique, fera disparaître nombre des différences qui existent actuellement entre pays industrialisés et pays non industrialisés.

2. Le dépassement de l'État souverain. Défense de l'Europe *versus* défense européenne

En économie, il a été établi qu'à partir de la seconde révolution industrielle, la dimension du marché a pris le pas sur la dimension nationale pour atteindre une dimension d'abord continentale puis de plus en plus internationale. Dans de nombreux secteurs de production, la globalisation a affirmé la dimension mondiale du marché. Ce processus a investi l'ordre monétaire et financier. De nouvelles formes d'intégration, fédérales ou confédérales, ont vu le jour afin de gérer ces processus.

En Europe, dans le secteur de la défense, les États continuent d'être considérés comme le cadre institutionnel souverain au sein duquel sont gérées les forces militaires, même si ces États manquent d'envie pour agir seuls, du fait de budgets militaires parfois limités, et du fait qu'ils sont parfois amenés à utiliser des technologies déjà présentes sur le marché, faute de perspective supranationale.

Cette contradiction n'est pas apparue dans les États aux dimensions d'un continent, caractérisés par une forte concentration de pouvoir. Il suffit de mentionner les États-Unis, la Russie ou la Chine pour comprendre que la défense s'y est développée sans remettre en cause le lien traditionnel qui existe entre État souverain et forces armées.

Le problème se pose différemment en Europe, où les États membres de l'Union européenne continuent de contrôler les forces armées, en maintenant un ordre traditionnel de plus en plus inadéquat qui entraîne des coûts moyens de production très élevés au vu des résultats opérationnels.

Au sein de l'Union européenne, l'économie, la monnaie et la finance sont devenues les composantes d'un nouvel ordre fédéral; la défense, en revanche, a conservé son caractère national. Seul le rôle de leader des États-Unis a permis la naissance de l'OTAN, première forme de défense intégrée de l'Europe.

Une pleine dimension européenne des secteurs fondamentaux de l'économie européenne ne suffira pas à offrir un modèle pour le développement de la défense européenne. La défense présente des spécificités qui imposent la recherche de solutions innovantes; créer du nouveau dans ce domaine est certainement plus complexe que dans d'autres secteurs de gouvernance.

Comme cet essai le postule, l'Europe pourrait reproduire le modèle dual selon lequel les États-Unis ont organisé leur défense, depuis la fondation de la fédération jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.

Ce modèle dual implique que les États membres conservent presque entièrement le contrôle des forces terrestres, tandis que la fédération assume la responsabilité des secteurs de défense plus innovants: l'aérospatiale, l'électronique, la recherche, la marine, les entreprises fédérales actives dans le secteur de la défense.

Une structure duale facilite la coopération internationale entre les entreprises pour la recherche et les activités à fort potentiel d'innovation; elle permet dans le même temps l'élaboration, en matière de politique internationale, d'accords sur le contrôle des risques de conflit. L'aérospatiale est le secteur où ces potentialités sont le plus évidentes.

Le maintien de la compétence des États membres sur les forces terrestres, où se concentre le plus grand nombre de soldats, permet de réduire les problèmes de transition. Dans la mesure où il concerne une petite fraction de forces armées, le transfert de souveraineté des États membres à la fédération paraît moins considérable.

Le sujet crucial de ce livre est la distinction entre défense européenne et défense de l'Europe. Cette différence vaut pour n'importe quel pays si l'on tient compte des ajustements nécessaires.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'Europe a bénéficié d'une défense appropriée grâce à l'OTAN et à l'alliance avec les États-Unis. Le thème de la défense européenne a été présenté par certains comme une contribution autonome à la défense de l'Europe

telle qu'elle s'est structurée au cours des dernières décennies. D'autres ont soutenu des projets de défense européenne comme solution alternative à la défense de l'Europe en général.

La terminologie utilisée dans ce livre donne au terme « défense européenne » une signification régionale et à l'expression « défense de l'Europe » une plus grande ampleur dans une perspective internationale. L'importance de cette distinction évoquée dans l'expérience européenne s'applique également à d'autres cas. Cette différence n'a jamais été clairement explicitée; d'où une connaissance limitée du sens des deux expressions.

L'histoire de l'unification italienne donne un autre exemple de la pertinence des deux paradigmes. Le Piémont, petite région italienne, vainc l'empire austro-hongrois en réussissant à unifier l'Italie. Ce succès devient plus clair lorsque l'on distingue la « défense piémontaise », menée par la Maison de Savoie, de la « défense du Piémont », garantie par la France grâce à l'initiative de Cavour.

De nos jours, il est possible de concevoir, selon des modalités différentes, aussi bien la défense européenne que la défense de l'Europe. Le projet de développement de la défense actuellement en discussion en Europe nécessite l'examen de l'interdépendance entre les deux visions. L'analyse proposée ici constitue le début d'une réflexion envisageant les diverses options possibles. La défense européenne peut être organisée sous forme fédérale ou confédérale, avec de multiples variantes². La défense de l'Europe peut se limiter à l'alliance avec les États-Unis ou s'étendre à des accords avec la communauté internationale et en priorité avec les pays limitrophes³: il sera alors essentiel de garantir un équilibre entre les options réunissant le plus grand consensus.

² L'organisation des forces armées selon un modèle dual, déjà évoqué, constitue l'option principale.

³ Vous comprendrez pourquoi ce choix n'est en aucun cas neutre en examinant la liste de certains des pays limitrophes. Dans les conditions actuelles, on considère que les pays limitrophes les plus importants sont: la Grande-Bretagne, la Russie, la Turquie, Israël et les pays d'Afrique du Nord.

Il est ainsi possible de mieux comprendre l'expérience vécue par l'Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, à partir du projet de Communauté européenne de défense (CED). Cette expérience fait apparaître les limites de la CED et des projets de défense suivants qui ont poursuivi le transfert au niveau européen de l'organisation qui caractérise les expériences nationales passées et les États bureaucratiques centralisés actuels.

La définition d'une défense de l'Europe efficace peut être l'occasion de dépasser à l'avenir la configuration traditionnelle de la défense. La conscience du fait que nous sommes au début d'un processus constitue la grille de lecture de l'analyse proposée ici.

3. La défense européenne comme moteur de développement, de recherche et d'innovation

L'industrie de défense relève traditionnellement de la compétence des États nationaux, en tant que composante d'importance stratégique pour le domaine militaire. En Europe, le processus d'intégration a compromis ce rapport, car plusieurs entreprises impliquées dans des activités directement ou indirectement liées à la défense ont commencé à opérer sur le marché unique. Il en va de même pour le processus de mondialisation qui a contraint à des degrés divers les entreprises de la défense à prendre en compte la dimension mondiale de l'offre et de la demande dans leur secteur d'activité.

La logique productiviste déjà en place dans d'autres secteurs, en particulier celui de l'industrie mécanique, s'est également répandue dans l'industrie de défense. Il est devenu plus intéressant de faire face à l'alternative produire/acquérir et d'être intégrateur de systèmes, non seulement pour les produits finis, mais également pour leurs composants. Certains composants revêtent encore aujourd'hui une valeur stratégique, mais, pour d'autres, il est devenu de plus en plus avantageux d'utiliser des produits standardisés disponibles sur le marché international.

Seules quelques entreprises ont maintenu un rapport de dépendance nécessaire avec l'État auquel elles appartiennent; c'est surtout le cas des entreprises présentant une grande valeur stratégique. Il en va de même, à l'autre extrémité, des entreprises qui nécessitent des aides publiques du fait de leur incapacité à opérer sur les marchés ouverts; ce sont ces entreprises qui constituent un héritage du passé en voie d'être dépassé.

Il est possible de comprendre plus globalement la crise des industries traditionnelles de défense au niveau national en évoquant la crise des États nationaux, qui ne sont plus en mesure d'organiser efficacement leur défense: les États européens présentent en effet des dimensions physiques et démographiques modestes et une faible économie d'échelle pour la production des équipements militaires.

Les États européens ont perdu la capacité d'élaborer des politiques industrielles autonomes du fait de leur dimension territoriale. En outre, ce phénomène se répandra de plus en plus dans les secteurs de pointe qui caractérisent l'économie moderne et plus particulièrement dans l'industrie de défense.

Le fait que les États membres aient perdu la capacité de jouer un rôle de guide pour l'économie et la société a, dans certains cas, poussé à l'adoption de mesures « palliatives », d'une efficacité limitée, pour conserver l'illusion qu'ont les gouvernements de pouvoir agir sur l'emploi et le développement comme ce fut le cas par le passé. Ces mesures, du fait même de leur inefficacité, ont, dans de nombreux cas, entraîné une hausse de la dette publique en aggravant les déséquilibres financiers de l'État.

La crise de nombreuses entreprises impliquées dans la défense ne doit pas être imputée au secteur auquel elles appartiennent mais plutôt au cadre dans lequel elles se situent. Les États membres se sont, dans de nombreux cas, opposés aux fusions ou aux collaborations intra-européennes ou internationales, en tentant ainsi de garder le contrôle sur les productions considérées comme stratégiques. Ce refus a engendré une crise dans les entreprises

concernées, n'a pas suffi à conserver le contrôle sur les productions et a entraîné en outre une mauvaise utilisation des ressources en empêchant leur investissement dans le développement d'entreprises capables d'opérer de manière concurrentielle. Pendant soixante-dix ans, la carte du monde politique et industriel a connu la même organisation : ce monde a aujourd'hui complètement changé.

Les politiques à court terme visant à améliorer le taux d'emploi en accordant des allocations ou en finançant la consommation ont diminué la possibilité d'élaborer des politiques à long terme ayant pour objectif d'investir dans le développement de nouvelles initiatives.

Le secteur de l'énergie permet déjà de mesurer l'importance des politiques à long terme. Le projet de fusion contrôlée de l'hydrogène a débuté il y a quelques décennies, et il permettra l'exploitation industrielle de cette nouvelle technologie dans la seconde moitié du siècle. Pour atteindre cet objectif, une véritable cité des sciences a été créée à Cadarache, en France. L'impact prévu sera historique. Les investissements de cette envergure constituent une alternative radicale au maintien en vie d'entreprises désormais en faillite dans le but de défendre des emplois en prolongeant l'agonie de vieux établissements.

Le secteur aérospatial nécessite des investissements moins importants et plus courts que le projet de fusion contrôlée de l'hydrogène, mais il répond à la même logique d'investissement et de haute productivité sur le long terme, contrairement au maintien en vie d'entreprises hors du marché.

Le secteur de la défense est, aux États-Unis comme en Chine, un lieu privilégié de développement de la recherche dans des secteurs d'innovation. Aux États-Unis, la défense a un rôle central dans la politique industrielle fédérale, avec des retombées positives pour tout le système en termes de recherche et d'innovation.

En 2017, les États-Unis, dont le budget de défense s'élève à 545 milliards d'euros, ont investi près de 50 % de la part dédiée à l'acquisition de matériel militaire (presque 70 milliards d'euros) dans la recherche et le développement de nouvelles technologies qui profiteront également aux parties civiles.

La défense de l'Europe est importante en soi, mais également comme moteur de développement et de modernisation du système.

Cet essai accorde une importance centrale à la nécessité d'établir de nouveaux rapports entre l'État et le marché, entre le public et le privé⁴.

La responsabilité de définir et de soutenir les initiatives à long terme revient principalement à l'État, qui a la possibilité de gérer le risque lié à l'innovation. Quant au marché, il a le devoir de protéger la productivité des investissements, en optimisant l'utilisation des ressources. Une collaboration croissante entre l'État et le marché sera exigée à l'avenir, du fait même de l'importance stratégique de la recherche et de l'innovation.

La défense de l'Europe est un projet aux multiples dimensions, pour la plupart d'une extrême importance. La naissance d'un nouveau rapport entre l'État et le marché est l'une des conséquences du développement de la défense de l'Europe. Il est à prévoir que l'affirmation de cette nouvelle relation se heurtera aux défenseurs de l'ordre ancien et des personnes qui en tirent profit.

⁴ En Occident, les industries de défense sont oligopolistiques (70 % de la production est développée par 10 groupes seulement, soit en collaboration, soit en concurrence.) Une fois le consensus politique acquis, ce sont principalement les niveaux technologiques et financiers qui représentent des barrières d'entrée aux oligopoles industriels. Avec la mondialisation, on a assisté à des processus de concentration industrielle, particulièrement au niveau national. Mais, alors qu'aux États-Unis la concentration est survenue à l'intérieur du pays, en Europe on a pu également constater un phénomène d'internationalisation. Les entreprises américaines sont caractérisées par un actionnariat entièrement privé ; seules sept des dix-huit entreprises majeures en Europe peuvent être qualifiées de *public company*. En Europe, la privatisation a presque toujours laissé de 20 % à 50 % de la propriété aux mains de l'État.

La mise en œuvre d'un nouveau modèle de défense entraîne la nécessité d'un renouvellement de la culture, d'une modification radicale des mécanismes financiers afin qu'ils recommencent à soutenir les investissements de longue durée ainsi que de l'affirmation d'une culture d'entreprise néo-schumpétérienne capable de renoncer à l'obsolète et de créer du nouveau.

Il convient de souligner enfin la manière dont cet essai parcourt l'histoire des tentatives de création d'une défense européenne au cours des soixante-dix dernières années. Notre reconstitution historique n'est pas réalisée à des fins historiographiques universitaires, mais elle est motivée par le désir de comprendre le passé afin de ne pas répéter les mêmes erreurs. Lorsqu'elle est correctement comprise, l'Histoire permet de mieux comprendre le présent et de prévoir l'avenir avec réalisme. Lorsqu'on oublie les leçons du passé, il devient plus probable de refaire les mêmes erreurs, en substituant la persévérance au manque de connaissance.

Les auteurs ont l'espoir que cet ouvrage contribue à nourrir une pensée critique capable de résoudre les problèmes auxquels nous sommes confrontés.

CHAPITRE I

Les enseignements de l'Histoire. Succès de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et échec de la Communauté européenne de défense (CED)

1. La Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de défense

La première tentative de création d'une défense européenne est lancée par Jean Monnet, peu de temps après le début du projet de Communauté européenne du charbon et de l'acier imaginé par lui.

Ce contexte permet de comparer les deux initiatives afin de saisir les différences et les similitudes déjà évidentes pour Jean Monnet au moment de leur formulation.

Au premier abord, CECA et CED sont deux projets parallèles qui répondent à la même logique. Alors que la CECA connaît un succès total, la CED échoue; il convient d'étudier le destin différent des deux projets afin de saisir les enseignements qui peuvent en être tirés pour l'avenir; il est d'un intérêt aussi bien historique qu'actuel de comprendre les raisons directes et indirectes de l'échec du traité fondateur de la CED.

Le premier acte de naissance du projet de défense européenne est constitué par le mémorandum du 18 septembre 1950 envoyé par Jean Monnet au gouvernement français⁵.

⁵ Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Archives Jean Monnet, Fonds AMG 6/6/2.

Dans ce mémorandum, il exprime clairement sa conviction selon laquelle le projet de la CECA a une importance prioritaire, car il a déjà surmonté des obstacles majeurs. Le projet de défense européenne, en cas d'échec éventuel, ne doit pas emporter avec lui la CECA. Il convient de comprendre aujourd'hui la faiblesse relative de la CED par rapport à la CECA, à une époque historique où la défense européenne est de nouveau d'actualité.

2. La CECA comme modèle de référence pour le processus d'unification européenne

Le 28 mars 1950, Monnet envoie au gouvernement français un mémorandum sur la création de la CECA. Le contenu de ce document sera repris intégralement dans la déclaration du ministre Robert Schuman le 9 mai suivant; cette déclaration est passée à la postérité comme acte fondateur de l'Union européenne.

La CECA est une institution visant à donner une dimension européenne à un secteur de production spécifique; sa portée est en réalité beaucoup plus vaste car elle contient les principes fondamentaux qui guideront le processus d'unification européenne dans les années suivantes⁶.

L'un des aspects qu'il faut souligner est l'importance du secteur du charbon et de l'acier dans ces années-là; il est impossible de la mesurer à sa juste valeur en observant la configuration actuelle de ce même secteur de production.

À l'époque, le secteur de production du charbon et de l'acier possédait non seulement une valeur stratégique pour l'industrie, mais aussi pour la production des armements, et pour l'approvisionnement en énergie qui couvrait 70 % de l'intégralité des besoins. La région de la Sarre, en Allemagne, riche en charbon, a toujours été un objet de dispute entre la France et l'Allemagne: en 1947, elle était organisée en une sorte de protectorat français, économiquement

⁶ Monnet, J., *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976.

intégré à la France, politiquement administré par un gouvernement autonome soumis au contrôle d'un haut-commissaire français. Le bassin de la Ruhr, cœur de la puissance allemande, était quant à lui géré par une autorité internationale.

Mais le conflit mondial entre l'Occident et l'URSS rend vite évident le caractère intenable de ces solutions. La guerre froide nécessite la contribution de l'Allemagne et donc son développement industriel. Pour éviter une faiblesse de l'Europe occidentale dans son ensemble, les États-Unis se positionnent en faveur de la réappropriation par l'Allemagne de son industrie lourde afin d'alimenter son développement. Dans un contexte d'aggravation de la tension face au bloc soviétique, l'Allemagne constitue un allié trop important pour être laissé dans une situation de faiblesse politique et économique.

La perspective de la renaissance d'une Allemagne forte, leader économique du continent, réveille d'autre part les peurs séculaires de la France, qui reconnaît malgré tout le caractère rationnel de la position des États-Unis. La vision innovante conçue par Monnet, de portée historique, permet de surmonter cette contradiction: il s'agit de consentir au développement du secteur allemand du charbon et de l'acier, non pas sous le contrôle de l'Allemagne, mais sous l'égide d'une autorité supranationale partagée, la CECA.

Cette formule, simple pour l'essentiel, représente le lancement de l'unification européenne. En France, en Allemagne et dans les autres pays adhérents, le secteur du charbon et de l'acier est soumis au contrôle d'une autorité européenne, de caractère fédéral, désignée par les pays membres.

L'Allemagne se retrouve ainsi impliquée dans la construction européenne, de manière à ne plus représenter une menace pour les autres pays européens tout en recouvrant une dignité internationale sur un pied d'égalité.

La portée de cette solution se révèle d'une importance fondamentale pour le processus d'unification européenne, au-delà du problème spécifique en jeu, l'euro-périsation du secteur du charbon et de l'acier.

Par la suite, la méthode Monnet, initiée avec la CECA, permettra au processus d'unification de progresser, en résolvant peu à peu les problèmes fondamentaux que l'unification est appelée à affronter.

Monnet lui-même résume ainsi la nature de la méthode qu'il a imaginée: une action concrète et déterminée, basée sur un élément limité mais décisif, qui provoque sur ce point un changement fondamental et qui modifie peu à peu les termes mêmes de l'ensemble des problèmes. Cette logique de constitution progressive donnera naissance, par la suite, à Euratom, à la CEE, à l'Union monétaire européenne et à une série d'étapes intermédiaires.

Le projet conçu par Monnet, la CECA, contient en outre une possibilité d'une portée tout aussi fondamentale: le dépassement de la logique intergouvernementale et l'affirmation progressive d'institutions supranationales.

En tant que vice-secrétaire général de la Société des Nations, Monnet a fait l'expérience directe des limites des organisations internationales fondées sur les rapports intergouvernementaux. L'échec du Conseil de l'Europe comme moteur d'un nouvel ordre européen confirme à ses yeux les limites insurmontables des organisations intergouvernementales. La coopération intergouvernementale exclut en effet le transfert de pouvoirs aux organes communs, ce qui affaiblit et rend inefficaces leurs processus décisionnels, étant soumis en permanence au veto des gouvernements préoccupés avant tout de la protection des intérêts particuliers de la nation à laquelle ils appartiennent.

Monnet est également conscient de l'impossibilité de créer immédiatement une structure fédérale; la fin récente de la Seconde Guerre mondiale alimente la peur qu'au sein d'une structure fédérale puisse primer la volonté de l'État membre le plus développé et le plus peuplé, c'est-à-dire l'Allemagne, contre laquelle tous les États membres de la CECA ont combattu⁷.

⁷ Cela vaut seulement partiellement pour l'Italie, qui n'abandonne son alliance avec le régime nazi qu'à partir du 8 septembre 1943.

Pour surmonter cet obstacle, Monnet pressent la possibilité d'organiser une nouvelle forme d'État capable de vivre une transformation déjà implicite au moment du lancement du processus.

Pour évaluer la portée de cette intuition, celle-ci doit être resituée dans le contexte de la politologie de l'époque, laquelle n'avait pas défini clairement les modèles d'État fédéral et confédéral⁸.

Monnet prévoit pour la CECA un modèle constitutionnel comprenant des aspects fédéraux et confédéraux, en imaginant des mécanismes susceptibles d'activer un processus de transformation vers un système fédéral.

Monnet n'est pas un théoricien abstrait, il a un esprit empirique. Son projet découle de la capacité qu'il a à chercher des solutions de portée stratégique susceptibles de résoudre les problèmes qui se présentent.

Le mécanisme fondamental activé par Monnet est le transfert de pouvoirs des États membres vers le processus d'unification. La portée de cette innovation n'est pas encore entièrement comprise, car elle ne correspond pas aux expériences acquises⁹.

La solution qu'il a imaginée peut se résumer à certains points essentiels qui caractériseront par la suite le processus d'unification européenne jusqu'à aujourd'hui.

⁸ L'usage des deux termes dans le langage de l'époque le confirme. La Suisse était considérée comme un modèle de confédération, notamment du fait de la dénomination officielle de l'État suisse, la Confédération helvétique; il est aujourd'hui établi que la Suisse possède un caractère fédéral. À l'autre extrémité, l'URSS a été dotée, du vivant de Lénine, d'une constitution fédérale, alors qu'en réalité, elle a été dès le début de nature confédérale et centralisée, avec un État membre, la Russie, dominant les autres pays.

⁹ Il suffit d'un simple exemple pour saisir la difficulté de resituer l'innovation en question dans une grille de lecture juridique et économique. Le budget de l'Union européenne est actuellement de l'ordre de 100 milliards; le budget du processus d'unification peut être estimé à une somme plus de dix fois supérieure. Cette distinction ne rentre dans aucune théorie juridico-constitutionnelle traditionnelle.

La Haute Autorité constitue un organe supranational qui a le pouvoir de prendre des décisions contraignantes pour les pays membres de la CECA. Elle est composée de neuf membres nommés par les gouvernements pour six ans et chargés d'exercer leurs fonctions dans l'intérêt commun, indépendamment des gouvernements qui les ont nommés. Cet organe détient le rôle de gouvernement ainsi que le pouvoir d'initiative législative.

La Haute Autorité s'accompagne d'un « sénat », le Conseil des ministres, composé d'un membre par État ayant la mission spécifique d'assurer la coordination des décisions de la Haute Autorité dans le secteur du charbon et de l'acier avec les politiques économiques nationales. Il revient au Conseil des ministres de trouver un accord à l'unanimité pour les décisions les plus importantes et à la majorité pour les décisions de moindre importance. Le Conseil des ministres est un organe confédéral, mais la distinction entre décisions à l'unanimité et à la majorité contient une valeur fédérale.

Une « chambre basse » est créée parallèlement au « sénat » ; il s'agit d'une assemblée représentant les peuples des pays membres. L'assemblée a des pouvoirs consultatifs mais peut décider, moyennant une majorité qualifiée des deux tiers, de la chute de la Haute Autorité. Ses membres sont désignés par les parlements nationaux, mais il est prévu la possibilité d'élections au suffrage universel direct.

Enfin, la CECA comprend une quatrième institution, la Cour de Justice, composée de 7 membres nommés par les gouvernements pour six ans et appelée à garantir le respect du traité et à mettre fin aux litiges. Pour Monnet, cette dernière institution est de la plus haute importance pour le développement fédéral de la CECA ; cette conviction dérive de la connaissance qu'a Monnet du rôle joué par la Cour constitutionnelle, la Cour Suprême, dans l'expérience des États-Unis.

Cette structure du traité de la CECA anticipe dans ses grandes lignes la structure institutionnelle de la CEE, d'abord, et de l'Union européenne, ensuite. L'expérience du processus d'unification

européenne qui s'étend sur un demi-siècle confirme les prévisions de Monnet qui soutenait que cette structure institutionnelle permettrait le développement progressif de pouvoirs fédéraux, en favorisant un processus constituant par étapes successives.

Cette forme d'État, jamais expérimentée par le passé, répond à une exigence spécifique. Monnet aspire à définir une forme étatique en mesure de surmonter les limites de la coopération intergouvernementale fondée sur la règle des décisions prises à l'unanimité ; cette nouvelle forme d'État doit se concrétiser grâce à la mise en place d'un ordre fédéral qui ne soit pas prédéfini, mais construit progressivement selon des étapes de création constitutionnelle nécessaires et possibles. Dans le même temps, Monnet veut éviter les risques et les limites liés à un choix radical en faveur d'une structure fédérale fixée dès le début, sur le modèle d'expériences fédérales bien établies, et tout particulièrement celui de la constitution fédérale des États-Unis. Un choix aussi radical n'aurait pas obtenu le consensus nécessaire des États européens. Il aurait en outre entravé la création progressive d'un modèle innovant. C'est ce point crucial qui séparera, toute sa vie, Monnet des fédéralistes radicaux guidés par Altiero Spinelli.

Un choix radical de ce genre aurait constitué, pour Monnet, une solution conservatrice, alimentée par les expériences du passé, vouée à freiner la possibilité de faire de l'unification européenne un chantier sur lequel expérimenter de nouvelles formes étatiques pour l'Europe et, plus généralement, pour le monde entier. Monnet n'a jamais oublié les valeurs mondialistes qui avaient animé la Société des Nations dans l'entre-deux-guerres.

Enfin, le traité de la CECA anticipe l'affirmation de l'économie sociale de marché comme élément constitutif du modèle européen. La CECA joue également un rôle important dans le domaine social, en garantissant la santé et la sécurité des travailleurs, en développant des logements sociaux qui leur sont destinés et en protégeant l'insertion et les droits civils des ouvriers provenant

d'autres pays européens et non européens. À l'époque, les flux migratoires sont principalement intra-européens et unidirectionnels, du Sud vers le centre et le nord de l'Europe.

Traditionnellement, la politique sociale était développée par les institutions publiques, dans le cadre d'une politique publique générale. La CECA postule un modèle différent, où la liberté des marchés et la solidarité fusionnent de manière organique en engendrant un nouveau rapport public-privé. Ce phénomène est le résultat essentiel de l'économie sociale de marché, qui affirme trois principes dans un ordre cohérent : liberté, solidarité, subsidiarité. C'est Mueller-Armack qui forgera le terme « économie sociale de marché » dans la période suivant le traité de la CECA. On retrouve là la force innovatrice de la CECA, qui anticipe certains contenus essentiels du modèle européen.

3. Comparaison de deux stratégies : Monnet *versus* Spinelli

La CECA est un modèle qui ouvre la voie au développement de l'unification européenne. Il est possible de mieux comprendre l'échec de la Communauté européenne de défense en exposant les aspects qui différencient les deux projets. Nous introduirons cette comparaison en rappelant les stratégies respectives de Monnet et de Spinelli.

Monnet est un partisan convaincu d'un processus constituant par étapes ; Spinelli est un fédéraliste radical, fervent défenseur de la nécessité de reproduire en Europe l'expérience constitutionnelle vécue par les États-Unis à la fin du XVIII^e siècle.

Les deux stratégies suivies par Monnet et par Spinelli prennent racine dans les expériences de vie différentes des deux protagonistes de l'unification européenne.

Au cours de la Première Guerre mondiale, Monnet joue déjà un rôle important dans la coordination militaire des Alliés ; dans l'entre-deux-guerres, il œuvre dans les hautes sphères de la Société des

Nations ; au début de la Seconde Guerre mondiale, il élabore pour Roosevelt la stratégie qui permettra aux États-Unis de gagner la guerre. Tout au long de sa vie, Monnet se trouve, de manière apparemment naturelle, au centre de l'histoire du XX^e siècle, avec la capacité d'identifier les choix nécessaires et possibles. Il est réservé, et peu connu ; nous pouvons raisonnablement affirmer qu'il est avant tout connu des chefs d'État et de gouvernement les plus importants, des leaders du monde économique et syndical et de ses collaborateurs choisis selon de stricts critères de sélection. Monnet possède de solides valeurs laïques ; sa vocation est de contribuer aux grands projets en résolvant les problèmes rencontrés.

La vie de Spinelli est complètement différente. Étudiant à Bologne, il est arrêté alors qu'il distribue des tracts de propagande communiste. Il ne sera libéré qu'en 1943, après avoir passé en prison, puis en isolement à Ventotene, les années qui auraient dû être les meilleures de sa vie. Confiné à Ventotene, il passe ses journées à discuter et à étudier, avec ses compagnons d'isolement, pour se préparer à mener le pays après la chute du fascisme. Il découvre la pensée fédéraliste grâce aux textes que Luigi Einaudi lui procure. La lecture de *The Federalist*, qui retrace le débat survenu aux États-Unis à la fin du XVIII^e siècle à l'issue de la guerre d'indépendance contre l'Angleterre, modifie radicalement sa vision politique¹⁰.

Converti au fédéralisme et expulsé du Parti communiste italien, Spinelli soutiendra toute sa vie la nécessité pour l'Europe de convoquer une assemblée constituante comme premier acte de son unification, en faisant ainsi sienne la pensée des pères fondateurs de la fédération américaine. La vocation de Spinelli est de s'engager sans hésitation pour trouver une solution radicale à l'objectif de l'unification européenne. Sa contribution fondamentale est le *Manifeste de Ventotene* qu'il y écrit vers la fin de sa période d'isolement¹¹.

¹⁰ Hamilton, A., Madison, J., Jay, J., *The Federalist*, McLean, New York, 1788.

¹¹ Spinelli, A., Rossi, E., *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, Ventotene, 1941. Un jeune philosophe, Eugenio Colorni, mort dans la Résistance italienne après la libération de Ventotene, contribue au manifeste par ses idées.

Des expériences de vie symétriques poussent Monnet et Spinelli à élaborer des stratégies tout aussi symétriques.

Monnet conçoit la constitution européenne comme le point d'arrivée d'un processus constituant par étapes, appelé à écrire l'un après l'autre les chapitres de la constitution finale, qui ne sont rien d'autre que les traités jalonnant le développement de l'unification. Les étapes de ce processus pourront être franchies avec succès si elles sont en mesure de résoudre le problème qui se présente.

La stratégie de Spinelli est à l'opposé de celle de Monnet. Pour lui, il faut rédiger une constitution fixe comme point de départ de l'unification ; il reviendra à la charte constitutionnelle d'orienter, en aval, le processus d'unification que représentera sa mise en œuvre. De manière cohérente avec sa propre position radicale, Spinelli s'opposera à la création de la CEE et au lancement de l'Union monétaire, tout en manifestant son désintérêt pour les autres initiatives de moindre portée que la logique de Monnet permettra de réaliser.

Ces positions différentes permettent d'expliquer une série d'événements qui accompagnent le succès de la CECA et l'échec de la CED.

L'opposition des stratégies respectives de Monnet et de Spinelli, toujours d'actualité, est vouée à influencer les développements futurs de l'unification européenne. Elle est utile pour comprendre les problématiques actuelles et futures de la défense européenne.

La stratégie de Spinelli repose sur le précédent historique de la fondation des États-Unis comme fédération indépendante ; elle peut compter sur une grille de lecture bien établie. La stratégie de Monnet n'a pas de précédent et se révèle donc plus difficile à comprendre. Elle a été définie comme fonctionnelle, technocrate ; la culture traditionnelle ne réussit pas à saisir son caractère politique innovant sur le plan constitutionnel, qui lui permet pourtant de créer une nouvelle forme d'État.

Le débat qui accompagne le lancement de la CECA témoigne de la difficulté de comprendre les nouveautés contenues dans le projet de Monnet. Cette complexité sera encore plus évidente au moment du projet de Communauté européenne de défense.

L'objectif de Monnet est d'impliquer l'Allemagne dans la construction européenne aux côtés de la France : le fondement sur lequel construire l'unification ne pouvait qu'être constitué des deux plus grands pays du continent, auxquels peuvent se joindre les pays du Benelux et l'Italie.

Le problème est d'identifier une formule constitutionnelle en mesure de concrétiser et de faire évoluer le projet.

Comment garantir la cohérence du processus constituant par étapes conçu par Monnet ? Ce dernier trouve la solution dans les valeurs guides qui devront se traduire peu à peu en règles. Une approche qui n'est pas juridique, mais stratégique, destinée à se concrétiser en se fondant sur une bonne compréhension, et non sur l'idée d'imposer la volonté d'une quelconque majorité.

La Déclaration Schuman du 9 mai 1950, fidèle au plan original conçu par Monnet, confirme le bien-fondé de cette interprétation. Le début même du processus d'unification contient la conscience du chemin à parcourir pour atteindre l'objectif de l'unification. La Déclaration ne se limite pas à résoudre le problème de l'industrie du charbon et de l'acier en proposant la création d'une Haute Autorité ; elle prévoit déjà le développement du projet visant à l'unification européenne. La Déclaration est brève et très claire (deux qualités dont fait preuve Monnet depuis toujours) ; elle synthétise les objectifs poursuivis, la méthode adoptée, les étapes à parcourir. La paix est la valeur fondamentale sur laquelle le texte insiste à plusieurs reprises. Dès son premier acte fondateur, l'unification européenne n'est pas un projet économique, mais politico-constitutionnel.

Une affirmation contenue dans la Déclaration témoigne de l'empreinte de Monnet : « cette proposition réalisera les premières

assises concrètes d'une Fédération européenne». Monnet a toujours poursuivi des objectifs nécessaires et possibles, en visant le concret. Et encore : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. »

Le processus d'unification se développera ensuite et jusqu'à aujourd'hui grâce à cette stratégie. La dialectique entre Monnet et les fédéralistes radicaux restera fondamentalement inchangée tout au long de cette période et jusqu'à aujourd'hui.

La Haute Autorité de la CECA peut prendre des décisions contraignantes pour les pays adhérents ; elle possède donc la nature d'une institution fédérale et non intergouvernementale. Contrairement à ce que démontre cette évidence, Monnet sera qualifié de fonctionnaliste, de technocrate et de simple partisan de l'intégration économique par les fédéralistes radicaux. Pour comprendre cette vision infondée, peut-être est-il utile de faire appel aux méthodologies de la psychologie plutôt qu'aux méthodes traditionnelles de la culture juridique et de la politologie.

Le scénario qui a suivi la fondation de la CECA explique l'avènement ultérieur de toute une série d'événements, en particulier le projet de Communauté européenne de défense qui sera présenté à la suite de la CECA.

CHAPITRE II

La Communauté européenne de défense (1950)

1. Le projet d'armée européenne

Le 25 juin 1950, un peu plus d'un mois après la Déclaration Schuman, débute la guerre de Corée. La tension croissante entre l'URSS et les États-Unis nourrit la peur d'une guerre sur le sol européen. La nécessité de faire participer l'Allemagne à la défense émerge, mais le réarmement allemand suscite des peurs dans les autres pays européens.

En définitive, il s'agit de la même problématique que soulèvent les secteurs du charbon et de l'acier, et qui avait conduit au projet de la CECA. On comprend alors la manière dont Monnet cherche à vérifier si l'organisation d'une armée allemande est possible, non pas de manière autonome au niveau national, mais comme composante d'une armée européenne. Cette solution correspond à celle qu'il a lui-même imaginée pour l'industrie du charbon et de l'acier ; mais la défense pose des problèmes spécifiques qui requièrent des solutions *ad hoc*.

L'aspect crucial de la problématique est la menace que représente l'expansionnisme stalinien. Les pays d'Europe orientale subissent des coups d'État communistes lorsqu'ils ne s'alignent pas sur les directives de Moscou : la répression des mouvements indépendantistes hongrois en 1956 reste un symbole de l'impérialisme soviétique.

La menace soviétique, qu'elle soit véritable ou présumée, pousse les pays européens à opter pour une protection assurée par les États-Unis plutôt que de rechercher un renforcement européen autonome de la défense. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, les pays d'Europe continentale ont fortement réduit les effectifs

de la défense; l'Allemagne est démilitarisée. En conséquence, la construction d'une armée européenne exigerait un temps plutôt long, alors que la menace soviétique nécessite une capacité de riposte immédiate. Seuls les États-Unis peuvent garantir la sécurité de l'Europe; le renforcement de l'OTAN devient la solution la plus efficace et rapide à mettre en place.

Schuman lui-même craint le réarmement allemand, alors qu'il n'avait pas hésité à soutenir le développement du secteur allemand du charbon et de l'acier dans le cadre de la CECA.

Le 24 octobre 1950, René Pleven présente, au nom du gouvernement français, le projet de Communauté européenne de défense; ce dernier est rédigé par Monnet mais présenté comme le Plan Pleven. Ce plan reprend l'organisation de la CECA, avec certaines différences significatives. Monnet ne croit pas que la CED soit en mesure de jouer un rôle décisif: la stratégie fondée sur l'OTAN réduit de fait l'importance de la CED, qui ne pourra gagner en importance que si la tension internationale diminue. Cela pousse Monnet à limiter son propre engagement en faveur de la CED, laissant une marge de manœuvre aux fédéralistes radicaux qui se lancent dans un jeu de hasard en faveur d'un projet constituant: au projet de la CED s'associe l'idée d'union politique de la CPE.

Le projet de la CED, défini le 27 mai 1952 (après presque deux ans de débats), s'avère contenir des éléments supranationaux bien mineurs par rapport à la CECA. Les décisions relèvent de la compétence du Conseil des ministres, ce qui détermine un caractère essentiellement intergouvernemental de la Communauté de défense. Cette caractéristique est renforcée par la contrainte que constitue la nécessité de prendre des décisions à l'unanimité.

L'armée européenne aurait été composée de 40 divisions de 13 000 soldats chacune, soumises à un commandement unique et intégrées à l'OTAN. Un commissariat de neuf membres reprend le concept de la Haute Autorité de la CECA, avec cependant des pouvoirs moins importants, au bénéfice du Conseil des ministres. L'assemblée parlementaire aurait coïncidé avec celle de la CECA,

complétée par 9 membres élus par les pays européens les plus importants. La CED prévoit une Cour de justice, en réalité celle existant déjà dans le cadre de la CECA. L'armée aurait fait partie de la défense de l'Occident, garantie par les États-Unis, et aurait eu la mission d'intégrer et de renforcer les capacités de l'OTAN.

Le fossé politico-institutionnel entre la CECA et la CED est profond. Si la CECA contient la potentialité d'un processus de développement vers le fédéralisme, la CED se présente comme une pièce de l'OTAN; la peur d'un conflit favorise les capacités militaires des États-Unis et alimente les craintes au sujet de la capacité effective de la CED à agir comme bouclier de défense pour les pays européens.

Face à cette complexité, Monnet décide de concentrer ses efforts sur la CECA, dont il assure la présidence et commence à envisager ce qui deviendra EURATOM et la CEE; il laisse ainsi aux fédéralistes radicaux la responsabilité de porter le projet de défense: ceux-ci feront de cette occasion une bataille des idées et en profiteront pour réaffirmer l'importance de la création d'une assemblée constituante pour rédiger une Constitution, comme cela avait été le cas deux siècles auparavant aux États-Unis.

2. Le projet d'union politique (CPE)

Les difficultés que rencontre la CED convainquent Spinelli et les fédéralistes radicaux du bien-fondé de la méthode suivie par Hamilton pour créer la fédération américaine: le premier acte doit être la convocation d'une assemblée constituante qui dessine l'architecture complexe de l'Union européenne.

Spinelli clarifie son point de vue dans son «Promemoria» de 1951:¹² une armée nécessite une politique étrangère ainsi qu'une politique économique et fiscale, c'est-à-dire l'administration

¹² Spinelli, A. «Promemoria sul rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla Conferenza per l'organizzazione di una Comunità Europea della Difesa», *Il Federalista*, 77/1.

d'un État politiquement responsable et légitimé par une constitution démocratique. La CED aurait créé une armée soustraite au contrôle des États européens, pas encore gouvernée par les institutions européennes, mais dirigée par les États-Unis. Dans le langage rude qui le caractérisait, Spinelli définit l'armée de la CED comme une « *compagnia di ventura* » au service de l'OTAN, en référence aux bandes de mercenaires menées par des « *capitani di ventura* » dans l'Italie de la Renaissance.

Monnet œuvre pour un transfert de pouvoirs des États vers le processus d'unification, en saisissant progressivement les occasions favorables ; Spinelli demande tout, tout de suite, anticipant inconsciemment mai 1968¹³.

En prenant acte des difficultés rencontrées par le projet de la CED, Spinelli cherche à donner une impulsion qui privilégie la réalisation de la Communauté politique européenne plutôt que celle de la CED. Cette tentative d'accélération du processus peut être interprétée comme une expression de faiblesse : il s'agit d'une manœuvre hasardeuse, et le hasard comprend toujours une part élevée de risque. Celui qui joue le tout pour le tout et craint d'être sur le point de perdre la partie s'en remet alors une dernière fois à la chance.

Les fédéralistes radicaux, menés par Spinelli, ne se posent pas la question de savoir si cette action pourrait constituer un obstacle à l'approbation de la CED ; ils paraissent préférer donner une leçon sur la méthode plutôt que de rechercher une réalisation concrète. Il semble alors que ce groupe ne soit plus intéressé par la CED, mais par l'Union politique européenne.

Pour évaluer cette position, il peut être opportun de revenir sur la Conférence d'Alger de 1943, tenue en plein cœur de la Seconde

¹³ Qu'on nous accorde une anecdote. En 1968, l'auteur de ces lignes, encore étudiant, lut sur l'un des murs de la faculté de Sciences politiques de l'université de Pavie l'inscription « Nous voulons tout, tout de suite ». Cette expression était le manifeste d'une génération qui voulait rompre avec le passé sans être encore capable de construire l'avenir.

Guerre mondiale, quand l'unification européenne ne faisait pas encore l'objet d'initiatives concrètes. Au moment de cette conférence, Spinelli est encore en isolement sur l'île de Ventotene. Monnet participe au contraire à l'événement en tant que délégué de Roosevelt et joue un rôle de chef d'orchestre qui détermine l'issue même de la conférence.

Ce précédent peut appuyer une hypothèse d'interprétation et permettre d'identifier certains facteurs déterminants dans l'échec du projet de Communauté européenne de défense.

3. Alger, 1943 - Un précédent pour comprendre l'échec de la CED

En 1943 les vainqueurs du conflit sont pressentis. Il faudra encore deux ans pour parvenir à la chute du nazisme, puis du Japon impérialiste. Mais les jeux sont désormais faits et la suprématie des Alliés s'affirme sous l'égide des États-Unis. En 1943 commence donc le débat sur la future organisation du monde.

Tout le monde se rappelle la conférence tenue à Bretton Woods en 1944 qui sanctionne l'affirmation du dollar comme monnaie de paiement et de réserve au niveau international. La Conférence de Bretton Woods n'est pas caractérisée par une opposition entre des positions alternatives ; elle constitue la reconnaissance d'une réalité, celle de la centralité des États-Unis dans l'ordre mondial.

Le caractère de la rencontre d'Alger est complètement différent, car son issue reste incertaine jusqu'à la fin. Pour résumer très brièvement, les positions respectives de l'Angleterre, d'un côté, et de Monnet, de l'autre, s'opposent à cette occasion ; les États-Unis sont les arbitres de cette rencontre.

L'objectif déclaré de la rencontre est de remplacer de Gaulle, à la tête de la France Libre, par la nomination d'un général plus apprécié de l'Angleterre. Cet objectif laisse sous-entendre un dessein d'une portée bien plus grande.

Au cours de l'Histoire, l'Angleterre s'est toujours battue pour contenir les élans hégémoniques exprimés tour à tour par l'Espagne, la France et l'Allemagne, en rétablissant sur le continent un équilibre vital pour l'Angleterre. Churchill radicalise cette position traditionnelle en voyant dans la défaite du nazisme l'occasion d'éliminer de l'Histoire le risque d'une nouvelle poussée hégémonique de la part d'un pays européen ou de l'Europe tout court¹⁴. Pour Churchill, cela implique une Europe constituée d'un marché sans État, selon une vision libéraliste. Sur le plan tactique, cette position se traduit, par la tentative de marginaliser de Gaulle, qui représente la volonté d'affirmation de la France comme État leader du continent européen, dans une vision libérale d'équilibre entre État et marché.

Monnet représente la position alternative à la stratégie anglaise. L'Europe ne peut être réduite à un vide de pouvoir ; sa capacité de contribution à un ordre mondial évolutif doit être rétablie. Dans l'immédiat, cela implique la reconnaissance de la France comme puissance vainqueur du conflit, en mesure de jouer un rôle majeur dans la reconstruction de l'Europe continentale. À moyen terme, cela suppose l'alliance de la France et de l'Allemagne pour offrir un gouvernement au processus d'unification européenne ; cette intuition clairvoyante de Monnet deviendra évidente sept ans plus tard, lorsqu'il élaborera le projet de la CECA.

Monnet réussit à sortir vainqueur de la confrontation avec l'Angleterre, car il est soutenu par Roosevelt, qui représente les forces américaines progressistes, dominantes à ce moment de l'histoire mondiale. Les conservateurs américains sont favorables à la position anglaise, mais cette alliance n'est pas assez forte pour s'imposer.

Sur le plan tactique, Monnet réussit à Alger à confirmer de Gaulle dans son rôle à la tête de la France Libre, grâce à l'appui décisif du président des États-Unis, F. D. Roosevelt. Monnet met à profit

¹⁴ En français dans le texte.

l'expérience de la rencontre d'Alger lors de l'élaboration du premier projet de la CED : il cherche et trouve immédiatement l'appui des héritiers de Roosevelt.

Spinelli n'a pas connaissance de ces événements, car les nouvelles de l'étranger ne parviennent pas jusqu'à Ventotene, où il se trouve en isolement. Cette lacune explique que les fédéralistes radicaux envisagent avec intérêt la possible adhésion de l'Angleterre à la CED, dont ils apprécient la démocratie interne mais sans en connaître pleinement la politique étrangère.

Cette dernière interprétation, qui, à ce jour, n'est toujours pas appuyée par une documentation adéquate, doit être approfondie¹⁵.

4. Hypothèse d'interprétation des causes de l'échec de la CED

Il est impossible d'affirmer que le projet de la CED élaboré par Monnet aurait pu se réaliser s'il n'avait pas été remis en cause par les « tirs amis » de ceux qui souhaitent le conforter dans une voie plus fédéraliste. Le plan original de Monnet était certainement concret et réaliste, dans la mesure où il présentait des caractéristiques similaires à d'autres de ses projets qui se sont réalisés et ont contribué au développement de l'unification européenne.

Au contraire, il est permis d'affirmer que les modifications ambitieuses introduites par les fédéralistes radicaux dans le projet de la CED en ont rendu l'approbation plus difficile, en sous-estimant la nécessité de former une majorité homogène favorable à l'initiative.

¹⁵ L'historien qui a le plus approfondi l'importance des rencontres d'Alger est Daniel Cordier, grâce à sa position aux sommets de la Résistance qui lui a permis d'assister à l'évolution des équilibres de pouvoir internationaux au cours de la deuxième partie de la Seconde Guerre mondiale.
Cordier, Daniel. *Alias Caracalla*, Gallimard, Paris 2009

Un élément revêt une importance centrale. Spinelli affirme que seule une Constitution peut créer un État et un gouvernement – condition nécessaire au maintien d'une armée européenne¹⁶.

Élaborée au début de l'unification, la vision de Monnet selon laquelle il est possible de transférer des pouvoirs des États au processus d'unification en élaborant une Constitution par étapes successives, reste incomprise. Cela suggère que l'opposition se joue entre deux cultures et non entre deux projets contingents.

D'une part, une culture fondée sur les traditions académiques; dans le cas de Spinelli, l'étude de *The Federalist* de Hamilton, Jay et Madison. D'autre part, une culture stratégique, redevable aux enseignements de Machiavel, qui vise la mise en place de valeurs et d'objectifs fondés sur la compréhension des phénomènes. Monnet ne possède pas une culture académique traditionnelle. Au fondement de son action se trouve une conviction profonde: celle que l'Histoire a un sens et qu'il s'agit d'un processus orienté. Cette vision rapproche depuis toujours les maîtres éternels de la pensée laïque des hommes de foi éclairés par la providence.

Le projet initial de Monnet pour la CED confirme cette hypothèse d'interprétation. Il diffère du projet final, enrichi par le projet de la CPE, qu'il est raisonnable d'attribuer avant tout à Spinelli. Le projet de Monnet, qualifié par la presse de « Plan Pleven », vise à renforcer la défense de l'Europe, pas à construire une défense européenne autonome. Celui-ci veut assurer la contribution de l'Allemagne tout en maîtrisant le réarmement allemand grâce au rôle joué par le contrôle européen de la force armée ainsi créée. Le lien entre la CED et l'OTAN aurait constitué une garantie

¹⁶ Que l'on nous accorde une anecdote. Des années plus tard, l'auteur de ces lignes a rejoint l'avant-garde restreinte de l'Union monétaire européenne et a reçu des critiques à cet égard de la part des fédéralistes radicaux, parmi lesquels Spinelli et Albertini, qui dénonçaient l'impossibilité de l'existence d'une devise sans gouvernement et sans État, que seule une Constitution pourrait créer.

pour les États-Unis et assuré aux Européens une défense efficace dans l'immédiat, pendant la phase de formation de l'armée européenne.

Pour Monnet, la CED possède une position de subordination par rapport à la CECA dans le cadre du lancement d'un processus d'unification européenne. La CECA peut contenir des solutions fédérales et prévoir des solutions susceptibles d'alimenter l'unification européenne. La CED ne peut être que moins avancée par rapport à la CECA, car elle remet en cause le pouvoir décisif de la souveraineté nationale et de l'ordre international. Pour éviter un échec et utiliser au contraire la CED comme une occasion d'accélérer le processus d'unification, Monnet considère qu'il est indispensable d'agir avec prudence, en évitant le risque de solutions irréalistes, qui représentent ce qui est alors nécessaire mais impossible.

Cette vision se traduit pour Monnet par deux aspects organisationnels et stratégiques.

Le premier aspect est la dimension réduite de l'armée européenne. Cette dimension permet aux pays européens de moindre envergure d'avoir un rôle qui ne soit pas marginal par rapport aux pays de grandes dimensions, la France et l'Allemagne. Elle rend inéluctable la collaboration avec l'OTAN et rassure ainsi les alliés américains vis-à-vis du risque de renaissance d'un militarisme européen et en particulier allemand. Enfin, une armée de taille modeste correspond aux capacités économiques des pays européens, sortis détruits de la Seconde Guerre mondiale.

Le second aspect organisationnel et stratégique concerne la définition des organes appelés à gouverner la CED.

Monnet est conscient de l'impossibilité de réaliser dans l'immédiat une fédération européenne. Les États américains ont fondé la fédération après avoir remporté la guerre d'indépendance, unis contre l'oppression anglaise. L'Europe sort d'une guerre sanglante, menée par les États européens les uns contre les autres. Il est

nécessaire de lancer progressivement le processus d'unification, en alimentant la confiance et en construisant l'édifice européen pierre à pierre, grâce à des réalisations nécessaires et possibles.

Conscient de ce contexte, Monnet propose que les organes préposés au gouvernement de la CED aient initialement un caractère plus confédéral que fédéral, mais qu'ils contiennent les germes d'une transformation vers le fédéralisme, qui se concrétisera lorsque les conditions seront favorables. Les organes de la CED suivent une voie ouverte par la CECA, qui reste la réalisation la plus avancée et sera en mesure de faciliter, par la suite, grâce à son succès, le développement de la CED.

Ce que le plan de Monnet n'explique pas, c'est le rôle que peuvent jouer les États-Unis, car il se réserve la gestion de ce rapport. Il attribue la plus haute importance à cet aspect, qui renvoie à ses rapports personnels avec Washington, même s'il ne ressent pas la nécessité de l'expliquer dans les documents destinés au gouvernement français et qui orienteront la première phase d'élaboration du projet de Communauté européenne de défense.

Monnet garde parfaitement à l'esprit les enseignements de la rencontre d'Alger de 1943, dont il a été l'un des protagonistes. En conséquence, il cherche le soutien des héritiers politiques de F. D. Roosevelt. À la suite de la présentation du projet de la CED, Monnet convaincra Eisenhower et John Foster Dulles de soutenir son initiative. Le dialogue avec eux est facilité par la profonde culture laïque qui les relie : ils deviendront tous deux de fervents partisans de la stratégie de Jean Monnet.

L'approbation du projet de CED devient impossible avec l'insertion de la CPE voulue par Spinelli¹⁷.

¹⁷ Le projet de CPE est élaboré à partir de septembre 1952 puis présenté par Paul-Henri Spaak le 9 mars 1953. CED et CPE fusionnent *de facto* en une perspective unique.

Sans retracer les processus et la chronologie qui ont défini les deux projets, il convient de souligner certains aspects qui ont une importance majeure :

- Le projet de Monnet a pour objectif premier la création d'un embryon d'armée européenne, dans le cadre de la défense de l'Europe aux côtés de l'OTAN ; l'initiative de Spinelli privilégie l'objectif d'une Union politique européenne ;
- Monnet conçoit la CECA comme institution guide de la première phase de l'unification ; les fédéralistes radicaux ont comme objectif la réalisation immédiate de la fédération européenne ;
- Monnet est favorable à un processus constituant par étapes qui concrétise le processus d'unification par des avancées nécessaires et possibles ; Spinelli juge cette stratégie impraticable et soutient l'approbation d'une Constitution comme prémisses indispensables ;
- Monnet est également conscient de la dimension économique qui conditionne la faisabilité des projets ; à l'autre extrémité se tiennent tous ceux qui ne font référence qu'à la dimension politique de la situation ;
- Monnet identifie une stratégie pour passer d'un ordre confédéral à un ordre fédéral ; s'opposent à lui tous ceux qui refusent un quelconque compromis empêchant la réalisation immédiate d'un ordre fédéral ;
- Monnet cherche et trouve l'appui d'Eisenhower et de Foster Dulles ; Spinelli cherche le soutien de l'Italie, de la Belgique et des mouvements fédéralistes.

Nous ne savons pas si le projet de Monnet aurait été approuvé avec le soutien de Spinelli. Nous savons avec certitude que les projets les plus ambitieux élaborés par Spinelli et par les fédéralistes radicaux ont échoué.

Monnet se concentre sur son rôle de président de la CECA et prépare les étapes qui suivront immédiatement le projet d'unification, EURATOM et la CEE.

L'art de la stratégie nous enseigne que pour remporter une bataille, le commandant doit d'abord choisir le terrain où combattre. Si le choix est avisé, il sera plus aisé de vaincre. Si le champ de bataille choisi correspond aux caractéristiques de l'adversaire, ce dernier obtiendra plus facilement la victoire.

À partir du moment où Monnet s'aperçoit que les fédéralistes radicaux ont opté pour un champ de bataille qui les défavorise, il ne s'efforce plus de défendre le projet CED-CPE : la défaite semble inéluctable.

Le mérite de Spinelli et des fédéralistes radicaux a toujours été d'indiquer l'objectif ultime à atteindre, la nécessité et la valeur de la fédération européenne. Le mérite de Monnet a été, tout au long de sa vie, d'avancer vers la réalisation de ces mêmes objectifs, en faisant progresser le processus d'unification.

Ces figures historiques ont toujours orienté la boussole dans la même direction ; le mérite de Monnet a été de guider le vaisseau européen vers des destinations communes, loin de Charybde et Scylla¹⁸. L'expérience de la CED est riche d'enseignements pour comprendre les problèmes actuels et futurs que la défense de l'Europe doit affronter.

¹⁸ Spinelli s'est plusieurs fois comparé à Ulysse ; il a écrit dans ce sens une splendide autobiographie. Il a toutefois sous-estimé le fait qu'après Charybde et Scylla, face au chœur des sirènes, Ulysse a dû demander à ses compagnons de l'attacher au grand mât du navire pour ne pas céder à leur chant.

CHAPITRE III

La transition vers de nouveaux modèles d'État et de défense

1. Les enseignements des erreurs ayant entraîné l'échec de la CED

L'échec de la CED, première tentative de créer une défense européenne, a de multiples causes. En général, les analyses citent des raisons contingentes, imputables pour l'essentiel aux équilibres politiques, à la prédominance d'inquiétudes concernant le maintien de majorités gouvernementales dans certains États membres, à l'existence de préoccupations à court terme dans les partis politiques face à la nécessité d'élaborer des stratégies à long terme. Ces analyses ont fourni des grilles de lecture utiles pour reconstruire les événements d'un point de vue journalistique.

Les échecs sont source d'enseignements, mais uniquement à condition de les interpréter en identifiant les faits déterminants qui les ont entraînés. Une interprétation qui cherche la cause fondamentale d'un échec risque davantage de se tromper qu'une analyse qui prend en compte toute la complexité du problème.

L'analyse menée dans les chapitres précédents constitue la tentative de comprendre les principaux faits déterminants de l'échec de la CED. Les échecs peuvent en effet devenir des enseignements qui nous évitent de subir des revers chroniques.

L'analyse dressée dans les pages précédentes suggère que les reconstructions les plus courantes de l'histoire de la CED ont sous-estimé un aspect en particulier, celui de la capacité limitée du projet à garantir la défense de l'Europe en cas de conflit.

L'OTAN et la CED ne constituaient pas, en principe, des projets alternatifs; ils le sont devenus dès lors qu'ils ont été soutenus par deux stratégies hétérogènes.

L'OTAN met en avant une défense de l'Europe fondée sur la capacité des États-Unis à pallier la faiblesse des États européens. L'hypothèse stratégique est le partenariat des États-Unis et de l'Europe sur un pied d'égalité. La CED suppose une défense européenne autonome dans l'espoir de pouvoir reconstruire, en peu de temps, une capacité militaire adéquate, en mesure d'assurer l'indépendance de l'Europe.

Le projet initial de la CED élaboré par Monnet faisait référence au cadre atlantique. Le projet final de la CED-CPE compte, dans une moindre mesure, sur la capacité des dirigeants américains à jouer un rôle positif.

Lors du débat entre les deux options, à savoir le renforcement de l'OTAN ou la construction d'une défense européenne autonome, plusieurs parties déclarent leur préférence pour l'OTAN comme institution militaire opérationnelle par rapport à la CED, projet idéologique clairvoyant mais sans véritable vision militaire. Les changements apportés au projet original de la CED par les fédéralistes radicaux ont éloigné de manière décisive les deux options praticables et ont entraîné l'échec du projet.

Ces considérations suggèrent qu'une évaluation des perspectives actuelles de création d'une défense européenne autonome ne pourra faire abstraction du rôle que l'OTAN peut jouer dans cette construction.

2. Le modèle européen d'État fédéral

Le fait qu'à ce jour l'Europe ne se soit pas encore dotée d'une défense autonome est imputé, par la plupart des analystes, à sa division: un degré d'unité plus élevé est présenté comme un prérequis.

Cette vision dérive d'une culture traditionnelle, qui conçoit la centralisation comme une condition pour qu'une organisation territoriale acquière la nature d'État. Cette vision fait référence aux États bureaucratiques centralisés qui, depuis le XIX^e siècle, constituent le modèle dominant.

L'histoire des États-Unis confirme cette conception. L'affaiblissement du caractère fédéral des États-Unis et la réorientation vers le mode des États bureaucratiques centralisés ont coïncidé avec l'expansion de l'appareil militaire, rendu nécessaire par la participation aux deux conflits mondiaux.

Le problème est de comprendre si l'Europe peut rester fidèle à son propre modèle fédéral, tout en se dotant d'une défense qui soit cohérente avec ce même modèle¹⁹.

Cette problématique comporte plusieurs aspects. Il s'agit en effet de comprendre les formes que prendra probablement la défense de l'Europe, les innovations institutionnelles qui pourront se développer dans l'Union européenne, les solutions institutionnelles potentielles qui seront trouvées pour garantir la complémentarité entre l'OTAN et la défense européenne.

Cette analyse doit se fonder sur une compréhension effective de:

- La nature du modèle étatique européen tel qu'il s'est développé au cours du processus d'intégration;
- La manière dont la défense de l'Europe peut s'organiser en cohérence avec le modèle étatique déjà existant.

Pour prévoir l'avenir, il est nécessaire de comprendre le présent et de connaître le passé. Il est important de souligner que l'expression

¹⁹ L'analyse développée ici a été enrichie par de nombreux échanges d'idées avec Tommaso Padoa-Schioppa dans le cadre d'un engagement commun pour l'unification monétaire européenne.

«défense de l'Europe» n'est pas synonyme de «défense européenne». La défense de l'Europe fait référence à une perspective plus vaste.

La culture traditionnelle se fonde sur le binôme État national-armée. Les processus de changement en cours imposent un examen critique de ce concept traditionnel qui ne constitue plus une donnée immuable. Il est impératif de réfléchir aux modèles d'État et de défense qui pourront se développer de manière réaliste au XXI^e siècle, en Europe et au niveau international.

2.1. Le modèle européen

Le processus d'unification européenne s'est initialement développé avec le soutien des États-Unis; le symbole de cette phase historique est le Plan Marshall. Il convient d'évoquer cette période afin de comprendre la raison pour laquelle, jusqu'à la fondation de la CECA, il n'avait pas été nécessaire d'affronter le problème du modèle d'État européen.

Il faut reconnaître aux États-Unis le mérite d'avoir imposé aux États européens la gestion unitaire des aides du Plan Marshall et l'organisation d'une autorité monétaire, l'Union européenne des paiements. À ce moment-là, les pays européens ne se trouvent pas dans la nécessité de développer un débat de nature constitutionnelle; il leur suffit alors de suivre les indications de l'administration américaine.

La fondation de la CECA constitue un tournant fondamental dans l'histoire de l'unification européenne. Le débat qui s'ouvre alors oppose deux projets, la confédération et la fédération.

Une troisième option échappe complètement aux protagonistes de ce débat, la Coopération structurée. À l'époque, ce concept ne peut être compris sur le plan théorique, car le modèle étatique de «coopération structurée» n'est devenu réalité que plus d'un demi-siècle

plus tard, dans le traité de Lisbonne. Cette option a été appliquée selon une approche stratégique et non idéologique, car Monnet a joué un rôle fondamental dans les négociations.

La CECA prévoyait initialement l'adhésion de seulement deux pays, la France et l'Allemagne. Les adhésions s'élèvent à six après une longue négociation; ainsi apparaît le noyau du futur développement de l'unification. La possibilité d'approuver la fondation de la CECA sur la base de deux pays adhérents seulement anticipe le contenu de la coopération structurée présent dans le traité de Lisbonne.

L'objectif à long terme est axé sur la fédération. Pour avancer vers ce but, un rôle fondamental est reconnu aux États membres, en valorisant ainsi les principes confédéraux. Afin de surmonter les obstacles contingents, des solutions *ad hoc* seront imaginées par la suite: géométrie variable, Europe des cercles concentriques, Coopération renforcée, Coopération structurée. Ces deux dernières solutions acquerront une importance majeure et seront définies respectivement dans le traité de Nice et dans le traité de Lisbonne.

Ces observations rappellent l'analyse de l'opposition qui a toujours caractérisé les rapports entre Spinelli et Monnet. Le processus d'unification européenne s'est développé, dès son lancement, en cherchant de nouvelles solutions institutionnelles. Le problème central de chaque avancée de cette construction a toujours été de nature constitutionnelle²⁰.

L'Union européenne a bâti progressivement son propre modèle étatique. La dimension économique a représenté un aspect de grande importance dans le processus d'unification; mais les aspects économiques ne peuvent être compris en faisant abstraction du projet constitutionnel.

²⁰ Majocchi, L. V., *La difficile costruzione dell'unità europea*, Jaca Book, Milan, 1996.

L'opposition entre les partisans de l'unification européenne et les forces qui lui étaient contraires s'est développée principalement sur le terrain économique. Seuls quelques hommes ont considéré la problématique constitutionnelle comme un aspect décisif. C'est pourtant à eux que nous devons les solutions qui ont permis de faire avancer le processus d'unification.

L'approche de Monnet y a une implication très importante. L'élaboration progressive de la Constitution permet de construire un modèle étatique innovant, qui s'enrichit au fil du temps de contenus intégrant les changements dans un cadre de référence social, économique et politique. L'État européen présentera des nouveautés significatives qui ne pourront s'inscrire dans les limites rigides du concept traditionnel d'État.

L'Union européenne est dotée d'un Parlement, d'un Sénat, d'un exécutif, d'un budget, d'une monnaie. Le Parlement était initialement composé de représentants des États membres; le système d'élection directe n'a été mis en place qu'à partir de 1979. Par conséquent, cet organe a changé de nature, passant de confédérale à fédérale. L'effet de cette évolution n'a pas été immédiat; les pouvoirs du Parlement ont augmenté petit à petit. Ce changement a été sous-estimé ou incompris car il a pris la forme d'un processus et non d'une disposition constitutionnelle définitive.

La fonction de Sénat de l'Union européenne est assurée par les sommets des Chefs d'État et de gouvernement, avant d'être reprise par le Conseil européen. La Commission européenne constitue, quant à elle, l'exécutif. Les pouvoirs du Parlement, du Sénat et de la Commission se sont modifiés profondément, en étroite corrélation les uns avec les autres.

Certaines observations spécifiques peuvent être formulées concernant le budget européen. Il ne représente qu'une fraction des ressources mobilisées par le processus d'unification. Une simple donnée permet de saisir l'importance des ressources impliquées dans ce processus: le budget européen s'élève à plus de 100 milliards d'euros; le quantitative easing de la BCE représente environ

mille milliards d'euros sur une période plutôt longue²¹. Des observations similaires peuvent être faites dans d'autres domaines d'activité liés au processus d'unification.

Ces considérations synthétiques suffisent à souligner la manière dont l'approche de Monnet a créé l'espace nécessaire à la définition progressive et aisée d'un modèle d'État européen innovant.

Il est impossible de comprendre les différents aspects du processus d'unification en faisant abstraction du modèle européen dans son ensemble.

Le statut de la BCE a été défini de manière cohérente avec le principe de subsidiarité, car ce dernier est le pivot constitutionnel du modèle étatique européen. Ce point sera de nouveau abordé dans les pages suivantes: il est important de souligner ici que le précédent de l'unification monétaire trouvera probablement sa confirmation dans les solutions qui seront adoptées dans le cadre de la défense de l'Europe.

Le modèle européen est une grille de lecture qui permet d'évaluer la possibilité des options envisagées pour définir le futur modèle de défense de l'Europe.

2.2. La subsidiarité

Le nouveau modèle étatique en train de voir le jour en Europe est fondé sur le principe constitutionnel de subsidiarité. Il s'agit de l'un des trois principes fondamentaux de l'économie sociale de marché, à savoir la solidarité, la liberté et la subsidiarité.

Ce dernier concept permet de définir un ordre alternatif au centralisme affirmé par les États nationaux. Il a été interprété par de nombreux analystes comme une forme de « fédéralisme interne ».

²¹ Le budget de la BCE ne fait pas partie du budget de l'Union européenne, du fait même de l'autonomie de la Banque centrale européenne.

Cette notion ne correspond toutefois pas aux différentes expériences fédérales: elle constitue simplement une approximation adéquate dans le cas de l'expérience européenne.

L'ordre fondé sur la subsidiarité s'est développé sans rencontrer de problèmes particuliers, du moins jusqu'au moment où le processus d'unification a entraîné le transfert de pouvoirs limités des États vers l'Europe. Il n'en a pas été de même lorsque l'Union européenne a affronté la création de l'Union monétaire; la devise représente traditionnellement un élément de centralisation. Le même problème se posera sous des formes encore plus radicales avec la naissance d'une armée européenne. L'épée et la bourse ont toujours été des prérogatives du prince.

Il convient d'analyser avec soin la solution identifiée pour concilier la création de la BCE avec la subsidiarité. La réponse s'avère être une innovation constitutionnelle d'une portée historique; comme nous l'avons rappelé plus haut, elle constitue en outre un précédent qui pourra influencer l'organisation de la défense de l'Europe.

La clé de voûte de cette solution consiste à définir la BCE comme autorité indépendante, contrainte à des règles de fonctionnement rigides. Cette solution apparaît difficile à appliquer à la défense européenne; mais elle est plus facile à mettre en pratique dans certains segments constitutifs de la défense de l'Europe.

Pour mieux comprendre la définition de la BCE comme autorité indépendante, on peut se pencher sur les modalités de transfert de la souveraineté monétaire des États membres²².

Au moment de renoncer à leur souveraineté monétaire, les États membres ont voulu se protéger des effets négatifs possibles de ce transfert, en préservant leurs pouvoirs. Dans le domaine

²² Jozzo, A., Velo, D., *L'autonomia della Banca Centrale in Italia e in Europa*, *Moneta e Credito*, 134/81.

monétaire, l'unique solution praticable pour atteindre cet objectif tenait à la définition d'un statut de la BCE qui limite drastiquement son pouvoir discrétionnaire, en restreignant notamment la possibilité de drainer les ressources des citoyens des États membres au bénéfice des autorités européennes par l'intermédiaire du seigneurage. Le respect du principe de subsidiarité nécessitait d'empêcher, dans le même temps, le financement direct des institutions publiques des États membres par la BCE.

La BCE est organisée de manière fédérale, ses organes sont donc contraints de rechercher le consensus des banques centrales nationales appartenant au système grâce à un processus de consultation. Ce genre de consultation s'étend aux pouvoirs publics nationaux, appelés à coordonner l'administration de l'économie avec la Banque. Il a été dénié à la Commission européenne la possibilité d'intervenir dans la gestion de la BCE afin d'éviter qu'elle n'en fasse, directement ou indirectement, un moyen d'augmenter ses capacités de gouvernance. Si cette liberté avait été accordée, elle aurait fait évoluer l'ordre monétaire européen vers des formes déjà expérimentées dans la tradition des États nationaux centralisés²³.

L'expérience des États-Unis après la Seconde Guerre mondiale démontre que les phénomènes de cette ampleur peuvent également se développer à l'intérieur d'États dotés d'une constitution fédérale.

Il a toutefois été prévu l'obligation du président de la BCE de présenter un rapport annuel au Parlement européen pour rendre compte de ses actes et, plus spécifiquement, du respect des engagements inscrits dans les statuts. Cela suffit à donner à la BCE le statut d'institution indépendante, et non de technocratie, au sein de l'ordre démocratique européen.

²³ Padoa-Schioppa, T., *La lunga via per l'Euro*, Il Mulino, Bologne, 2004.

2.3. Les autorités indépendantes et les rapports public-privé

La question qui devrait prendre une importance croissante est celle de savoir si le modèle expérimenté dans les statuts de la BCE peut être utilisé dans d'autres secteurs, et, plus spécifiquement, pour soutenir le développement de la défense de l'Europe.

Le modèle d'autorité indépendante, décliné de manière adéquate, offre dans ce contexte la possibilité de dépasser l'opposition public-privé. Il s'agit d'une innovation de grande importance, car la défense a toujours été conçue, dans toutes ses composantes, comme une compétence publique exclusive. Cette innovation s'est affinée aux États-Unis : il suffit de penser au cas bien connu de la NASA.

Dans le cas de la défense de l'Europe, elle pourrait revêtir une importance fondamentale et avoir un effet plus important que dans le précédent américain. En effet, l'Europe nécessite des investissements axés sur l'aérospatiale, l'électronique, la recherche et le développement.

Cette importance potentielle dans le cas européen dérive également de la capacité du modèle d'autorité indépendante à concilier la production de biens publics dans le secteur de la défense avec l'exigence de maintenir un modèle étatique européen fondé sur la subsidiarité.

Le rapport public-privé ou, en termes plus généraux, le rapport État-marché aura une importance cruciale pour l'évolution des pays industrialisés tout au long du XXI^e siècle.

La modification des rapports État-marché remonte au début du XX^e siècle. Leur évolution a suivi des chemins différents aux États-Unis et en Europe, mais selon une logique essentiellement commune. Le décalage temporel dans le développement du phénomène

aux États-Unis et en Europe est d'une évidence écrasante ; de même pour les expériences de chacun des États européens. Ces différences ont constitué un obstacle à la création de synergies.

Une convergence croissante entre les expériences des deux fédérations ressort de la situation actuelle. Elle n'est pas le fruit d'une coordination entre les politiques au niveau atlantique, mais bien plutôt le résultat de la perspective néo-libérale développée à partir des initiatives de Theodore et Franklin D. Roosevelt. Les nouvelles formes de coopération atlantique peuvent être considérées davantage comme le fruit que comme la cause de cette convergence. Cela se vérifie aussi bien au niveau du système que de l'activité économique.

L'économie du XXI^e siècle nécessite que sa composante publique se charge de définir des stratégies à long terme, en assurant la gestion des risques que comporte un horizon temporel plus lointain. L'économie des pays développés dépend de plus en plus des investissements dans la recherche ; le décalage temporel entre l'investissement dans la recherche de base et l'exploitation des connaissances rend impossible pour l'économie privée de supporter le cycle entier uniquement grâce à ses propres ressources²⁴.

Les États-Unis, notamment du fait du rôle international qu'ils ont joué à partir de la Seconde Guerre mondiale, ont valorisé l'industrie de défense et le secteur aérospatial comme des points où concentrer l'investissement de recherche à long terme, qui entraîne à son tour des retombées positives sur tout le système économique.

L'exemple de la Tennessee Valley Authority, sur lequel nous reviendrons, démontre que la création d'entreprises fédérales et d'autorités indépendantes peut constituer une option, sur les plans juridique et organisationnel, pour développer une stratégie

²⁴ Un exemple qui illustre cet argument est la production d'énergie à partir de la fusion contrôlée de l'hydrogène : le temps prévu pour l'exploitation économique des technologies à l'étude est estimé à près d'un siècle. Il n'existe aucune alternative au financement public des recherches nécessaires à la mise au point d'installations opérationnelles.

public-privé. Le cadre européen est cependant plus articulé, car les programmes sont élaborés à plusieurs niveaux, continental, national et régional, avec une coordination limitée.

3. Le rapport public-privé : l'expérience italienne

Les rapports public-privé ont adopté des configurations différentes au fil du temps et dans les divers pays européens. Les expériences passées permettent d'accompagner la réflexion pour mieux comprendre les processus de changement en cours. La vision historique peut contribuer à saisir l'essence de ces phénomènes. Dans cette perspective, le cas italien prend une valeur particulière, dans la mesure où il s'écarte des tendances qui se sont affirmées par la suite.

Les paradigmes fondamentaux à travers lesquels l'économie moderne a analysé le marché, pour lui-même et dans ses rapports avec le système dans lequel il se meut, se sont affinés avec le développement de la pensée libérale, parallèlement à la première révolution industrielle anglaise.

L'approche libérale du XIX^e siècle s'est centrée sur l'affirmation du marché en tant qu'entité autonome au sein de l'ordre institutionnel étatique. Cela a posé le problème d'une réorganisation institutionnelle, afin d'assimiler l'évolution des rapports entre État et marché. La distinction des missions respectives s'est peu à peu définie clairement; les zones de chevauchement sans accord se sont réduites progressivement. L'expérience anglaise est devenue un point de repère pour la théorie économique et pour les politiques élaborées par les pays européens les plus en avance.

Mais, déjà au XIX^e siècle, ce modèle ne répondait pas aux exigences des pays les moins développés, confrontés à la nécessité de rechercher une croissance accélérée pour rattraper leur retard relatif. Pour ces pays, le rôle de l'État s'est révélé essentiel. En ce sens, le cas de l'Italie est représentatif.

L'intervention directe de l'État pour soutenir le développement du pays a permis à l'Italie de lancer son industrialisation; cet objectif a également été poursuivi grâce au financement public d'initiatives privées. Un système économique à plusieurs cercles concentriques a ainsi vu le jour, avec l'État au centre.

Cette solution a montré, au fil du temps, des points forts et des faiblesses. En résumé, les points forts ont émergé lors d'une phase initiale, les points faibles sont apparus après la première phase de lancement du processus²⁵.

Le début de l'industrialisation se heurte donc à la carence de capacités entrepreneuriales et de capitaux; pour les entrepreneurs privés, il est difficile de mener des projets dans une perspective de long terme en l'absence d'un capital-risque adéquat. Les dimensions du marché national sont trop modestes pour permettre la croissance des grandes entreprises; le pays se trouve dans un cercle vicieux, car sa faible compétitivité, imputable à son retard historique, constitue à son tour un obstacle au développement de son attractivité.

L'intervention de l'État se concentre sur les productions de base, du fait de ses capacités opérationnelles publiques et, dans le même temps, de manière cohérente avec les nécessités d'une première phase d'industrialisation. La demande publique dans le domaine des infrastructures et de l'armée alimente l'offre de producteurs caractérisés par une compétitivité limitée et protégés par le protectionnisme.

Une fois l'objectif de lancement du développement industriel atteint, ce modèle est voué à entrer en crise. Celle-ci se transforme en un effondrement économique qui coïncide avec la grande dépression qui touche tous les pays après la Première Guerre mondiale²⁶.

²⁵ Foreman-Peck, J., *Storia dell'economia dal 1850 ad oggi*, éd. it. Il Mulino, Bologne, 1999.

²⁶ Ciocca, P., Toniolo, G., « Industry and Finance in Italy, 1918-1940 », dans : *Journal of European Economic History*, 13/84.

Le New Deal est la réponse que donnent les États-Unis à la grande dépression. Le modèle américain influence également l'Italie, raison pour laquelle il est possible d'évoquer un « modèle italien du New Deal », un terme évocateur qui n'a toutefois jamais été utilisé à l'époque.

Les décisions prises en Italie ne sont pas présentées comme une forme de New Deal; le refus du gouvernement fasciste d'établir un quelconque lien entre l'expérience américaine et la politique italienne influence le contenu de ses choix, avec la volonté d'effacer le point commun réel que cette période historique établit entre tous les systèmes.

Grâce à l'engagement de certains fonctionnaires éclairés, l'Italie lance son propre New Deal sous des formes originales. Naissent ainsi l'IRI (l'Institut pour la reconstruction industrielle, en français) et l'IMI (l'Institut mobilier italien); une nouvelle loi bancaire est approuvée.

À la suite des crises bancaires et industrielles du début des années 1930, le modèle de banque mixte est abandonné par l'Italie. Les participations industrielles substantielles détenues par les principales banques mixtes convergent vers l'IRI. Ainsi, une part importante du secteur industriel italien entre dans la sphère publique, sous le contrôle du gouvernement.

En parallèle, la loi bancaire de 1936 pose les fondements de la création d'instituts spécialisés dans l'octroi de prêts à moyen et long terme. C'est ainsi que naît l'IMI, à qui est confié un rôle important dans le financement mobilier du système industriel italien, sous le contrôle direct du Ministère des Finances. L'étatisation s'étend au système bancaire. Le processus s'amplifie avec le renforcement du rôle de certains instituts de crédit ayant le statut juridique d'institution publique.

Dans ce nouvel ordre économique, l'État acquiert la responsabilité de garantir un développement équilibré du pays, en prenant également en charge l'amélioration des capacités entrepreneuriales nécessaires à sa croissance.

Un nouveau type d'entreprises s'affirme ainsi en Italie: la grande entreprise publique nationale moderne. Il s'agit d'une entreprise contrôlée par l'État, dont la gestion est conforme à l'économie libérale. Un aspect est toutefois sous-estimé par les fondateurs de ce système. La bonne gouvernance de l'entreprise publique est assurée par la qualité de la classe dirigeante, de culture libérale. Elle n'est pas garantie par des règles, comme c'est le cas dans l'expérience américaine, où elle s'appuie sur les principes fédéraux de la Constitution.

Cette limite de l'expérience italienne émergera clairement quelques décennies plus tard, quand la bonne gouvernance des entreprises publiques ne sera plus défendue par des règles précises, mais dépendra des décisions arbitraires du gouvernement.

Le rapport public-privé développé dans l'expérience italienne se heurtera à ces limites et entraînera la crise du modèle italien²⁷.

4. New Deal fédéral versus New Deal étatiste. Succès de la Tennessee Valley Authority et échec de l'entreprise publique italienne

L'expérience italienne a été influencée par le New Deal américain tout en présentant des différences qui se sont révélées profondes au fil du temps.

L'un des symboles du New Deal de F.D. Roosevelt est la Tennessee Valley Authority. Cette expérience est révolutionnaire, car elle s'avère capable de concilier des objectifs publics avec une logique

²⁷ Avagliano, L. *La mano invisibile in Italia. Le vicende della finanziaria I.R.I. 1933-1985*, Studium, Rome, 1991.

de marché²⁸. L'instrument qui permet cette conciliation est l'autorité fédérale indépendante. Ce type d'intervention sera ensuite approfondi par la création de Federal Government Corporations²⁹.

La Tennessee Valley Authority est fondée en 1933 avec pour objectif de relancer la région grâce à une initiative opérant sur plusieurs fronts. Les mesures adoptées relèvent de différents domaines politiques : l'industrie, l'agriculture, la police et le social. Elles forment une approche organique destinée à concrétiser une capacité d'administration que les États impliqués n'étaient pas en mesure de garantir. Cette initiative a une valeur constitutionnelle : la création de cette autorité fédérale met un nouvel instrument à disposition du gouvernement de la fédération, en modifiant la constitution américaine matérielle sur le plan économique, au-delà même de la législation.

L'acte constitutif de la Tennessee Valley Authority jette les bases de la bonne gouvernance de l'initiative. Les dispositions les plus importantes peuvent être résumées comme suit :

- La Tennessee Valley Authority est autonome et son autonomie est garantie par le système de nomination du conseil d'administration chargé de sa gestion. À la tête de l'organisation siège un conseil de trois membres nommés par le président des États-Unis, avec un mandat respectif de trois, six et neuf ans, dans le but de garantir un renouvellement progressif, la continuité de l'action et l'orientation des processus décisionnels sur le long terme ;
- La gestion doit respecter des critères d'équilibre économique et financier et de transparence ;

²⁸ Shonfield, A., *Il capitalismo moderno. Mutamenti nei rapporti tra potere pubblico e privato*, éd. it. Etas Kompass, Milan, 1967.

²⁹ Primavera, S., «L'esperienza americana delle Federal Government Corporations. Spunti di riflessione per la grande impresa federale europea», dans : Velo, D. (dir.), *Dall'Europa dei progetti all'Unione Economica*, Giuffrè, Milan, 2009.

- L'organisation est appelée à rendre compte de ses activités et du résultat de sa gestion au Président et au Congrès ;
- Elle doit rembourser les financements publics reçus.

Ce rapport public-privé innovant est à la base du succès de la Tennessee Valley Authority, qui deviendra peu à peu le premier producteur d'électricité des États-Unis, en finançant de plus en plus elle-même son propre développement.

De même que la Tennessee Valley Authority peut être considérée comme un symbole du New Deal, on peut considérer que la Cassa del Mezzogiorno a un rôle similaire pour le New Deal étatique italien.

Le débat qui oppose Rosenstein aux autorités italiennes immédiatement après la Seconde Guerre mondiale est très représentatif des différences entre les deux expériences.

Rosenstein-Rodan est l'un des collaborateurs les plus éclairés de Roosevelt ; il a contribué au développement du New Deal. Après la guerre, il tente de répéter le succès de la Tennessee Valley Authority en appliquant des solutions analogues aux zones sous-développées de l'Europe, parmi lesquelles le Sud de l'Italie, le Mezzogiorno. Cette tentative échouera ; le gouvernement italien s'oriente vers une autre direction, en favorisant les subventions à fonds perdus.

La tentative de Rosenstein-Rodan, qui consiste à appliquer à l'Italie l'expérience menée au moment du New Deal américain, est confrontée à un obstacle fondamental, représenté par les traditions accumulées au cours des décennies précédentes au sein du système politico-économique italien. L'Italie a déjà mis au point son propre modèle d'entreprise publique, de nature étatique³⁰. Cette solution sera sanctionnée en 1956 par la décision de créer un ministère spécifique pour diriger le système des interventions publiques en économie.

³⁰ Velo, D., *L'impresa federale europea*, Giuffrè, Milan, 2004.

Les implications de cet éloignement par rapport à l'expérience américaine du New Deal deviennent évidentes lorsque l'Italie se retrouve confrontée au problème de l'industrialisation du *Mezzogiorno*³¹.

La Cassa del Mezzogiorno voit le jour en 1950. Rosenstein-Rodan propose d'en faire un instrument de renforcement du système économique-industriel de l'Italie du Sud dans une perspective internationale et dans le cadre d'une économie ouverte. Les autorités italiennes jugent impossible d'exposer immédiatement l'industrie naissante du Sud à la concurrence internationale et plaident en définitive pour des solutions de nature protectionniste.

Selon Rosenstein-Rodan, et en parfaite cohérence avec l'organisation néo-libérale du New Deal de Roosevelt, la Cassa del Mezzogiorno devrait adopter des statuts qui puissent assurer sa responsabilisation, selon les règles de la bonne gouvernance³². Les autorités italiennes considèrent qu'il est indispensable que la Caisse soit placée sous l'égide du gouvernement, selon une logique étatiste et protectionniste; la responsabilisation de la gestion est affaiblie par la possibilité de recourir à des subventions publiques.

Entre les deux options, la position des autorités nationales italiennes prévaut. Ce choix aura des conséquences très graves dans les années qui suivent. La Cassa del Mezzogiorno et l'IRI, rapprochés par la direction étatiste que prend l'Italie, seront grevés par une gestion économique de plus en plus déficitaire, qui entraînera leur liquidation³³.

³¹ Grassini, F. A., Scognamiglio, C. (dir.), *Stato e industria in Europa: l'Italia*, Il Mulino, Bologne, 1979.

³² Rosenstein-Rodan, P.N., *Programming in Theory and Italian Practice*, MIT, Boston, 1955.

³³ Posner, M., Woolf, G., *Italian Public Enterprises*, Longman, Londres, 1967; Barucci, P., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologne, 1978.

Le modèle italien du New Deal s'est développé en attribuant à l'État une double mission: l'entrepreneuriat et le subventionnement. La Cassa del Mezzogiorno, en faisant sienne cette dualité, a progressé dès le début sur un terrain miné. La prépondérance progressive de l'État subventionnaire sur l'État entrepreneur a entraîné sa faillite inéluctable et, plus généralement, du système des participations publiques.

C'est ainsi qu'apparaît, en Italie, la nécessité d'adopter un modèle de développement plus vertueux, fondé sur le néo-libéralisme de Roosevelt et sur le modèle européen. Cela n'empêchera pas que l'Italie, comme d'autres pays aux caractéristiques et aux problématiques similaires, sera tentée d'emprunter les voies de l'étatisme, en ne tirant pas parti des enseignements offerts par son échec³⁴.

La fin de la Cassa del Mezzogiorno italienne et le succès de la Tennessee Valley Authority américaine sont riches d'enseignement pour tous les États européens. Ces expériences mettent en lumière l'importance des règles dans la réalisation de l'objectif de bonne gouvernance, aussi bien au niveau micro- qu'au niveau macroéconomique.

La création d'autorités indépendantes et d'entreprises fédérales peut être d'une importance décisive pour la défense de l'Europe, à condition d'opter pour le modèle néo-libéral du New Deal de Roosevelt, et non pour l'étatisme.

³⁴ Donati, D., Paci, A. (dir.), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Il Mulino, Bologne, 2010; Boccia, F., Leonardi, M., Letta, E., Treu, T., *I mezzogiorni d'Europa*, Il Mulino, Bologne, 2005.

CHAPITRE IV

Les perspectives de la défense de l'Europe

1. Les points centraux de la défense de l'Europe

À ce jour, l'Europe n'a pas encore mûri de vision politique commune englobant les intérêts à défendre, les menaces à affronter, les structures et les instruments opérationnels à employer, les ressources adéquates à utiliser : la conscience de la responsabilité européenne dans les équilibres du monde ne s'est pas encore développée, même si de nombreux pas en avant ont déjà été faits.

La préoccupation liée au terrorisme djihadiste, aux menaces de cybersécurité et à l'augmentation des zones de déstabilisation en Europe et au Moyen-Orient est constante sur le continent européen : l'ampleur des investissements de sécurité à faire est de l'ordre de plusieurs trillions d'euros.

Il est notoire qu'aucun État européen n'est de taille à affronter seul et de manière autonome les grands défis en jeu, que l'intégration de la défense est une étape nécessaire pour l'Union politique et qu'une défense commune permettra d'assurer la rationalisation des dépenses pour l'armement et de renforcer l'industrie de défense : il existe actuellement en Europe 134 typologies d'armes pour réaliser le travail que les États-Unis effectuent avec seulement 34.

La phase de mise en œuvre n'a pas toujours suivi les grands discours des dirigeants de chaque nation concernant l'avenir de l'Europe, par manque de cohésion politique sur les objectifs et sur les modalités, du fait que l'Union européenne n'est pas perçue comme réceptive aux exigences de chaque nation. Ce n'est qu'en 2015 que la Commission européenne lance, par surprise, le débat sur la nécessité d'une armée européenne pour gérer les problèmes

survenus aux frontières orientales de l'Europe; elle est alors soutenue par l'Allemagne, la Hongrie et la République tchèque³⁵; elle a récemment institué le Fonds européen de la défense pour financer certains projets militaires dans le domaine de la coopération renforcée. La recherche de solutions de grande envergure se poursuit toutefois laborieusement dans le but d'achever l'œuvre de construction pour l'avenir de la sécurité européenne.

Le besoin d'une défense européenne est jugé plus pressant depuis la fin de la Guerre froide: à l'époque, les États-Unis exigent immédiatement de l'Europe le partage des charges pour la défense. Avec le début du conflit dans les Balkans, l'Union européenne doit nécessairement assumer une plus grande responsabilité dans le domaine de la prévention des conflits et dans la gestion des crises: la menace se tient en effet aux portes de l'Europe. Il faut tenir compte du fait que l'idée d'une défense européenne commune remonte à 1948, lorsque le Royaume-Uni, la France et les Pays-Bas signent le traité de Bruxelles. Celui-ci contient une clause de défense mutuelle qui constitue le fondement de la création de l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

La chute du mur de Berlin et le redémarrage de la géopolitique au niveau mondial permettent à l'Union européenne de continuer le long processus de construction de l'Europe de la défense. À compter de 1992, avec l'approbation des missions de Petersberg, l'UEO définit la législation pour se projeter au-delà des frontières européennes; avec le traité d'Amsterdam en 1997, cette clause est ensuite transférée à l'Union européenne grâce à la création de la position de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. Le traité d'Amsterdam introduit également la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

³⁵ L'Allemagne et la France ont exprimé, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Union, le désir de voir les forces armées européennes plus unies. En 2017, la France a lancé l'initiative IEI (Initiative européenne d'intervention) à laquelle ont déjà adhéré dix pays. Cette initiative est cependant plutôt de l'ordre des « coalitions de pays volontaires » à disposition de la CSP sur demande.

En 1998, la France et la Grande-Bretagne font une déclaration conjointe à Saint-Malo dans laquelle elles exhortent l'Union européenne à se doter de forces militaires crédibles; c'est le premier pas vers l'autonomie de la capacité militaire européenne. Lors du Conseil européen de 1999, l'objectif global d'Helsinki, le « Helsinki Headline Goal », prend forme à partir de la déclaration de Saint-Malo, dans le but de doter l'Union d'un instrument militaire avant 2003 afin de satisfaire les exigences prévues par les missions de Petersberg, qui auraient dû donner à l'Union européenne la capacité militaire nécessaire pour la sécurité extérieure. Il prévoyait des niveaux de défense allant jusqu'à quinze brigades (de 50 000 à 60 000 soldats); ces forces, prêtes à se déplacer en soixante jours, auraient été dotées d'autonomie en matière de renseignement, de commandement et de contrôle ainsi que pour leur maintien logistique jusqu'à un an.

Dans le cadre du Conseil européen de Cologne de 1999, l'Union développe sa capacité à mener concrètement des actions de sécurité autonomes grâce à des forces militaires.

En 2000, au cours du Conseil européen de Santa Maria da Feira, au Portugal, les quatre domaines de compétence de l'Union sont identifiés: la police (notamment la gestion des crises, la surveillance, la formation de la police locale, le rétablissement du cadre législatif après la crise); l'État de droit; l'administration civile; la protection civile.

En 2001, la politique européenne de sécurité et de défense est rendue opérationnelle grâce à la Déclaration de Laeken et, en 2002, les ministres européens signent les accords de Berlin Plus autorisant l'utilisation de certaines structures de l'OTAN pour les exigences opérationnelles de l'Union européenne. Le Conseil européen de 2003 promulgue la Stratégie européenne de sécurité (SES); elle définit les priorités stratégiques de l'Union.

En 2004 sont introduits les groupements tactiques, composés de 1500 soldats prêts au redéploiement en l'espace de dix jours et pouvant compter sur une autonomie de six mois; l'Agence européenne de sécurité (AES) voit le jour la même année avec la

mission de développer aussi bien les capacités militaires nécessaires que la coopération industrielle entre les États membres. En 2010, le niveau d'ambition des groupements tactiques est revu à la baisse en misant sur la qualité plutôt que sur la quantité. Les membres de l'Union européenne s'engagent à mettre en place 13 groupements tactiques, tous mis en état de préparation opérationnelle par roulement ; à ce jour, aucun groupe n'a été employé sur un théâtre d'opération.

En 2003, la Stratégie européenne de sécurité naît grâce à Javier Solana. Elle identifie cinq menaces pesant sur l'Union européenne : la prolifération des armes de destruction massive ; le terrorisme ; les États défaillants ; le crime organisé ; les conflits régionaux. Elle met également en lumière l'interdépendance qui existe entre les différents défis rencontrés par la sécurité en général. Enfin, elle affirme la nécessité d'être plus actif dans le domaine de la sécurité (« l'Union européenne doit être plus active, plus cohérente et renforcer ses capacités »).

Dans le traité de Lisbonne qui suit, en 2007, les 27 chefs d'État et de gouvernement ratifient notamment, au titre III, les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; celle-ci ne peut porter atteinte, quoi qu'il arrive, à la politique étrangère et à la représentation des États membres auprès des institutions internationales. Le traité prévoit le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune grâce à la désignation d'un haut représentant et à la définition d'une politique de défense commune. Le lancement des coopérations pour la PESC est décidé dans le cadre du Conseil, qui délibère à l'unanimité, sur l'avis de la Commission et du haut représentant, tandis que le Parlement est tenu informé des délibérations.

Le traité de Lisbonne a introduit trois types de coopération pour le secteur de la défense :

- la coopération structurée permanente, aussi bien pour les programmes européens que pour fournir une unité militaire aux missions entreprises dans le cadre de l'Union européenne ;

- dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, la participation à des missions définies à l'article 43 du traité sur l'Union européenne ;
- l'Agence européenne de défense (AED) pour l'amélioration des capacités militaires.

En 2008, la révision de la Stratégie de sécurité réaffirme la nécessité pour l'Europe d'être plus active, plus cohérente, et de renforcer ses capacités dans le cadre de cette initiative. En 2009, le traité de Lisbonne entre en vigueur : il représente une étape fondamentale de la PSDC. Il inclut la clause d'assistance mutuelle et de solidarité et met au point le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) sous la direction du haut représentant qui assure également le rôle de vice-président de la Commission européenne. En 2010, il est décidé de synchroniser les objectifs globaux civils avec les objectifs globaux militaires.

Aujourd'hui, l'Union européenne est en partie plus complète que l'OTAN, car son pilier sécurité se trouve dans la continuité de sa défense. Dans le cadre de l'opération Atalante, l'Union européenne a mis au point un module de sécurité pour la gestion des pirates capturés au large des côtes somaliennes, en collaboration avec le Kenya, module absent de la chaîne de l'OTAN dans la mission *Ocean Shield*.

Lors du Conseil européen de décembre 2013³⁶, les chefs d'État discutent de l'amélioration des capacités de protection et du renforcement de l'industrie de défense, en réaffirmant en particulier l'importance de la défense, la nécessité de dépasser la fragmentation des marchés européens qui compromet la viabilité et la compétitivité de l'industrie européenne de défense et de sécurité, et la volonté de poursuivre le développement de la PSDC comme complément de l'OTAN, dans le respect de l'autonomie et des procédures décisionnelles de chacun. Le Conseil européen invite les

³⁶ EUCO 217/13- Conclusions 19-20 décembre 2013.

États membres à approfondir la coopération en matière de défense, avec le soutien d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITD) plus intégrée, durable, innovante et compétitive. Cette coopération aura également des retombées positives en termes de croissance, d'emploi et d'innovation pour le secteur industriel européen en général. Enfin, le Conseil européen identifie une série de mesures prioritaires autour de trois axes : augmenter l'efficacité, l'impact et la visibilité de la PSDC ; accroître le développement des capacités ; renforcer l'industrie européenne de défense.

Le Conseil européen jette les bases de la construction de la BITD européenne pour certains programmes militaires choisis. Il établit également le besoin qu'a l'Europe d'une base technologique et industrielle de défense plus intégrée afin d'assurer l'efficacité opérationnelle, la sécurité de l'approvisionnement, l'existence d'économies d'échelle et une meilleure circulation des produits de la défense. Le maintien et le développement des capacités de recherche et de technologie (R&T) sont jugés essentiels, en particulier au niveau des technologies critiques de défense.

La construction de l'Europe de la défense, dans le respect du partage des charges exigées à la fin de la Guerre froide, se poursuit en coopération avec l'OTAN et en accord avec les orientations politiques de chacun des États constituant l'Union : il convient à présent de parcourir la dernière ligne droite, la plus contraignante, dans l'intérêt de l'OTAN autant que de l'Europe.

2. L'OTAN et les synergies possibles

Pour synthétiser les éléments de discussion au sein de l'OTAN, il est essentiel d'évoquer les derniers Sommets, en particulier celui de Varsovie en 2016.

Le communiqué émis à l'issue du Sommet peut être résumé ainsi : l'OTAN, après s'être efforcée de s'adapter aux nouvelles exigences et de garantir son intervention en cas de nécessité, donnera désormais plus d'importance à la défense collective de

ses pays membres, en insistant sur les concepts de dissuasion et de défense. En d'autres termes, l'organisation réaffirme dans les articles 32 et 52 les principes du traité de l'Atlantique Nord³⁷. Les deux concepts reposent sur la crédibilité de l'Organisation, perçue comme capable d'opérer avec succès en cas de nécessité.

En termes de pouvoir militaire, l'OTAN est aujourd'hui classée parmi les plus grandes puissances. Au total, les PIB combinés de tous les pays de l'OTAN s'élèvent à 35 trillions d'euros. À titre de comparaison, la Russie, à la frontière Est de l'Europe, a généré un PIB d'environ 1,1 à 1,2 trillions d'euros en 2016-2017. Parmi les vingt premières puissances militaires du monde, huit pays appartiennent à l'OTAN, dont cinq à l'Europe³⁸. En termes de forces redéployables, l'OTAN possède plus de trois millions de soldats disponibles outre ses forces de réserve, alors que la puissance la plus proche des frontières de l'OTAN possède une force militaire inférieure au million d'unités. L'OTAN est assurément l'une des plus grandes puissances dans le domaine militaire conventionnel, nucléaire et de défense antimissile balistique (BMD). L'OTAN, comme toutes les grandes organisations, connaît des problèmes. Si le concept de dissuasion échouait dans le cadre de l'OTAN, il serait nécessaire de passer à l'application du principe de défense, mais cela impliquerait d'obtenir un consensus de tous les alliés.

Si l'OTAN exprimait un consensus lors d'une crise, elle serait plus puissante que tout ; mais cela n'est pas évident, car chaque pays, bien qu'allié, œuvrera toujours dans son propre intérêt, ce qui pourrait créer des divergences au sein de l'assemblée, entraînant un affaiblissement plus ou moins grand de la coalition.

³⁷ Organisation du traité de l'Atlantique Nord, Communiqué du Sommet de Varsovie – Art. 32 : « La dissuasion et la défense sont au cœur [...] de l'Alliance » ; Art. 52 « [...] une dissuasion et une défense crédibles sont essentielles. »

³⁸ 1 États-Unis ; 2 Russie ; 6 France ; 8 Italie ; 9 Royaume-Uni ; 10 Turquie ; 17 Pologne ; 18 Allemagne ; 20 Canada.

La recherche de consensus requiert énormément de temps; il est parfois nécessaire de répondre avec promptitude aux événements inattendus, pour éviter l'aggravation des situations sur le plan de la défense et de la sécurité, mais cela n'est pas possible tant que le consensus final n'est pas formalisé. Ce problème n'est pas encore résolu au sein de l'OTAN et nous en avons eu la preuve évidente avec l'attaque des tours jumelles le 11 septembre 2001 : l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord (assistance mutuelle) a été établi un mois après.

Les menaces hybrides nécessitent des réponses presque immédiates, dans un premier temps au niveau national dans un second temps au niveau de l'Europe, de l'OTAN ou des coalitions. L'OTAN a identifié un large rayon d'insécurité qui encercle l'Europe, aussi bien à l'Est qu'au Sud; en d'autres termes, l'Europe est entourée par des instabilités régionales qui ont déjà manifesté leurs premiers effets.

L'OTAN a également mis le doigt sur d'autres menaces communes à tous les pays de l'Alliance, parmi lesquelles : la prolifération de la technologie nucléaire et des missiles balistiques, les cybermenaces et le terrorisme religieux.

L'Alliance a donc besoin de forces opérationnelles pour affronter aussi bien les menaces symétriques qu'asymétriques. Cet état de préparation peut être atteint grâce à une meilleure cohésion européenne reposant sur un pilier de défense au sein de l'OTAN.

Le pilier européen ainsi conçu donnerait un signal fort et positif aux relations transatlantiques et protégerait l'OTAN de possibles turbulences et incertitudes à ses frontières méridionales.

Il existe au moins deux autres problèmes d'importance relativement majeure. Le premier tient à l'asymétrie technologique entre les États-Unis et l'Europe, qui rend difficile l'intégration de toutes les plateformes opérationnelles au sein de l'OTAN. À titre d'exemple, les avions de quatrième génération ne s'intègrent pas facilement avec ceux de cinquième génération, ce qui entraîne des

problèmes de génération de forces aériennes sur certains théâtres d'opérations spécifiques. Le nombre de plateformes opérationnelles des États-Unis est bien inférieur à celles des pays européens dans leur ensemble pour effectuer le même travail. Dans le domaine terrestre, il existe dix-sept typologies de chars de combat en Europe contre un seul type pour les États-Unis, vingt-huit frégates et croiseurs contre quatre ainsi que vingt avions de chasse contre six³⁹.

Chaque pays européen possède une « foulditude » d'armements qui présentent parfois des problèmes d'interopérabilité, non seulement entre pays européens, mais surtout avec les États-Unis, aux dépens de la capacité de mobilisation rapide des forces : tous les problèmes ne sont pas résolus par l'application des divers STANAG⁴⁰.

Une industrie européenne de défense faciliterait l'apport des pays européens à la défense de l'Europe par l'OTAN. L'art de la stratégie, dans la défense comme dans d'autres secteurs de la vie, se base sur la compréhension des grandes tendances futures, afin d'être en mesure de prendre des décisions appropriées dans le présent.

3. La défense de l'Europe et la défense européenne

Le débat actuel sur la défense européenne s'est développé en considérant comme acquise la structure que doit adopter la défense même. La nécessité de doter l'Union européenne de ressources adaptées a été identifiée comme le problème crucial. De nombreuses analyses ont approfondi le thème des économies d'échelle permises par le transfert des compétences militaires des États membres à l'Union européenne.

En revanche, la possibilité d'organiser la défense de l'Europe dans le respect du modèle d'État européen fondé sur la subsidiarité a été entièrement négligée.

³⁹ Données du Centre européen de stratégie politique.

⁴⁰ Les STANAG (Standardization Agreement ou accord de normalisation) sont le fondement de l'interopérabilité technique des diverses plateformes opérationnelles.

Une autre piste qui n'a pas été explorée, mais que nous considérons de la plus haute importance, est la possibilité d'organiser la défense de l'Europe dans les conditions actuelles, en adoptant, après une actualisation nécessaire, le modèle de défense mis au point aux États-Unis depuis l'époque de l'indépendance jusqu'aux guerres mondiales.

Le modèle traditionnel de défense des États-Unis s'est fondé sur le dualisme fédération/États membres et s'est traduit par un modèle dual de l'armée. Aux autorités fédérales incombait l'organisation des secteurs de pointe et d'une petite force d'intervention, tandis qu'aux États membres revenait l'organisation des forces territoriales.

Pendant tout le XIX^e siècle, les autorités fédérales ont maintenu le contrôle sur la flotte, sur les écoles et sur une petite force d'intervention, tandis que chaque État membre dirigeait la garde nationale, qu'il pouvait décider, d'une fois à l'autre, de mettre à disposition ou non de la fédération. Cette organisation a passé l'épreuve de deux conflits, avec le Mexique et avec l'Espagne; le conflit avec les autochtones n'est pas de nature comparable.

Ce modèle n'a été dépassé qu'au moment où les États-Unis ont participé aux deux conflits mondiaux. C'est donc un changement de l'ordre international qui a imposé cette évolution militaire.

A plus d'un titre, une solution institutionnelle de ce genre correspond aux conditions actuelles de l'Union européenne. Il est essentiel d'identifier les secteurs de la défense qui doivent relever de la compétence de l'Union européenne. Le rôle joué par la marine aux États-Unis au cours du XIX^e siècle doit désormais être pris en charge par d'autres segments de la défense.

Pour orienter notre pensée, il est utile de prendre en compte la configuration actuelle des dépenses dans le cadre de la défense aux États-Unis. Il est moins pertinent, à cet égard, de calculer le total de la dépense de l'Europe pour la défense que d'examiner la finalité de cet argent.

DÉPENSES POUR LA DÉFENSE AMÉRICAINE (2014, POURCENTAGES)	%
COÛT DU PERSONNEL MILITAIRE EN SERVICE	25,8
COÛT DU PERSONNEL CIVIL	11,9
INVESTISSEMENTS	18,6
RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT	11,2
GESTION ET MANUTENTION	30,9
DIVERS	1,6
TOTAL	100

Source : Département de la défense des États-Unis

Aux États-Unis, la dépense totale pour la défense représente plus du double de la dépense des pays européens dans leur ensemble (545 milliards € contre 227 milliards €)⁴¹. Cela explique l'attention accordée à la nécessité d'augmenter la dépense européenne pour la défense. Mais une augmentation de cette somme aura un impact limité sans une évolution non seulement de l'utilisation des ressources mais aussi de leur répartition entre les trois domaines principaux : personnel, manutention et formation, investissements et recherche. L'agence européenne de défense (AED) estime qu'environ la moitié du budget de défense des pays européens combinés est destinée au personnel contre seulement un peu plus de 3 % à la recherche et au développement, en sachant que l'investissement que l'Union européenne peut se permettre pour chaque soldat est beaucoup plus faible que celui des États-Unis; ainsi l'Union européenne ne peut investir que 27,6 € par soldat, tandis que les États-Unis dépensent 108,3 €. En d'autres termes, avec la moitié du budget de défense des États-Unis, l'Union européenne investit encore moins sur chaque soldat : 27 € au lieu de 45 €. Les données mises en lumière laissent entrevoir de grandes possibilités d'amélioration dans la gestion globale des dépenses, pour l'augmentation de l'efficacité des forces armées au niveau européen.

⁴¹ Centre européen de stratégie politique.

Ces données constituent une approximation, car les budgets publics des pays européens ne sont pas calculés selon des méthodes homogènes; la marge d'erreur peut cependant être jugée sans importance pour notre analyse, étant donnée la différence abyssale qui existe dans la composition sectorielle des dépenses de défense aux États-Unis et dans l'Union européenne.

Ces données suggèrent, grâce à leur valeur d'indicateurs stratégiques, la manière dont pourrait être structurée une défense duale de l'Europe. Les États membres pourraient garder leur souveraineté sur la garde nationale, bassin de forces terrestres mobilisables sous commandement fédéral en cas de conflit. Le personnel militaire en place, en plus grand nombre, continuerait à répondre aux ordres des autorités nationales.

Les compétences concernant les investissements, la recherche et le développement, la gestion et la manutention, la formation, la protection des frontières, le maintien de l'ordre aérien et la sécurité maritime pourraient être transférées à l'Union européenne. Cette structure duale pourrait se concrétiser progressivement, dans une phase de transition; les difficultés dérivant du transfert de pouvoirs seraient ainsi minimisées.

En termes de composantes des forces armées, cette architecture duale de la défense pourrait se traduire par une compétence de l'Union européenne sur :

- l'aérospatiale;
- les activités informatiques;
- la recherche et le développement;
- la promotion des entreprises fédérales sur la base de la collaboration public-privé;
- la protection des frontières;

- la marine;
- un corps d'intervention aux dimensions limitées.

Cette liste a valeur de première approximation. Elle sert à orienter la pensée face à un changement qui serait inévitablement voué à l'échec s'il était conçu en termes radicaux et idéologiques, éventualité déjà vérifiée avec l'échec de la CED.

Si cette structure se réalisait, la formation d'autorités indépendantes et d'entreprises fédérales prendrait une valeur stratégique. De nouveau, l'évocation de l'expérience américaine est utile: les laboratoires de recherche, la NASA et d'autres institutions (surtout dans les secteurs de l'aérospatiale et de l'électronique) ont joué un rôle fondamental pour la modernisation de la défense, en entraînant des retombées de grande importance sur le développement d'activités innovantes dans le système économique.

Ce modèle de défense de l'Europe présente, en outre, l'avantage de pouvoir être mis en place progressivement en adoptant des formes de collaboration modifiables au niveau international, et en particulier au niveau de l'OTAN.

4. Les stratégies opposées en œuvre dans l'Union européenne

Lorsque les changements sont en phase de maturation, il est inévitable que des positions différentes apparaissent. Ce qui doit être souligné dans le cadre de l'analyse que nous proposons ici, c'est la tendance actuelle de sous-estimer les différences entre les stratégies qui se dessinent au niveau européen.

En voulant personnaliser ces stratégies par une référence aux figures qui les ont proposées, on souligne souvent des synergies entre les positions du président Juncker et celles de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini. En réalité, la vision de Juncker est à rapprocher de celle de Monnet, et celle de Mogherini de

celle de Spinelli; cette opposition est ici évoquée pour rappeler la continuité d'un débat qui a accompagné le développement de l'intégration, et non comme grille de lecture exhaustive des deux approches.

Juncker, président de la Commission européenne, a proposé d'établir un Fonds européen de la défense composé de deux volets. D'une part, la section recherche, destinée à soutenir l'étude des technologies et des productions pour la défense. Le Fonds reprend la logique du plan Juncker déjà expérimenté : le financement européen a pour but d'encourager d'autres sources d'investissements, afin d'obtenir un effet multiplicateur. Il en est de même pour la seconde composante, la section développement et acquisitions, destinée à soutenir la coopération entre les entreprises du secteur de la défense.

L'impact que pourrait avoir le Fonds européen de la défense sur le développement des autorités indépendantes et des entreprises fédérales est évident. La continuité avec le plan Juncker confirme le caractère réaliste du projet; le succès déjà remporté par le plan en question constitue une garantie à cet égard.

Le projet de coopération structurée permanente, la CSP, est de nature différente. Il dessine un cadre constitutionnel pour garantir l'administration du développement de la défense européenne.

En parfaite cohérence avec son caractère de cadre constitutionnel, la CSP définit les procédures de vote et l'administration de l'accord. Pour mieux comprendre l'efficacité de la CSP sur le plan opérationnel, il est essentiel de décrire la pyramide dont elle constitue un élément.

Le processus décisionnel requiert un vote à l'unanimité pour les questions touchant à la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), ainsi que la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et la coopération structurée permanente (CSP). Tous les États membres de l'Union européenne participent

aux deux premiers votes concernant la PESC et la PSDC; seuls les membres faisant partie de la CSP votent dans le cadre de cet accord.

La différence entre l'approche suggérée par Juncker, et celle de caractère constitutionnel soutenue par la Haute représentante Mogherini, est évidente. La première cherche à être opérationnelle et à être de nature constitutionnelle matérielle qui doit entraîner par la suite des réformes constitutionnelles formelles; la seconde a une nature de constitution formelle, laissant au second plan l'aspect opérationnel.

S'il devenait nécessaire de lancer des initiatives de défense face à un risque élevé de guerre, l'approche de la CSP révélerait sa faiblesse par rapport aux capacités opérationnelles de l'OTAN. La série de votes à l'unanimité actuellement nécessaire rappelle une référence à la Rome antique: « pendant que Sagonte brûle, le Sénat discute »⁴².

En conclusion, la CSP peut être considérée comme une réédition actualisée de la CED qui ne prend pas réellement en considération les raisons de l'échec de cette dernière. Le fait est que la coopération renforcée conçue par Monnet et la coopération structurée qui en est le pendant pour soutenir l'organisation de la défense de l'Europe ont été définies pour permettre à une petite avant-garde de pays d'agir sans la nécessité de recueillir l'unanimité des votes; la CSP comprend 25 pays qui doivent respecter l'obligation d'obtenir une série de votes unanimes. La CSP se définit comme coopération structurée permanente mais elle ne répond pas à la logique de la coopération structurée.

L'actualité confirme que les pays européens les plus exposés au risque de guerre et d'invasion se tournent vers l'OTAN pour leur défense. C'est le même scénario qui a entraîné la chute de la CED.

⁴² Version française à partir de la traduction libre de l'auteur; la phrase latine originale est la suivante: « dum ea romani parant consultaque, iam Sagunto summa vi oppugnabatur », Tite Live, *Storie*, XXI, 7, 1.

5. Le rôle de l'OTAN et l'ordre international

La raison fondamentale du scepticisme qui a contribué à l'échec de la CED a été l'infériorité du projet par rapport au problème crucial en jeu, le risque de guerre avec l'Union soviétique gouvernée par le stalinisme.

L'OTAN constitue, dans les conditions actuelles, le pilier fondamental de la défense de l'Europe. Le développement par l'Europe de capacités autonomes croissantes de défense ne peut pas ne pas faire partie d'une stratégie globale convenue avec l'OTAN.

Cet aspect est en général évoqué afin d'identifier les modifications nécessaires dans le mécanisme de gouvernance et de répartition des rôles au sein de l'OTAN. En d'autres termes, le débat actuel se concentre sur les instruments organisationnels, en sous-estimant les évolutions de l'ordre international qui imposent en amont de possibles reconfigurations de l'OTAN.

De nos jours, l'ordre international vit des transformations rapides qui rappellent beaucoup les changements advenus dans l'entre-deux-guerres. L'expérience historique peut aider à comprendre les options qui sont en train d'apparaître. La crise du rôle international de l'Angleterre après la Première Guerre mondiale et la modification du rôle international des États-Unis dans les conditions actuelles présentent des points communs qui peuvent aider à comprendre les options possibles aujourd'hui.

La crise est surtout l'occasion d'un changement, si elle est perçue de manière positive ; c'est l'approche qu'il convient d'adopter pour comprendre l'évolution de l'histoire, au moins à moyen et long termes, une fois surmontées les contingences.

L'analyse de l'ordre monétaire international menée par Robert Triffin contribue à mieux comprendre le parallélisme entre les

deux modèles historiques⁴³. Triffin compare l'ordre monétaire soutenu par la livre sterling à celui fondé sur le dollar américain, en identifiant les points forts et les points faibles des deux expériences.

Son analyse se concentre sur l'ordre monétaire. Il convient donc de vérifier dans quelle mesure cette analyse peut être étendue à l'ordre politico-économique global et, en particulier, aux périodes suivant les crises des deux systèmes monétaires.

Les points forts de la livre sterling et du dollar, qui ont permis à ces devises, à deux périodes successives, de gouverner l'ordre monétaire mondial, sont en substance identiques. À l'époque de la plus large diffusion de la livre sterling comme moyen de paiement et de réserve au niveau mondial, l'Angleterre pouvait balancer ses exportations de capitaux par des exportations de biens et de services de même niveau. Le pays était en mesure de financer le développement des pays les plus avancés et de ses propres colonies grâce à sa suprématie économique, du fait même de l'avance qu'il avait prise dans le lancement de la première révolution industrielle.

En balançant l'octroi de financements par des exportations de biens et de services, l'Angleterre jouissait d'un équilibre stable de ses comptes extérieurs. Ces conditions d'absolue suprématie économique-financière garantissaient le rôle de la livre sterling comme pivot de l'ordre monétaire international. En outre, la City de Londres était en mesure, grâce à sa capacité à influencer les mouvements internationaux de capitaux, de pallier d'éventuelles fluctuations dans l'équilibre des comptes extérieurs de l'Angleterre.

Des conditions similaires se présentent pour les États-Unis et pour leur devise au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Dans l'après-guerre, la nation jouit d'une suprématie absolue qui dérive directement de l'avance qu'elle avait prise dans le lancement de la seconde révolution industrielle. Cela lui permet de balancer les

⁴³ Triffin, R., *Gold and the Dollar Crisis*, Yale University Press, New Haven, 1960.

exportations de capitaux et les exportations de biens et de services, sans compromettre l'équilibre des comptes extérieurs. Le PIB américain s'élève à plus de la moitié du PIB mondial total; les réserves d'or de Fort Knox représentent la quasi-totalité des réserves d'or de toutes les banques centrales du monde. Du fait de ces points forts, le dollar ne peut que constituer le pivot de l'ordre monétaire international de l'époque.

Les points faibles qui mettent en crise, à des périodes successives, la livre sterling et le dollar, ainsi que leur rôle dans l'ordre monétaire international, sont identiques pour l'essentiel.

La position privilégiée de l'Angleterre est redimensionnée par le succès d'autres pays qui lancent leur première révolution industrielle et entrent en compétition avec l'Angleterre sur le plan économique et financier. La domination des États-Unis change, quant à elle, avec le succès d'autres pays qui lancent leur seconde révolution industrielle et deviennent ainsi concurrents des États-Unis.

Les développements ultérieurs prennent des chemins différents, qui s'éloignent de plus en plus au fil du temps.

À la première apparition de la crise de l'ordre international, les deux pays consolident leur position grâce au contrôle de nombreux marchés, qui constituent une partie importante du marché mondial. Dans la période qui précède la Seconde Guerre mondiale, l'Angleterre peut compter sur sa capacité à contrôler l'empire. Les États-Unis ont une emprise sur le marché mondialisé, grâce à l'accord donné par les alliés au leadership américain.

La mondialisation a déterminé la naissance d'un marché mondial qui n'est pas gouverné par des institutions de mêmes dimensions. Seuls les États-Unis sont en mesure d'assurer la fonction de gouvernement du marché mondial, en l'absence d'une administration

supranationale au niveau international. Aucun autre pays, pris individuellement, ne peut ambitionner de mettre en place une position alternative aux États-Unis⁴⁴.

Le relatif affaiblissement du leadership économique donne à la suprématie militaire, dans les deux expériences historiques, une importance extrême, car elle garantit une relative stabilité de l'ordre mondial.

La politique militaire de l'Angleterre dans l'entre-deux-guerres se différencie profondément de la politique militaire développée par les États-Unis, après la Seconde Guerre mondiale, qui emprunte des voies innovantes. Cette divergence est d'une importance fondamentale pour comprendre le dépassement du parallélisme entre l'expérience anglaise passée et l'expérience américaine actuelle.

Dans le cas anglais, l'armée draine une part croissante du budget public, en se posant comme une alternative aux investissements civils sur le long terme et à l'amélioration de l'assistance publique. Dans les secteurs d'importance stratégique pour la modernisation du système de production, la recherche et le développement souffrent du manque de ressources; les conséquences en sont une obsolescence accélérée du système de production et une inégalité sociale croissante. La défense du rôle international de l'Angleterre prend alors le pas sur le développement interne du pays.

Dans le cas américain, l'armée occupe un rôle complètement différent. La défense est le secteur où l'investissement est le plus massif dans la recherche et dans l'innovation. Les États-Unis utilisent le budget de la défense pour élaborer une politique industrielle axée sur le long terme, pour financer la recherche et pour soutenir de nouveaux secteurs d'importance stratégique du point de vue aussi bien militaire que civil.

⁴⁴ Velo, D., « La gouvernance dans un monde sans frontières », dans AA. VV., *Mondialisation et société multiculturelle*, PUF, Paris, 2000.

La défense américaine devient un moteur de développement et de modernisation pour le système américain dans son ensemble. Les dépenses militaires soutiennent la croissance de l'industrie aérospatiale, de l'électronique, de nouveaux moyens de communication, de nouveaux matériaux, de la recherche sanitaire, des biotechnologies et de bien d'autres secteurs qui diffusent ensuite leurs innovations et leurs connaissances dans tout le système américain ; ainsi la nouvelle ère numérique connaît ses débuts en 1969, pendant la Guerre Froide, grâce à l'internet militaire conçu par la Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) ayant pour but la communication rapide des commandements militaires.

6. Synthèse

Du point de vue de l'ordre international, nous pouvons ainsi schématiser l'opposition entre la situation de l'entre-deux-guerres et les évolutions actuelles.

La crise du rôle international de l'Angleterre après la Première Guerre mondiale, provoquée par le développement d'autres pays, aurait pu être compensée par une prise de responsabilités internationales par les États-Unis, lancés dans leur effort pour devenir la première puissance mondiale. Cela n'a cependant pas lieu car, au lendemain de la Première Guerre mondiale, les États-Unis optent pour un retour à l'isolationnisme, en réaffirmant la doctrine Monroe⁴⁵. Le déséquilibre dans l'ordre mondial qui en résulte constitue la cause fondamentale de la Seconde Guerre mondiale.

Aujourd'hui, la difficulté des États-Unis à garantir l'ordre international dans les conditions actuelles est encore provoquée par le développement d'autres pays. La responsabilité de garantir l'ordre mondial est devenue insoutenable pour un seul pays, même si, comme les États-Unis, il est de fait la première puissance mondiale. Ce déséquilibre pourrait être compensé par la prise de

⁴⁵ Monroe fut le cinquième président des États-Unis. La doctrine Monroe affirme le refus des interventions européennes dans les Amériques et des interventions américaines en Europe. Monroe vécut entre 1758 et 1831.

responsabilités par l'Europe, devenue première puissance commerciale du monde, mais pas encore un acteur complet de la scène internationale. Si cela arrivait, un ordre multilatéral pourrait se développer plus facilement, de manière pacifique, au niveau mondial.

Si cette vision est correcte, du moins pour une première approximation, deux scénarios possibles se dessinent, après la Guerre froide et avant la Paix chaude (*Hot Peace*)⁴⁶.

Le premier scénario est un refus de la part de l'Europe d'assumer des responsabilités à la hauteur de ses potentialités, accompagné d'un nouvel isolationnisme américain. Les deux phénomènes sont interdépendants et peuvent constituer des facteurs de crise plus graves dans l'ordre international.

Le second scénario repose sur la prise de responsabilités de la part de l'Europe, qui permettrait ainsi aux États-Unis de relancer le rôle constructif qu'ils ont joué au niveau mondial, à commencer par l'impulsion donnée dans ce sens par le président F.D. Roosevelt. Les deux phénomènes sont interdépendants et peuvent encourager le développement d'un multilatéralisme pacifique et le renforcement des institutions internationales.

Le destin de l'OTAN s'inscrit précisément dans ce contexte.

Dans le premier scénario exposé ici, la crise de l'OTAN est vraisemblable avec des effets très graves sur la possibilité d'éviter des conflits en Europe. Dans le second scénario, l'OTAN peut être renforcée sur la base d'un partenariat entre États-Unis et Europe, sur un pied d'égalité, avec une amélioration de la défense de l'Europe, qui deviendrait ainsi un facteur croissant de paix au niveau mondial.

⁴⁶ Mc Faul, M., *From Cold War to Hot Peace*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston New York, 2018.

La solidarité entre États-Unis et Europe sur la base d'un partenariat renouvelé est susceptible de faciliter l'insertion pacifique de nouvelles puissances dans la gouvernance du monde, en rendant ainsi obsolètes les aspirations hégémoniques. Les institutions internationales, nées après la Seconde Guerre mondiale sur une initiative américaine, ne peuvent garantir, dans les conditions actuelles, un ordre mondial équilibré et pacifique, mais pourraient jouer un rôle extrêmement important si l'ordre mondial devenait plus équilibré et pacifique.

Cela démontre que les choix aujourd'hui possibles et nécessaires sont en mesure de déterminer non seulement l'avenir de la défense de l'Europe, mais aussi l'équilibre entre les risques de guerre et les possibilités de paix au niveau mondial.

Cet équilibre constitue, dans notre approche, l'enjeu de la définition de la défense de l'Europe.

CHAPITRE V

Le développement d'une industrie européenne de défense

1. Une structure productive à plusieurs niveaux : national, européen, international

La distinction entre défense de l'Europe et défense européenne exposée dans les pages précédentes engendre deux stratégies alternatives de développement d'une industrie européenne de défense.

Si l'objectif poursuivi est de construire une défense européenne selon les modèles traditionnels des États centralisés, il est nécessaire d'organiser une production autonome dans tous les domaines autour desquels gravitent les forces armées : terre, air, mer, espace et internet. Certains éléments de l'arsenal peuvent être acquis sur le marché (COTS – *Commercial off the Shelf* ou produits informatiques standard), mais uniquement les plus standardisés à moindre valeur ajoutée.

Le problème que pose cette option est celui du financement de l'organisation d'une industrie de défense de grande envergure en mesure de couvrir tous les besoins des forces armées. La difficulté inhérente à cette approche tient à la modification de la structure de dépense publique des pays membres : cette stratégie suppose, pour l'industrie de défense, un budget presque comparable à celui qui existe actuellement aux États-Unis (545 milliards d'euros), bien plus élevé que celui de tous les pays européens (227 milliards d'euros)⁴⁷. Les besoins financiers immédiats sont d'autant plus

⁴⁷ Budget militaire 2017, Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (données 2016).

importants si l'on prend en compte l'impossibilité de restructurer rapidement les anciennes structures militaires des pays membres, qui comptent un nombre de soldats supérieur aux besoins d'une armée unifiée. Le coût de la nouvelle défense s'ajouterait alors à celui des défenses nationales traditionnelles.

Il est donc difficile de proposer un tel engagement financier, d'autant plus lorsqu'on considère la situation des principaux pays du sud de l'Europe, accablés par une dette publique très élevée qui nécessite déjà un redressement coûteux.

La stratégie à suivre pour créer une industrie européenne de défense serait très différente si l'on poursuivait l'objectif d'une nouvelle forme de défense de l'Europe. Cette voie implique une modification progressive de la défense qui existe aujourd'hui, axée sur les lignes stratégiques élaborées par l'OTAN. Une défense de l'Europe qui évoluerait en fonction du nouvel ordre mondial émergent suppose le développement des capacités de défense autonomes de l'Europe et une réduction de la contribution américaine à l'OTAN. Cette contribution devrait toutefois continuer à garantir la défense de l'Europe contre les risques extrêmes, notamment celui d'une guerre apocalyptique.

Dans cette perspective, il convient d'envisager la manière de structurer l'arsenal européen, grâce aux produits des industries de défense des États membres de l'Europe, des États-Unis et d'autres pays du monde (y compris l'Angleterre après le Brexit).

2. L'industrie de défense européenne et les industries de défense nationales

Une industrie européenne de défense ne peut remplacer à court terme les industries nationales actuellement existantes. Cet objectif peut être poursuivi à moyen et long termes, en compensant la réduction des industries nationales par l'expansion de l'industrie européenne, dans le respect d'une répartition territoriale

équilibrée des investissements et des niveaux d'emploi. Un développement équilibré peut contribuer à valoriser les meilleures compétences actuellement à l'œuvre dans les États membres.

Pour amorcer le changement, il est crucial de définir les objectifs à poursuivre au cours de la période de transition, ainsi que la durée de celle-ci.

En ce qui concerne la durée de la transition, l'un des paramètres à considérer est la prévision du temps qu'il faudra pour rendre obsolètes les productions nationales actuelles et du temps nécessaire au lancement de nouvelles productions de l'industrie européenne de défense. En d'autres termes, l'industrie européenne de défense devra se structurer en temps utile pour remplacer les produits des industries nationales, à mesure que ceux-ci deviendront obsolètes. Dans l'industrie aéronautique, les nouveaux projets précèdent de quinze ans la fin du cycle de vie, de l'ordre de trente à quarante ans, des produits manufacturés militaires, tels que les avions de chasse. Cette donnée peut être utilisée comme prévision réaliste de la durée minimale de la transition.

Il convient également de déterminer le type de productions militaires qu'il convient de lancer lors de cette phase afin de stimuler la construction d'une industrie européenne de défense. Cette problématique recouvre deux aspects. Il s'agit d'identifier, d'une part, les produits liés à une planification opérationnelle et financière du secteur militaire européen, et d'autre part les compétences technico-industrielles pour leur réalisation.

3. Le lancement et le développement d'une industrie européenne de défense

Le choix des produits relevant de la compétence de l'industrie européenne de défense pose la question des priorités poursuivies respectivement par les États membres et par la défense européenne, en fonction de leurs missions. Cette problématique comprend une dimension politico-constitutionnelle importante qui ne peut être réduite à la dimension économique ou technico-militaire.

Les gouvernements des États membres sont chargés de garantir un développement équilibré, des emplois et la capacité de concurrence de leur système national. L'élaboration d'une défense de l'Europe répond à des priorités différentes, et d'abord à la nécessité d'une défense efficace. Il n'existe aujourd'hui aucun lieu où comparer les différentes priorités tout en assurant la recherche de solutions optimales, autres que le compromis, pour tous les acteurs impliqués. La difficulté réside dans la nécessité de faire face à des objectifs hétérogènes.

La solution la plus simple à mettre en place, du moins lors d'une phase initiale, consiste à identifier des initiatives spécifiques pour lesquelles la divergence entre les objectifs nationaux et européens est mineure ou inexistante.

Le processus est déjà en cours. Le Fonds de défense européen, établi dans le cadre de la stratégie globale de l'Union européenne, financera en partie plusieurs nouvelles capacités militaires pour lancer la construction de la base industrielle de défense (BID) européenne, sur un principe de collaboration des industries nationales existantes.

L'Agence européenne de défense a mis en avant des priorités d'investissements dans les capacités militaires suivantes : les avions de ravitaillement en vol, les drones européens, le nouveau chasseur européen, la nouvelle génération de satellites de communication utilisés par les appareils de gouvernance, la cyberdéfense et la surveillance maritime.

Dans de nombreux cas, il s'agit d'initiatives nouvelles qui ne se superposent pas à des productions préexistantes ; elles sont en mesure de garantir la production de biens et de services d'intérêt général européen et, dans le même temps, de garantir développement et innovation dans les pays européens participant aux initiatives.

La recherche d'une solution à cette problématique peut être facilitée par l'adoption de modes de production ancrés dans d'autres

secteurs productifs, notamment dans le secteur mécanique, et fondées sur l'utilisation systématique de la décentralisation de la production de composants.

En Europe, l'industrie mécanique a vécu cette expérience entre la fin des années 1970 et le début des années 1980. Aujourd'hui, il s'agit d'un mode de production courant et bien établi, qui a déjà été adopté par l'industrie de défense et pourrait se développer ultérieurement avec l'organisation de la défense de l'Europe sous des formes innovantes et à des coûts plus raisonnables.

Les composants du produit final peuvent être fournis par des entreprises de défense ou acquis sur le marché. Cette alternative n'est pas neutre car les formes de sécurité que les produits manufacturés doivent posséder ne sont pas toujours garanties.

En prenant en considération ces aspects, une stratégie de production qui repose sur l'utilisation de composants peut offrir des avantages de différentes natures : la réduction des coûts totaux de production, l'utilisation de technologies avancées (ou « edge technology ») déjà disponibles, avec une réduction des temps nécessaires pour réaliser la conception et la production du bien final, l'implication d'entreprises appartenant à plusieurs États membres en répartissant l'impact positif sur l'économie, l'implication d'entreprises d'États alliés, y compris les États-Unis, selon les modalités de participation déjà établies par ce pays pour la construction du F35⁴⁸.

En ce qui concerne les rapports entre États-Unis et Europe, cette dernière fournit aujourd'hui des composants aux entreprises de la défense américaine ; le développement de l'industrie européenne

⁴⁸ Le projet F35 a obtenu l'implication de trois pays européens : le Royaume-Uni, l'Italie et les Pays-Bas, avec des parts de participation nationales à hauteur d'environ 2 milliards de dollars pour le premier niveau et 1 milliard de dollars pour le deuxième niveau des phases de recherche et de développement de l'avion.

de défense pourrait permettre d'équilibrer les échanges, en encourageant les entreprises européennes de la défense à acheter et à vendre des composants aux entreprises américaines⁴⁹.

Pour trouver des solutions innovantes, il convient toujours de respecter ce qui a été acquis par le passé. La continuité est à la fois une valeur et une contrainte que l'histoire impose à ceux qui veulent contribuer au progrès.

4. Marché et programmation

L'industrie de défense ne peut opérer sur le marché selon les règles classiques de la concurrence. Cela n'est possible que pour certaines parties de la défense, dont l'importance stratégique est mineure. La recherche de l'efficacité ne peut constituer un objectif primaire; cette exigence ne peut être poursuivie par les entreprises du secteur que si elle se révèle compatible avec les contraintes imposées par l'architecture globale de la défense.

La concurrence parfaite n'existe généralement pas dans les secteurs de production⁵⁰. Elle n'existe certainement pas dans le secteur de la défense, où les processus décisionnels répondent dans une moindre mesure aux principes théoriques de l'économie. La défense est un secteur dominé par diverses formes de réglementation, au niveau national et international; cela en fait un cas typique de secteur organisé selon des formes de concurrence imparfaite. Il s'agira alors d'examiner la manière dont la programmation peut suppléer aux limites de la concurrence pour garantir un fonctionnement ordonné du système.

⁴⁹ La structure de l'actionariat de Leonardo (1/2018) présente une répartition géographique du flottant de l'actionariat institutionnel : il est distribué à hauteur de 43,5 % en Amérique du Nord, de 22 % au Royaume-Uni et en Irlande, de 10,6 % en France, de 8,3 % dans le reste de l'Europe et de 8,2 % dans le reste du monde. La composition de l'actionariat est, quant à elle, ainsi répartie : 51,8 % d'investisseurs institutionnels, 30,2 % provenant du Ministère de l'Économie et des Finances, 17,2 % d'investisseurs individuels, 0,6 % d'actions propres, 0,2 % non identifié.

⁵⁰ Simon, H.A., *Models of Bounded Rationality*, Harvard University Press, Cambridge, 1983.

Dans ce contexte, le comportement typique des entreprises est de surévaluer les coûts lors des négociations avec l'autorité publique acquéreur. Cette dernière ne peut pas se référer aux prix du marché pour évaluer correctement ces coûts. Le développement de la défense de l'Europe peut être l'occasion de dépasser cette limite, en donnant la possibilité à la défense de comparer l'offre des entreprises des différents États membres⁵¹. Le fait est que la défense ne peut jouer dans ces négociations un rôle de juge impartial, à cause de la nature même des décisions à prendre.

Cela suggère que la planification des nouvelles capacités militaires à acquérir pour l'Europe de la défense est vouée à prendre la forme d'une programmation concertée. La répartition des activités entre les États membres revêt la même importance que les rapports entre la défense et les entreprises du secteur. Cela devrait se révéler d'autant plus vrai lors des phases de lancement de la défense de l'Europe, au cours desquelles apparaîtra la nécessité de réduire le nombre d'entreprises en sélectionnant celles qui sont le plus susceptibles de garantir la qualité des produits à un prix compétitif. Il est facile de prévoir qu'aucun État membre ne pourra accepter la faillite de ses entreprises de la défense, même si ces dernières sont marginales; la rationalisation du secteur ne peut être qu'un processus à moyen et long termes.

Dans la terminologie économique courante, cette problématique est décrite grâce à des concepts de barrières à l'entrée et à la sortie. Le processus d'organisation de la défense de l'Europe implique une réduction des barrières intra-européennes à l'entrée, car le marché européen se substitue aux marchés nationaux en alimentant de fait le nombre de producteurs impliqués dans le processus; ce sont les barrières à la sortie qui ralentiront le processus.

Ces problèmes se posent dans une moindre mesure pour les nouveaux produits ainsi que pour la recherche et le développement

⁵¹ C'est ce que fait la BCE, en mettant en concurrence les banques centrales nationales pour la prestation de services.

d'innovations. C'est dans ce domaine que l'intégration dans le secteur de la défense peut entraîner les effets les plus positifs, même à court terme, car elle ne sera confrontée qu'à des obstacles mineurs en l'absence de concurrents solides.

Dans ce cadre, la naissance de réseaux d'entreprises de la défense, déjà envisagée dans les pages précédentes, constitue la solution intermédiaire entre marché et planification. C'est d'autant plus vrai dans la mesure où la création de ces réseaux modifie le rapport entre État et marché. La défense ne dialogue pas avec des entreprises individuelles, mais avec des institutions, les réseaux, qui représentent plusieurs entreprises. La hiérarchie des processus décisionnels connaît alors une évolution. La hiérarchie des défenses nationales entre en crise, celle de l'Europe est en cours de formation ; de ce fait, l'ouverture à des formes de programmation participative s'amplifie, en reconnaissant un rôle plus important aux réseaux d'entreprises.

Ce processus pourrait être défini comme le développement d'une programmation fédérale de la défense, dont le premier noyau est déjà représenté par l'Agence européenne de défense. Le processus en cours comprendra également tous les autres aspects déjà sur la table dans le cadre de l'Union de défense et de sécurité européenne : ils concernent non seulement les capacités militaires de développement et d'identification des technologies critiques à rechercher, mais également, selon les scénarios opérationnels, les missions, les forces, le renseignement et le développement des concepts de solidarité et d'assistance mutuelle. Cette définition existe parallèlement à l'identification en cours d'une nouvelle forme d'État fédéral par l'Union européenne.

La Fondation a été créée en 1978 par Jean Monnet, concepteur de la première Communauté européenne et premier citoyen d'honneur de l'Europe, qui lui a confié l'ensemble de ses archives. Institution indépendante d'utilité publique, non-partisane et non-militante, elle bénéficie du soutien de l'État de Vaud, de la Confédération suisse et de la Ville de Lausanne. Elle déploie ses activités depuis la Ferme de Dorigny, située au cœur du campus de l'Université de Lausanne, son principal partenaire.

Elle conserve aujourd'hui de nombreux autres fonds d'archives privés qu'elle met en valeur, notamment ceux de Robert Marjolin et les papiers européens de Robert Schuman et de Jacques Delors, ainsi que des documents iconographiques et audiovisuels. Elle abrite une bibliothèque spécialisée et un centre de documentation européenne. Elle recueille les témoignages d'acteurs et témoins dans le cadre de ses programmes d'interviews filmées. Elle met ainsi à disposition des utilisateurs, notamment des chercheurs, un ensemble cohérent de ressources documentaires sur les origines et les développements de la construction européenne et les relations Suisse – Europe. La Fondation attribue chaque année sa Bourse Henri Rieben à plusieurs doctorants avancés.

A la faveur du rayonnement de ce patrimoine et de la collaboration entre Jean Monnet et le professeur Henri Rieben qui présida la Fondation jusqu'en 2005, la Fondation est devenue un carrefour européen et un lieu incontournable de rencontre, de débats et de réflexion sur de grands enjeux d'actualité européenne. Elle organise régulièrement des conférences, des dialogues européens et des colloques internationaux, nouant des partenariats avec des institutions de grande renommée. Elle décerne périodiquement sa Médaille d'or à des personnalités politiques de premier plan ayant œuvré à l'intérêt commun des Européens ; parmi ses lauréats on compte José Manuel Barroso, Emilio Colombo, Mario Draghi, Valéry Giscard d'Estaing, Jean-Claude Juncker, Helmut Kohl, Romano Prodi, Helmut Schmidt, Martin Schulz, Javier Solana et Herman Van Rompuy. Elle accueille aussi de nombreux visiteurs et des chercheurs qu'elle assiste dans leurs travaux, en plus de contribuer à la formation des étudiants. Grâce à un soutien cantonal vaudois, la Fondation a lancé en 2016 une nouvelle activité comme « laboratoire d'idées » autour du travail d'un groupe d'experts, se penchant actuellement sur la thématique de la mobilité durable en Europe.

Une mission éditoriale vient compléter l'éventail de ses activités, avec la collection des Cahiers rouges créée par Henri Rieben en 1957, coéditée avec *Economica* depuis 2007 et qui compte à ce jour 218 ouvrages. En 2014, une nouvelle série de publications légères, la Collection débats et documents, a été lancée. Ces publications tendent à valoriser le patrimoine documentaire de la Fondation, ses événements publics, ou encore l'expertise de ses membres et partenaires.

Chaque année se réunit l'assemblée générale du Conseil de la Fondation qui se compose de plus de 500 membres, venus de tous horizons, ainsi que son Comité scientifique. Pat Cox, ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international, préside la Fondation et son Conseil exécutif depuis le 1^{er} janvier 2015. Ses prédécesseurs sont José Maria Gil-Robles (2009-2014), ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international ; Bronisław Geremek (2006-2008), député au Parlement européen et ancien ministre des Affaires étrangères de Pologne ; et Henri Rieben (1978-2005), professeur à l'Université de Lausanne. La Fondation est dirigée depuis 2012 par Gilles Grin, docteur en relations internationales, par ailleurs chargé de cours à l'Université de Lausanne.

Numéros déjà parus dans la Collection

Ferry, Jean-Marc: *Les voies de la relance européenne*, numéro 1, avril 2014, 51 pp.

Grin, Gilles: *Méthode communautaire et fédéralisme: le legs de Jean Monnet à travers ses archives*, numéro 2, septembre 2014, 27 pp.

Cox, Pat: *De la crise économique à une crise politique dans l'Union européenne?*, numéro 3, septembre 2015, 59 pp.

Cox, Pat: *From Economic Crisis to Political Crisis in the European Union?*, issue 3, September 2015, 55 pp.

Gil-Robles, José Maria: *L'investiture de la Commission européenne: vers un gouvernement parlementaire pour l'Union européenne*, numéro 4, décembre 2015, 43 pp.

Dehousse, Renaud: *Quelle union politique en Europe? Entretien réalisé par Hervé Bribosia*, numéro 5, mai 2016, 51 pp.

Cox, Pat: *Europe after Brexit*, issue 6, July 2016, 27 pp.

Grin, Gilles: *Shaping Europe: the Path to European Integration according to Jean Monnet*, issue 7, March 2017, 34 pp.

Martenet, Vincent: *Un pacte pour réformer et refonder l'Union européenne*, numéro 8, mars 2017, 54 pp.

Cox, Pat; Oliva, Patrick; Kaufmann, Vincent; Lundsgaard-Hansen, Niklaus; Audikana, Ander et Huberts, Leo: *Mobilité durable: Un appel aux décideurs européens*, numéro 9, mars 2018, 37 pp.

Cox, Pat; Oliva, Patrick; Kaufmann, Vincent; Lundsgaard-Hansen, Niklaus; Audikana, Ander and Huberts, Leo: *Sustainable Mobility: An Appeal to European Decision-Makers*, issue 9, March 2018, 37 pp.

Fontaine, Pascal: *La méthode communautaire: Entretien réalisé par Chantal Tauxe*, numéro 10, novembre 2018, 28 pp.

Cox, Pat: *A European Parliament Election of Consequence*, issue 11, December 2018, 15 pp.

Mayne, Richard; Hackett, Clifford P.: *The Father of Europe. The Life and Times of Jean Monnet*, issue 12, March 2019, 248 pp.

Cox, Pat: *Brexit: et maintenant?*, numéro 13, juillet 2019, 29 pp.

Grin, Gilles; Nicod, Françoise; Paul, Eva (eds.): *Europe in the World – L'Europe dans le monde*, issue 14, February 2020, 129 pp.

La défense de l'Europe et la défense européenne incarnent deux visions différentes.

La défense européenne a été conçue par les traditionalistes comme défense européenne souveraine, sur le modèle de défense mis en avant par les États nationaux du XIX^e siècle.

De nos jours, élaborer une nouvelle défense de l'Europe signifie créer, au sein de l'OTAN, un pilier européen ouvert à des accords avec les pays limitrophes (le Royaume-Uni après le Brexit, la Russie, Israël, les pays d'Afrique du Nord) et avec les pays les plus importants au niveau mondial.

Cet essai parcourt l'histoire européenne des soixante-dix dernières années, au cours desquelles se sont opposées ces deux visions, et dessine un nouveau modèle dual de défense européenne reposant sur deux composantes : une contrôlée individuellement par les États membres et une autre organisée par les autorités européennes. Ce modèle est fondé sur l'expérience historique vécue par les États-Unis.

Une nouvelle défense de l'Europe, c'est la réponse aux grands défis européens : à l'intérieur pour soutenir la recherche, le développement, l'innovation et la création d'une industrie européenne de défense moderne ; au niveau international pour garantir la sécurité dans le cadre d'un ordre mondial subissant de profondes modifications.



Cover: alain kissling / atelierk.org
Inner Layout: atelier Kinkin

Fondation Jean Monnet pour l'Europe
Ferme de Dorigny
CH - 1015 Lausanne
www.jean-monnet.ch

ISSN 2296-7710



9 772296 771001