

Du prix Charlemagne à la défense de l'Europe, par les Européens !

OPINION - Par Jean MARSIA, président de la Société européenne de défense AISBL (SED)

Le discours de M. Draghi, prononcé le 14 mai à Aix-la-Chapelle, après la remise du prix Charlemagne, a tout d'abord actualisé certains éléments de son rapport de 2024, prenant en compte les nouvelles crises et l'hostilité de Trump envers l'Union européenne (UE). M. Draghi a souligné à juste titre que les droits de douane étatsuniens, portés à des niveaux jamais vus depuis un siècle, ont fait chuter d'environ 17 % les exportations européennes vers les États-Unis d'Amérique et que la fermeture du détroit d'Ormuz fracture nos chaînes d'approvisionnement ; leur réparation pourrait prendre des mois, voire des années, selon M. Draghi.



leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre."

Pour comprendre la portée de la clause de défense mutuelle de l'Union, il convient de se rappeler que le § 2 de l'article 42 dispose :

"La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. [...] La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre."

De plus, le § 4 de l'article 42 dispose : "Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre." [...]

Pour la SED, la subordination à l'OTAN, d'une part, et l'exigence de l'unanimité au sein du Conseil européen, d'autre part, rendent illusoire la mise en œuvre de la clause de défense mutuelle de l'Union.

Un fédéralisme « pragmatique » de pacotille

Dans le domaine institutionnel, M. Draghi, constatant que la gouvernance européenne a été construite pour empêcher la concentration du pouvoir, et que cela ne permet pas de faire face aux défis actuels, a remis en avant le fédéralisme « pragmatique » qu'il avait évoqué en 2022, estimant que la faible légitimité de l'Union rend l'action commune plus difficile.

Je partage son avis sur le fait que la légitimité de l'Union est faible, voire très faible, et que cela rend l'action commune plus difficile, mais il reste que son fédéralisme « pragmatique », censé permettre de rétablir à la fois l'efficacité et la légitimité démocratique, manque de pertinence sur le plan institutionnel.

Pour M. Draghi, les pays qui ont la volonté d'agir devraient approfondir leur coopération dans des domaines concrets, grâce à des instruments qui produisent des résultats que les citoyens peuvent voir et mesurer. Et chacun devrait s'engager par un choix national délibéré, approuvé par son électeur, afin que les citoyens sachent à quoi leur gouvernement s'est engagé et puissent lui demander des comptes. La mise en œuvre renforce la légitimité. La légitimité rend possible une coopération plus étroite. Et à mesure que l'habitude d'agir ensemble se développe, le sentiment d'avoir un objectif commun s'affermir. Cette approche sera nécessairement expérimentale. Certaines initiatives fonctionneront ; d'autres non. C'est pourquoi il qualifie à juste titre son approche de pragmatique.

M. Draghi, à l'époque premier ministre d'Italie, avait déjà appelé, le 3 mai 2022, au Parlement européen à Strasbourg, à « la mise en place au niveau européen d'un fédéralisme pragmatique, qui serait aussi un fédéralisme des valeurs », sans toutefois préciser ces concepts, ce qu'il a fait le 14 mai dernier à Aix-la-Chapelle. Il a dit que son approche relève aussi du fédéralisme - car pour lui, ces expériences ne sont pas aléatoires. Elles sont guidées par une destination commune : la conviction que les Européens doivent apprendre à exercer le pouvoir ensemble s'ils veulent préserver leurs valeurs.

L'euro montre, a-t-il dit, comment cela peut se produire. Ceux qui en avaient la volonté sont allés de l'avant. Ils ont construit des institutions communes dotées d'une réelle autorité. Lorsque cet engagement a été mis à l'épreuve jusqu'à frôler le point de rupture, la solidarité requise s'est avérée bien plus grande que beaucoup ne l'avaient imaginée. Le cadre a tenu bon, les pays ont continué à adhérer et le soutien à l'euro atteint aujourd'hui un niveau record. Pour les sociétés qui le partagent, le quitter est devenu presque impensable.

Pour M. Draghi, c'est ce qui rend les engagements européens durables. Ce ne sont pas des mots inscrits une fois pour toutes dans un traité, mais l'expérience d'agir ensemble, d'être mis à l'épreuve ensemble et de découvrir, à travers le succès, que la solidarité peut

fonctionner. Notre tâche, a-t-il dit, consiste désormais à recréer cette même dynamique dans les domaines de l'énergie, de la technologie et de la défense. Les dirigeants européens savent où se trouve le travail à accomplir. Ils doivent maintenant décider s'ils sont prêts à faire passer le fond avant la forme et à choisir les instruments qui permettront d'atteindre les résultats escomptés.

M. Draghi juge que nous avons atteint un point où les décisions que l'Europe doit prendre ne peuvent plus s'inscrire dans le cadre institutionnel dont nous avons hérité. Certaines exigent une envergure que seule l'Europe peut offrir. D'autres requièrent un degré de légitimité démocratique qui doit être construit à partir de la base. Ensemble, elles exigent des dirigeants européens qu'ils aillent un pas plus loin.

Enfin, M. Draghi constate que, partout sur notre continent, les Européens montrent qu'ils veulent que l'Europe agisse. Ils veulent que l'Union européenne défende leur liberté, leur prospérité et leur solidarité. Et ils continuent de défendre, avec passion, les valeurs qui font que l'Europe vaut la peine d'être construite et qui, aujourd'hui, la rendent unique. La tâche consiste désormais à répondre à cette confiance avec courage et à montrer que l'Europe peut à nouveau convertir la crise en union.

Tout cela me semble positif, mais ce n'est pas du fédéralisme. M. Draghi indique à présent aux Européens une voie institutionnelle très inadéquate, alors qu'en 2018, lorsqu'il était président de la Banque centrale européenne (BCE), il a dit à Florence qu'en Europe, la fourniture de biens publics supranationaux, comme la sécurité, la défense ou la migration, devrait être financée par une fiscalité européenne. Un État fédéral européen pourrait, a-t-il dit, tout d'abord instaurer une solidarité interétatique et interrégionale, via son budget, pourvu que celui-ci soit substantiel. Seul un État fédéral européen pourrait, selon lui, définir une politique fiscale commune et mieux intégrer le marché financier, ce qui dissocierait la consommation et le revenu au niveau local. J'ai applaudi à ces propos, voici mes raisons.

Pourquoi le fédéralisme ?

Le fédéralisme est le seul mode pertinent d'organisation qu'un État paneuropéen pourrait adopter en vue notamment de mettre en œuvre les recommandations des rapports Letta, Draghi et Niinistö de 2024, visant à arrêter le déclin économique et scientifique de l'Europe, et à réduire sa dépendance des États-Unis pour le maintien de la paix.

Seules quatre voies s'ouvrent aux États d'Europe pour intensifier leur union : la coopération, l'intégration, la confédération et la fédération.

La coopération consiste pour des États à prendre des décisions communes, comme c'est le cas dans le cadre de l'OTAN, mais constatons qu'en plus de 75 ans, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord a échoué à supprimer les frontières intérieures de l'Europe pour les militaires, et à améliorer l'efficacité de nos dépenses de défense.

L'intégration est le fait d'États qui acceptent de se soumettre aux règles directement applicables, édictées par des institutions supranationales qu'ils ont créées, comme les Communautés européennes ou l'UE. Ces institutions ont stimulé la croissance économique, mais elles sont peu aptes à gérer les crises, et sont incapables de mettre sur pied une défense européenne : elles en parlent en vain depuis le plan Pleven de 1952.

La confédération groupe des États qui mettent en commun certains moyens politiques et économiques tout en conservant leur souveraineté. L'histoire montre que les confédérations soit se transforment en fédérations, soit se dissolvent. La Confédération suisse, fondée en 1291, devint fédérale en 1848 après la guerre civile du Sonderbund. L'organisation confédérale des « Provinces-Unies » des Pays-Bas du Nord au XVIII^e siècle fut calamiteuse. Les États-Unis d'Amérique ayant pâti d'une gouvernance inadéquate au cours de la Guerre d'Indépendance, George Washington, avec l'appui de James Madison, Alexander Hamilton et John Jay, a obtenu le remplacement de la constitution confédérale de 1776 par celle, fédérale, de 1787. L'Autriche devint fédérale en 1920 et l'Allemagne en 1949, ayant enfin tiré les leçons de leur passé. Quant à la Confédération des États indépendants, conçue par M. Gorbatchev en 1990 pour succéder à l'Union des Républiques socialistes soviétiques, elle a très rapidement dysfonctionné puis éclaté. Le professeur de droit constitutionnel Francis Delpérée disait à ses étudiants que le confédéralisme, c'est le fédéralisme pour les cons. C'était concis et clair.

La première fédération date de 1787. La première constitution fédérale a établi une république fondée sur la séparation et l'équilibre des pouvoirs, comme l'avait préconisé Montesquieu, ainsi que leur collaboration (les *checks and balances*) ; un pouvoir exécutif, le président des États-Unis ; un pouvoir législatif, le Congrès, composé de la Chambre des représentants des citoyens, et du Sénat, qui représente les États fédérés ; un pouvoir judiciaire, avec à son sommet la Cour suprême, qui veille au respect de la Constitution par les lois, les États fédérés et les organes de l'État fédéral.

Pour la faire ratifier par les 13 États fédérés, James Madison, Alexander Hamilton et John Jay ont publié 85 articles en 1788, *The Federalist Papers*. Chacun devrait donc savoir ce que signifient les mots « fédéral », « fédération » et « fédéralisme », mais force est de constater que ces termes ont été employés à tort et à travers, particulièrement en France.

La fête de la Fédération a lieu au Champ-de-Mars de Paris, le 14 juillet 1790. C'est au Mur des Fédérés du cimetière du Père-Lachaise que l'on commémore les morts de la Commune de Paris. Lors du congrès de l'Europe, tenu à La Haye du 7 au 10 mai 1948, les pseudo-fédéralistes n'ont pas su s'entendre sur la définition du fédéralisme. Les démocrates, menés par Spinelli, disaient vouloir une constitution de type américain ou suisse, mais ils ne l'ont jamais rédigée. Les fédéralistes philosophiques ou intégraux avaient Henri Brugmans et Alexandre Marc comme porte-paroles¹⁾ ; avec les technocrates inspirés par Monnet²⁾ ils avaient le projet de confier le pouvoir aux élites économiques, syndicales et intellectuelles, par rejet de la démocratie et du suffrage universel. Dans les années 1950, « La Fédération » était un mouvement monarchiste réactionnaire français.³⁾ Rien de tout cela ne correspond aux *Federalist Papers*.

Pour ma part, je suis fédéraliste au sens des *Federalist Papers*, car j'estime que la fédération est la seule voie qui reste à l'Europe pour peser dans le monde, pour faire face aux menaces et aux défis actuels. Pour se fédérer, des États devraient transférer à la Fédération ou partager avec elle une part de souveraineté, en adoptant une constitution qui répartirait les compétences étatiques entre la Fédération et les entités fédérées. En fonction de leurs besoins et de leur histoire, la répartition des compétences varie considérablement d'un pays à l'autre. C'est pourquoi il y a autant de variantes du fédéralisme qu'il y a d'États fédéraux, mais si ceux-ci ne respectent pas quelques principes, ce n'est plus du fédéralisme. Quels sont ces principes ?

La démocratie, pour être pérenne, requiert que nul ne puisse abuser du pouvoir. Il faut donc que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire doivent être séparés, à tous les niveaux de gouvernement, soit la Fédération européenne, ses États membres, pour certains de ceux-ci, les Régions, Provinces, Länder ou Cantons, et les pouvoirs locaux.

Les entités fédérées possèderaient des compétences étatiques qu'elles exerceraient sans subir de tutelle de la Fédération européenne. Elles seraient égales en droit : il n'y aurait pas de distinction en fonction de leur ancienneté, du nombre d'habitants, de leur poids économique, ... Elles auraient la possibilité de coopérer entre elles et avec le niveau fédéral. Elles participeraient à la gouvernance du niveau fédéral par leurs représentants au sein d'une chambre législative, dénommée Sénat, *Bundesrat*, ...

Établir la Fédération européenne annoncée le 9 mai 1950 par Robert Schuman, mais jamais réalisée, est la *conditio sine qua non* d'une défense européenne, car elle seule pourrait désigner un commandant suprême européen démocratiquement légitime.

Cela ne requiert qu'un peu de volonté politique. Nous avons déjà en Europe l'indispensable pouvoir législatif bicaméral, encore imparfait, mais aisément perfectible. Le pouvoir judiciaire européen est embryonnaire, mais non négligeable. Son mode de fonctionnement est fédéral, comme l'est celui de la Banque centrale européenne. Ce qui nous manque principalement, c'est le pouvoir exécutif fédéral, qui devrait être composé d'un chef de l'État - commandant en chef des forces armées fédérales. Son élection au suffrage universel lui donnerait l'indispensable légitimité démocratique. Un gouvernement, responsable devant le pouvoir législatif fédéral, serait chargé notamment de définir une politique européenne de sécurité, et d'organiser une armée européenne dissuasive.

Il reste pour ce faire à constituer une « *coalition of the willing* », qui ferait tache d'huile, comme l'ont fait les Six, puis l'UE, puis les zones Schengen et euro. La Société européenne de défense AISBL y travaille sans relâche et est prête à l'appuyer une fois créée, si c'est souhaité.

1) La pensée fédéraliste philosophique ou intégrale est proche du personnalisme, elle est d'inspiration chrétienne et anticommuniste. Voir Henri Brugmans, *Panorama de la pensée fédéraliste*, Paris, La colombe, 1956, p. 10 ; Robert Aron, Alexandre Marc, *Principes du fédéralisme*, Paris, Le portulan, 1947, p. 146-147 ; Gianfranco Martini, « Fédéralisme et pensée politique d'inspiration chrétienne » in *Le fédéralisme, revue de politique*, XXXe année, 1988, n° 1, <https://urfs.fr/fzWUik>, p. 30 sv.

2) Pour divers chercheurs, Monnet voulait écarter le plus possible les peuples des prises de décision. Il n'a jamais été élu, mais marchand et banquier, fonctionnaire en France et international. Il se méfiait de la politique, de la démocratie et surtout du peuple, qu'il jugeait versatile. Vouloir la fin les États nations, trop guerriers, il pratiquait la méthode des petits pas, les liant entre eux par traités, pour leur retirer des compétences, secteur par secteur, pour limiter les souverainetés de façon quasi irréversible. Il réduisait la politique à l'application par des institutions supranationales des règles fixées par les traités qui les fondent, ou établies par elles-mêmes. Voir Coralie Delaume, *Europe, les États Désunis*, Paris, Michalon, 2014, <https://urfs.fr/fzWUik>.

3) Voir Antonin Cohen, *De Vichy à la Communauté européenne*, Paris, PUF, 2012, p. 291 et 293-298 ; Denis de Rougemont (dir.), François Saint-Ouen (éd.), *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 67-91.

Un discours lucide sur les questions de défense, qui devrait inciter les Européens à l'action

M. Draghi a salué comme une étape clef dans un moment historique l'investissement dans la défense, constatant qu'une alliance dans laquelle l'Europe dépend des États-Unis d'Amérique pour sa défense est une alliance où la dépendance en matière de sécurité peut se répercuter sur toutes les autres négociations - commerce, technologie, énergie.

Selon M. Draghi, si l'Europe assumait une plus grande responsabilité dans la défense de notre continent et de nos voisins, et acquérait une plus grande autonomie dans l'organisation de cette défense, elle aurait plus de force dans ses relations commerciales et énergétiques et elle consoliderait les bases de la relation transatlantique et l'OTAN.

Il a reconnu que l'Ukraine est le moteur d'une forme d'intégration pratique en matière de défense que l'Europe a longtemps eu du mal à mettre en place de manière planifiée. Il a qualifié à juste titre de *patchwork* les 160 accords de défense bilatéraux et multilatéraux entre des États européens, le Royaume-Uni et l'Ukraine signés depuis le début de l'invasion russe, dont six comportent une clause de défense mutuelle. Il a estimé que si un État membre est attaqué, la réponse de l'Europe doit être sans ambiguïté avant même que la crise ne commence. Il ne s'oppose pas à des coalitions plus restreintes. Pour lui, tous les pays ne doivent pas nécessairement contribuer de la même manière ; je n'ai pas d'objection à cet égard.

L'article 42 du traité sur l'UE, une solution ?

Pour M. Draghi, il semble possible de donner une substance opérationnelle au paragraphe 7 de l'article 42 du traité sur l'UE (TUE), la clause de défense mutuelle de l'Union, alors qu'il constate que, bien que définie juridiquement et ayant déjà été invoquée, elle n'a pas encore été traduite concrètement en plans, capacités et structures de commandement. Ce § 7 de l'article 42 dispose :

"Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en