

# AQUILON

n° 7 – Janvier 2012

Bulletin de liaison de l'Association des Internationalistes — Trimestriel

<b>Vie de l'Association</b>	<b>2</b>
«"Carte Blanche" de l'Association aux Rendez-vous de l'Histoire de Blois (octobre 2011) : compte rendu» . . . . .	2
«La gouvernance mondiale et ses avatars» (Serge Sur) . . . . .	5
Journée d'études du 21 octobre 2011 : «le nouveau système international depuis la fin de la Guerre froide» . . . . .	9
<b>Rose des Vents</b>	<b>12</b>
«Introduction : L'état de l'Europe, ou l'Europe dans tous ses États?» (Georges-Henri Soutou) . . . . .	12
«Régionalisme européen et mondialisation. Une perspective historique nécessaire» (Éric Bussièr) . . . . .	15
«L'Union européenne au défi de l'élargissement (1972-2012)» (Élisabeth du Réau) . . . . .	18
«Europax, un nouveau programme de recherche sur L'Europe et la paix (XVIII <sup>e</sup> -XXI <sup>e</sup> siècles)» (Gérard Bossuat et Jean-Michel Guieu) . . . . .	23
«La dépendance énergétique ne sera pas un problème pour des Européens unis et réalistes...» (Keyvan Piram) . . . . .	25
«Une Europe allemande ou une Allemagne européenne? L'éternel débat» (Hans Stark) . . . . .	28
«UE-27 : quelles prévisions de croissance économique en 2012 et 2013?» (Pierre Verluise) . . . . .	31
«Une grande incomprise : la souveraineté de l'État» (Serge Sur) . . . . .	35

## À nos adhérents

*L'Assemblée générale de l'Association des Internationalistes aura lieu le vendredi 23 mars 2012 à 17h00 à Paris (Amphi IV, Centre Panthéon : rez-de-chaussée, 12 place du Panthéon, 75005 Paris).*

*À cette occasion, et conformément aux statuts, il sera procédé au renouvellement de 8 des 16 membres du Conseil d'Administration. Les candidats sont invités à se faire connaître avant le 16 mars, par courrier (Association des Internationalistes, 12 place du Panthéon, 75005 Paris). Peuvent prendre part aux votes les adhérents à jour de leur cotisation 2012, par chèque ou par virement bancaire.*

*Pour rappel, la cotisation est de 30 euros pour les adhérents en poste, de 20 euros pour les doctorants; l'adhésion est gratuite pour les étudiants de master, mais nous leur demandons d'envoyer un formulaire d'inscription mis à jour.*

**Association des  
Internationalistes**

asso.inter@gmail.com

*Aquilon est le bulletin de liaison de l'Association des Internationalistes. Il paraît tous les trois mois et rend compte de l'actualité de l'Association : activités, articles inédits, publications des membres de l'Association, etc.*

*Les opinions exprimées dans les articles publiés par Aquilon, bulletin en ligne de caractère scientifique, n'engagent que leurs auteurs.*

*Rédacteur en chef : Georges-Henri Soutou.*

*Rédaction : Émilie Robin Hivert.*

*ISSN : en cours*

---

# VIE DE L'ASSOCIATION

---

## Compte rendu de la «Carte blanche» présentée aux Rendez-vous de l'Histoire par l'Association des Internationalistes

(Blois, 13-16 octobre 2011) :

### La guerre des mondes : organisations internationales et gouvernance mondiale

Le président de l'Association, Georges-Henri Soutou, introduit la séance. Il souligne que les discussions et controverses au sujet de la signification de la mondialisation pour l'étude des Relations internationales sont particulièrement vives. Nombreux sont ceux qui pensent que le monde est entré dans une ère nouvelle, dans laquelle les paradigmes du système international dit «westphalien», reposant sur les États-Nations comme acteurs essentiels, seront de moins en moins applicables, tandis que les phénomènes transnationaux de toute nature (économiques, culturels, religieux, démographiques, etc.) échapperont de plus en plus au contrôle des États.

Cependant d'autres estiment que, même si le cadre international général évolue, les États conserveront leur rôle dans le système international, et que les phénomènes transnationaux et extra-étatiques ne seront pas les seuls à influencer le nouveau système mondial.

En conséquence la gouvernance mondiale en gestation ne pourra pas se dispenser des organisations internationales plus traditionnelles, qui reposent sur les États, comme les Nations unies. Même les nouveaux organismes informels, comme le G8 et le G20, fonctionnent dans le cadre des relations multilatérales classiques entre États.

Le président annonce alors le programme :

- 1 Lucie Delabie, maître de conférences à Grenoble II, parlera des «organisations interétatiques informelles G7 et G20» ;
- 2 Bertrand Badie, professeur à Sciences Po Paris, évoquera la «diplomatie de la connivence», notion qui illustre fort bien l'ambiguïté qui est l'axe du colloque (contre les poncifs qui fleurissent dans la Presse autour de la mondialisation) ;
- 3 Et Serge Sur, Professeur à Paris II, montrera que la notion même de gouvernance est loin d'être claire : «Les fantômes de la gouvernance».
- 4 Georges Soutou conclura très brièvement, en relevant les points centraux pour la discussion.

Mais, en introduction, il rappelle qu'en France la thématique traitée ici apparaît vraiment sous et avec Valéry Giscard d'Estaing : dans ses premiers discours de politique étrangère il souligna que la France faisait partie d'un système mondial et devait accomplir (sous-entendu : au-delà du dogme de l'indépendance nationale chère à la V<sup>e</sup> République) un pas intellectuel vers le «mondialisme», ce qui est sans doute la meilleure traduction française de la «global governance» anglo-saxonne.

Et de fait il lança deux initiatives qui peuvent être considérées aujourd'hui comme des premières tentatives dans ce sens : le dialogue Nord-Sud et les sommets des pays industrialisés (G7). Et, à titre privé, il encouragea le lancement des symposiums de Davos (à partir de 1969) et de la Commission Trilatérale, fondée en 1973 pour réunir de façon informelle des dirigeants de l'Amérique du Nord, de l'Europe occidentale et du Japon.

Mais bien entendu VGE restait fidèle aux grands axes de la politique extérieure française, il était plus «gaulliste» même dans ce domaine qu'on ne le pense souvent : il ne s'agissait pas dans son esprit de parvenir un jour à un quelconque gouvernement mondial, ou de passer à l'ère «post-nationale», il s'agissait simplement d'adapter la politique extérieure française à un monde en pleine évolution. En particulier certains problèmes, comme le pétrole ou les matières premières, devaient être désormais abordés au niveau mondial. Son prédécesseur Georges Pompidou avait suivi une voie différente, en mettant sur pied une réponse purement nationale au choc pétrolier de 1973-1974 (le programme électro-nucléaire et des contrats bilatéraux à long terme avec les pays arabes producteurs) et il avait refusé la coopération au niveau occidental que préconisait Washington.

VGE tenta une approche toute différente. Il essaya de mettre sur pied un système dans lequel les pays producteurs auraient recyclé les dollars que leur rapportaient l'augmentation du prix du baril, en les prêtant aux pays consommateurs, qui à leur tour les auraient prêté aux pays sous-développés, les aidant ainsi à importer des biens et

des équipements en provenance des pays industrialisés, ce qui aurait soulagé leur balance des paiements mise à mal par le choc pétrolier<sup>1</sup>. Cela aurait permis également de transformer en prêts à long terme la masse de capitaux à court terme générés par ce choc, contribuant ainsi à stabiliser le système monétaire international lui aussi affecté par la crise et par les déplacements erratiques des capitaux spéculatifs. Finalement tout cela échoua, les pays du Tiers-Monde les plus en pointe refusant leur participation et les États-Unis ne manifestant pas d'intérêt<sup>2</sup>.

VGE eut plus de succès avec la création du G7 en 1975, avec l'appui du chancelier allemand Schmidt et du président Ford. On créa ainsi un groupe réunissant les grands pays industrialisés occidentaux, avec le Japon, destiné à discuter en particulier, mais pas seulement, des grandes questions économiques mondiales. Giscard avait compris que la façon plutôt abrupte dont ses prédécesseurs avaient défendu les positions françaises avait été plutôt contre-productive. En même temps c'était une façon très subtile, car plus acceptable pour les partenaires anglo-saxons, de réintroduire le directoire mondial à Trois (États-Unis, Grande-Bretagne, France) que de Gaulle avait tenté en vain de faire accepter entre 1958 (mémoire du 17 septembre) et 1962. Son «mondialisme» était donc ambigu, c'est une constatation à retenir, car les arrière-pensées nationales n'ont pas disparu et pas seulement en France. En particulier l'idée selon laquelle des forums intergouvernementaux permettent à un pays moyen comme la France de mieux faire entendre sa voix que des structures intégrées ou fédérales.

En 1990 on a pu penser, avec la perception d'une victoire définitive de la démocratie libérale et de l'économie de marché, que le «nouvel ordre mondial» proclamé par le Président Bush (le père) allait triompher, appuyé sur la bienveillante hégémonie américaine et géré dans le cadre de l'ONU. On en est loin ! On constate l'échec de ce concept, l'enlisement en Irak et Afghanistan, la montée des pays émergents, Chine et Russie jouant de plus en plus leur jeu contre Occidentaux (dernier exemple : le veto russe et chinois au CS le 4 octobre 2011 pour la Syrie), la montée des problèmes écologiques, et surtout la crise depuis 2008.

Cela pose le problème d'une nouvelle gouvernance mondiale, ne se substituant pas mais complétant le système des États-nations par des organismes anciens (dont le Conseil de sécurité ou le FMI, dont la réforme devrait permettre de reconnaître les nouveaux pôles du système international et de canaliser leurs relations avec les anciens et de favoriser leur intégration dans un jeu coopératif mondial) ou nouveaux (G8 ou G20). La nouvelle gouvernance incorporera de nombreux aspects juridiques, dont beaucoup font problème, comme la notion de compétence juridique universelle. Mais la sécurité au sens traditionnel du terme ne suffit plus, il faut y ajouter les dimensions économiques, sociétales, techniques, sur une planète aux ressources finies. Et enfin il faut un accord sur certaines valeurs communes.

On perçoit que l'évolution du système, l'accroissement considérable du nombre de centres de décision importants,

la multiplication des enjeux internationaux, la superposition et la multiplication de réseaux croisés de relations bi- et multilatérales mêlant étroitement considérations réalistes d'équilibre, structures diplomatiques et juridiques, et perceptions de valeurs, repose sur des paradigmes de plus en plus complexes, et que la stabilité du système ne peut pas être garantie à coup sûr. La notion de «gouvernance mondiale» vise justement à construire cette stabilité, en reprenant au fond les catégories, autres que celles du pur équilibre mécanique, qui ont été rappelées tout au long de cette étude<sup>3</sup>.

Mais rien de tout cela n'est facile, comme le montre l'échec du cycle de Doha, la difficile coopération monétaire à l'échelle mondiale, ou celui de la conférence de Copenhague sur le climat. La disponibilité pour concevoir les problèmes et les régler dans un cadre multilatéral paraît plutôt régresser. La gouvernance mondiale, notion qui va certainement connaître d'importants développements, ne doit pas être confondue avec la notion d'un système purement post-national. On peut penser que les facteurs nationaux et post-nationaux interféreront, que les États et les organisations internationales classiques (ONU) ou nouvelles (les G) coexisteront avec de nouveaux organismes vraiment mondiaux pour certains problèmes globaux dépassant vraiment les cadres nationaux et internationaux classiques (ressources, climat, monnaie...). Ça va être complexe !

### Exposé de Lucie Delabie

Lucie Delabie prend ensuite la parole et décrit le groupe des 20, souvent présenté comme une solution alternative au FMI, à l'OMC, organismes contestés, avec un processus de décision difficile. Le G20 regroupe les pays du G7, plus des pays émergents, plus l'UE. Son objet est de poser les grandes orientations pour la stabilité économique, au moyen de sommets annuels. Il regroupe 65% de la population et 85% du PNB mondiaux. Il a été efficace en 2008 dans la crise financière, en permettant des décisions coordonnées pour le secteur financier. C'est plus douteux aujourd'hui. S'agit-il d'une gouvernance, ou d'un fantôme de gouvernance ? On constate un paradoxe à trois niveaux :

- 1 Le but était de dépasser le formalisme des organisations internationales (FMI, Banque mondiale), de s'adapter. Mais depuis sa création en 1999, il n'a pas fait disparaître le G8, qui depuis 2005 regroupe autour de lui 5 émergents : Mexique, Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud. On risque une forme de double emploi.
- 2 Le concept était de former un groupe d'impulsion, une dynamique, pour renforcer le FMI, mais le G20 risque de devenir un organe politique de fait du FMI... On s'aperçoit que progressivement la lourdeur du G20 s'accroît : on parle de l'institutionnaliser, de le doter d'un secrétaire permanent ?
- 3 Son pouvoir n'est pas normatif. Là aussi on constate une ambivalence : certes le G20 permet une souplesse, une mobilité, les États prennent des engagements mais c'est purement interétatique, les or-

<sup>1</sup>Valéry Giscard d'Estaing l'a expliqué dans *Le pouvoir et la vie*, vol. 2, Cie 12, 1991, p. 44-50.

<sup>2</sup>Cf. Henri FROMENT-MEURICE, *Vu du Quai. Mémoires 1945-1983*, Paris, Fayard, 1998, p. 409-439.

<sup>3</sup>Thierry DE MONTBRIAL, *L'action et le système du monde*, Paris, PUF, 2002.

ganismes transnationaux ne sont pas concernés... On constate d'autre part l'absence de consensus, et l'opposition entre émergents et industrialisés...<sup>4</sup>.

### Exposé de Bertrand Badie

Bertrand Badie annonce alors qu'il va tenir un discours plus pessimiste... Il veut souligner quatre points :

- comment est apparue cette gouvernance,
- pourquoi elle est fluctuante,
- pourquoi elle a échoué,
- et pourquoi elle est dangereuse.

Les politologues ont beaucoup de mal avec le concept de système international... Ils ne l'ont admis qu'à la fin des années 1970... Jusque-là, ils voyaient surtout la compétition totale entre les États... Mais il a fallu le choc des guerres napoléoniennes pour qu'en 1815 à Vienne, les grandes puissances décident de se voir de temps en temps. Les quatre vainqueurs de Napoléon, puis la France aussi à partir de 1818. Mais avec des réticences : la Grande-Bretagne n'était pas très chaude, les États-Unis n'aimaient pas la diplomatie de club. Le démarrage fut difficile. Néanmoins le Concert connut certains succès. Ce fut l'échec quand on se heurta à un problème extérieur au club (comme les Balkans...). Mais le club repose sur trois principes :

- un principe oligarchique ;
- un principe d'ordre : que l'ordre règne sur l'Europe...
- c'est l'affaire des princes plus que des peuples.

Il n'a jamais cessé : Munich, en 1938, c'est toujours la diplomatie de concert. De même sous la guerre froide... Comme les accords quadripartites sur Berlin... Une pérennité, donc, mais avec une force variable :

- Quand l'hégémon est fort, le concert est faible.
- Il se heurte à une contestation rampante... Ça crée des crispations oligarchiques (comme contre les Nationalités après 1815...)
- Il est plus fort lorsque l'on ressent un besoin de gouvernance (pendant les crises).

Mais ça ne marche pas vraiment. Ça n'a pas marché très bien au XIX<sup>e</sup> siècle, mais c'était l'Europe, des pays qui se ressemblaient... Mais maintenant dans la mondialisation, l'important c'est l'inclusion, que tout le monde soit dans le même navire. L'enjeu, ce n'est pas la compétition militaire, mais les énormes contrastes sociaux. Donc il faut une gouvernance inclusive : ça fait vaciller l'oligarchie... D'autant plus que ça pose le problème de la représentativité : le G20, c'est 65% de la population, mais 0.5% des souffrances mondiales... Du coup ça entraîne la défiance, c'est très dangereux...

La fonction de la diplomatie de Club ? Elle se situe entre la compétition et la coopération. La compétition n'est plus possible, mais la coopération gêne : c'est la connivence. Avec des accords implicites, en fermant les

<sup>4</sup>Lucie DELABIE, «Gouvernance mondiale : G8 et G20 comme modes de coopération interétatiques informels», *Annuaire français de droit international*, 2009, p. 629-664. Philippe MOREAU DEFARGES, «G-7, G-8 et gouvernance économique mondiale», *Annuaire français des relations internationales*, 2000, p. 697-708. Anne-Marie SLAUGHTER, «Government networks, world order and the G20», dans John ENGLISH, Ramesh THAKUR et Andrew F. COOPER (dir.), *Reforming from the top : a leaders 20 summit*, Tokyo, United Nations University Press, 2005, p. 281-295.

<sup>5</sup>Bertrand BADIE, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, la Découverte, 2011.

<sup>6</sup>Le texte intégral de cette communication est disponible p. 5.

yeux : le G8 c'est ça. Il est difficile de concilier les intérêts, donc il faut les juxtaposer... Il faut trouver le plus petit dénominateur commun, il faut gérer l'immobilisme sans tomber dans la catastrophe... Le G20 est une zone intermédiaire : les émergents ont-ils intérêt à rejoindre les autres, ou à rester avec les exclus ?<sup>5</sup>

### Exposé de Serge Sur<sup>6</sup>

Serge Sur évoque alors la gouvernance mondiale et ses avatars. Le thème de la gouvernance mondiale est à la mode. Mais on confond souvent la gouvernance avec le désir de gouvernance, surtout les responsables politiques qui tentent de faire croire, par des manifestations spectaculaires et fortement médiatisées, à la réalité d'une formule en pratique décevante. Dans une autre approche, la gouvernance se substituerait à l'ancien système international, celui du «paradigme westphalien» cher à de nombreux *think tanks*, reposant sur la compétition réglée *a minima*, et plutôt dérégulée, entre États-nations.

Serge Sur revient sur les origines et la permanence d'une aspiration à voire exister, au-dessus des États voire contre eux, des instances ou des processus qui permettraient d'exprimer l'intérêt commun de la société internationale. Il évoque notamment le NOEI (Nouvel Ordre Économique International) des années 1960-1970, qui voulait construire et consolider la souveraineté des nouveaux États du Tiers-Monde en définissant de nouvelles règles des échanges internationaux. Le «moment "gouvernance globale"», celui des ONG, des sociétés civiles, des experts, des médias, se substituant aux États pour imposer une appréhension globale des problèmes internationaux, commence au moment de chute du Mur de Berlin jusqu'aux attentats du 11 Septembre et à leurs suites.

En fin de compte, les succès, au demeurant plus apparents que réels, de la «gouvernance globale» de la société internationale par les sociétés civiles, exprimaient surtout un certain désintérêt des États pour une vision nouvelle d'un ordre international après la fin de l'opposition Est-Ouest, ou plus précisément un certain repli sur les questions régionales voire nationales. Le 11 Septembre remet les questions de sécurité au premier plan : la mondialisation devenait celle de la sécurité internationale, appelant le concours de tous sur la base des résolutions du Conseil de sécurité. Pourtant ce nouveau consensus est rapidement détruit avec l'intervention américaine contre l'Iraq en 2003, qui réintroduit désaccord et méfiance ont été ainsi réintroduits dans les relations internationales, remplaçant le climat de confiance qui avait prévalu durant la décennie précédente.

Dans ce contexte peu favorable est apparue une troisième forme contemporaine de gouvernance, celle des concerts des puissances, matérialisée avec les «G», G 7, G 8, puis G20 avec l'inclusion de puissances émergentes. Ce ne sont pas d'autres États que les «G» doivent affronter, mais plutôt une nouvelle forme de défi asymétrique, celui

des spéculateurs, des investisseurs, du système bancaire et financier privé qui tire le plus grand profit de la défaillance des régulations internationales en la matière.

### Débat

Georges-Henri Soutou tire ensuite quelques conclusions préliminaires. Il est certain que depuis la fin de la Guerre froide la mondialisation se développe encore plus vite, mais on ne peut absolument pas dire que l'inter-étatique ait disparu pour autant. On voit en fait coexister les deux. Néanmoins l'intérêt des organisations internationales «traditionnelles» (ONU, FMI, UNESCO...) malgré la montée en puissance des associations informelles plus récentes (les G...) reste primordial : elles sont encore les moins discriminantes et les plus «inclusives»...

Une large discussion s'engage alors. On remarque le rôle positif du G8, en dehors de l'économie, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme international. En même temps il ne faut pas oublier que seules les résolutions de l'ONU ont pu avoir dans ce domaine un caractère

normatif, et que la coopération entre les États aurait pu se dérouler dans le cadre bilatéral traditionnel, même sans G8.

On a évoqué également la réforme de l'ONU, l'admission de nouveaux membres au Conseil de Sécurité, question toujours actuelle, même si on en parle moins en ce moment. On fait remarquer au passage que la fusion des sièges de la Grande-Bretagne et de la France et de leur subsumation sous un siège unique de l'Union européenne faciliterait cette réforme, et donnerait une bien plus grande visibilité à la politique extérieure de l'Union.

L'OMC est actuellement bloquée pour les nouveaux accords douaniers, elle n'est pas inefficace pour la régulation. D'une façon générale, ce sont les réticences des États-Unis envers le multilatéralisme qui pose problème aujourd'hui. Or le «multilatéralisme global» paraît constituer la seule solution à long terme. Le réflexe oligarchique des «G» n'est pas bon : on n'en est plus à la démocratie censitaire du XIX<sup>e</sup> siècle.

## La gouvernance mondiale et ses avatars Communication aux Rendez-Vous de l'Histoire de Blois Serge Sur

Le thème de la gouvernance mondiale est à la mode. Mais on confond souvent la gouvernance avec le désir de gouvernance, surtout les responsables politiques qui tentent de faire croire, par des manifestations spectaculaires et fortement médiatisées, à la réalité d'une formule en pratique décevante. Dans une autre approche, la gouvernance se substituerait à l'ancien système international, celui du «paradigme westphalien» cher à de nombreux *think tanks*, reposant sur la compétition réglée *a minima*, et plutôt dérégulée, entre États-nations. Il convient dès l'abord de rectifier un double contresens à ce sujet. Sans entrer dans l'analyse de son origine et de ses implications, il faut relever que les Traités de Westphalie de 1648 n'ont nullement abouti à une consécration initiale de la souveraineté de l'État, et surtout pas de l'État-nation.

La souveraineté des États était d'ores et déjà reconvenue. Les six livres de la *République* de Jean Bodin remontent à 1576, et l'ouvrage fondateur du droit international moderne, *De Jure Belli ac Pacis*, date de 1625. Pour l'État-nation, il n'a été légitimé qu'à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, avec le principe des nationalités, dans la postérité de la Révolution française. En réalité, les traités de 1648 ont consacré la division de l'Allemagne, établi provisoirement la Suède comme grande puissance, fondé la prépondérance politique de la France en Europe et entraîné le déclin de l'influence pontificale, aussi bien temporelle que spirituelle. S'il a existé un principe westphalien, il a été détruit par cette même Révolution et porté au tombeau avec l'unification de l'Italie puis de l'Allemagne. L'Europe de Bismarck n'avait plus rien à voir avec Westphalie, et l'on se demande bien pourquoi on recourt aujourd'hui à des images fausses pour entretenir ainsi un mythe sans substance.

### Permanence d'une aspiration

Si l'on revient maintenant à la gouvernance, elle repose sur l'idée qu'au-dessus des États, voire contre les États, existent des instances ou des processus qui permettent d'exprimer l'intérêt commun de la société internationale, devenue cosmopolitique. Cette idée a existé en permanence sous diverses incarnations. Écartons celle de la domination, monarchie universelle ou Empire, parce qu'avec elle la question ne se pose plus. Il n'y a plus en effet d'intérieur et d'extérieur, il ne s'agit pas de gérer l'altérité mais d'organiser la soumission. Il en est de même pour l'hégémonie, forme amoindrie de domination, plus égoïste. Elle exclut la gouvernance entendue comme méthode de définition et de gestion des intérêts communs, puisque la puissance hégémonique entend faire prévaloir son intérêt propre, y compris au détriment des autres. Elle ne se préoccupe guère de leur reconnaître des modes d'expression et d'influence qui ne se développeraient qu'au détriment de son hégémonie. L'unilatéralisme est son outil préféré.

Cependant, il a toujours existé, parallèlement à la société des États, qu'elle soit européenne puis mondiale, l'idée d'une communauté humaine transnationale, à vocation aussi large que possible et reposant sur les individus, seuls ou en groupes, mais privés, en quelque sorte une société civile dépassant les frontières. Sa solidarité, au-delà de l'unité du genre humain, se fonde sur une proximité culturelle, religieuse, sur des valeurs communes, sur l'unité d'une civilisation. C'est la république européenne de Voltaire, l'idée européenne de Claude de Saint-Simon, le fédéralisme proudhonien, le droit des gens de Georges Scelle. Elle peut aussi, dans une variante plus restreinte

et qui s'appuie sur les États, tendre à l'organisation de leurs rapports pacifiques et de leur intelligence mutuelle, sur la base d'un intérêt commun. C'est le Grand Dessein d'Henri IV, le Projet de paix perpétuelle de l'Abbé de Saint Pierre, le «doux commerce» de Montesquieu, la société des nations selon Léon Bourgeois – dont procèdent la plupart des organisations internationales actuelles et, sur un plan plus restreint mais au départ plus intense, la construction européenne.

Par nature, face aux États, à leur souveraineté impérieuse, à la légitimité exclusive qui les fonde, à l'intérêt commun d'une entité indépendante dont ils sont l'expression, le thème d'une gouvernance qui les transcende ou les encadre est une idée faible, utopique, désincarnée – le normativisme de Kelsen qui s'oppose par exemple à la prise de terre de Carl Schmitt. Le droit international tel qu'il est a vocation à organiser de façon contractuelle la coexistence et la coopération d'États souverains, et il lui faudrait un saut qualitatif pour devenir instrument de gouvernance. Même dans le cadre partiellement intégré de l'Union européenne, on mesure la difficulté. La gouvernance implique donc une dialectique entre une réalité forte, celle des États, et une utopie désincarnée, celle de l'esprit international. Pour la faire triompher, il y faut toute l'habileté des Sophistes vus par Jacqueline de Romilly, Sophistes dont le talent consiste à faire prédominer l'argument faible sur l'argument fort, le virtuel sur le réel. Le terme «sophiste» n'est dans cet esprit nullement péjoratif, car il implique le libre débat, la démocratie, les choix de la raison, la volonté politique.

Dans la période contemporaine, si l'on se limite à l'après-guerre, et en faisant abstraction de la gouvernance initialement mise en place par l'ONU et les organisations internationales qui lui sont reliées, on peut distinguer trois moments dont chacun correspond à une vision différente de la gouvernance. Ces fluctuations traduisent la permanence de l'aspiration mais aussi les évolutions des relations internationales et le changement de leur contexte intellectuel et politique. Schématiquement, on passe d'une gouvernance à logique tiers-mondiste, qui voit dans le vaste ensemble des pays décolonisés le présent et surtout l'avenir de l'humanité. La revendication d'un «Nouvel ordre économique international» en est le thème dominant, les petites puissances, très majoritaires dans les instances internationales, en sont les porteurs. Après la chute du mur de Berlin, nouveau style : l'aspiration devient celle du dépassement des États par la promotion des sociétés civiles conduites par les ONG et les médias, au service de causes transnationales, développement, droit humanitaire, droits de l'homme environnement. Enfin, après le 11 septembre 2001, ce sont les grands États qui reviennent en force, avec des méthodes de concertation moins ambitieuses et plus classiques. Chacun de ces moments évoque ces horloges moyenâgeuses où, tandis que sonne l'heure, se succèdent des automates qui font quelques entrechats et repartent.

### **Le moment Nouvel Ordre Économique International (NOEI)**

Dans la postérité immédiate de la décolonisation et de l'apparition d'une pléthore de nouveaux États – une centaine – voici près de cinquante ans, ce thème a été promu

par les pays en développement et les pays non-alignés, soutenus par les pays socialistes. L'Assemblée générale de l'ONU, la CNUCED, l'ont proclamé par la voie de grandes résolutions déclaratoires, en 1974 spécialement. Il était la mise en forme économique du tiers-mondisme, l'Algérie du Président Boumediène en était le champion et Mohammed Bedjaoui, ministre, diplomate, juriste, théoricien, le prophète éclairé. Il s'agissait de construire et consolider la souveraineté des nouveaux États en définissant de nouvelles règles des échanges internationaux.

Une justice distributive, une sorte de droit social international, devaient se mettre en place au profit des pays en développement, représentants majoritaires de l'humanité tout entière. Le NOEI se déclinait en NOMIC (Nouvel ordre mondial de l'information et de la communication) promu à l'UNESCO, en NOAM (Nouvel ordre alimentaire mondial), en NOHM (Nouvel ordre humanitaire mondial)... La refonte du droit de la mer avec la Convention de Montego Bay (1982) donnait au NOEI un caractère opérationnel avec un statut socialisé du fond des mers et des océans, patrimoine commun de l'humanité, dont les ressources devaient être utilisées en priorité en faveur des pays en développement.

Toute cette entreprise n'a pas survécu à plusieurs obstacles. La surestimation du rôle du droit dans la transformation des rapports économiques ; la faiblesse des instruments juridiques qui tentaient de la mettre en œuvre ; l'hostilité croissante des États-Unis ; les crises économiques liées à l'augmentation des prix du pétrole ; la chute du Mur de Berlin et du camp socialiste, qui a privé le NOEI d'alliés et recentré l'agenda international sur les questions européennes ; les politiques d'ajustement structurel imposées par le FMI à divers pays en développement ; le triomphe doctrinal et pratique de l'économie de marché qui a renvoyé au musée des illusions internationales une thématique devenue subitement anachronique...

Mélange d'idéologie et de surestimation de la puissance effective des instruments juridiques, elle a tenté de soumettre l'économie à une recomposition du système onusien en faveur des pays nouvellement indépendants, sans jamais avoir apporté une solution efficace à la question lancinante du sous-développement. Les pays concernés n'y ont guère contribué eux-mêmes. À côté de gouvernements souvent corrompus et tyranniques dans les pays les plus pauvres, d'autres, dotés de ressources pétrolières abondantes, ont accru leurs revenus à la faveur des crises pétrolières et de l'augmentation des prix des hydrocarbures sans concevoir l'équivalent d'un plan Marshall en faveur du Tiers-Monde.

### **Le moment «gouvernance globale» : ONG, sociétés civiles, experts, médias**

Il correspond *grosso modo* à la période qui s'étend de la chute du mur de Berlin jusqu'aux attentats du 11 Septembre et à leurs suites, soit une décennie élargie. Alors on attendait les dividendes de la paix, et d'une paix durable. L'emprise des États, appareils de coercition et structures guerrières semblait condamnée par la fin de l'histoire. Il convenait de leur substituer une appréhension globale des problèmes internationaux, qui affectent l'ensemble des sociétés, environnement, développement, questions humani-

taires, libération des échanges... L'État, soutenait-on, est devenu trop petit pour le global et trop grand pour le local. Il faut donc le renvoyer au musée des institutions dépassées pour imaginer et mettre en œuvre une «gouvernance» – le terme acquiert alors droit de cité - «globale», mettant au premier plan des acteurs non étatiques représentant plus authentiquement une société civile solidaire mais décentralisée. La revue *Global Governance*, fondée dès 1984 en liaison avec l'ONU, en est un outil d'expression.

Le concept de «gouvernance» dérive de la «Corporate Governance», technique de gestion et d'orientation des entreprises, avec laquelle le système classique, institutionnel pyramidal, hiérarchique, doit être doublé voire remplacé par des réseaux informels recherchant le consensus et une plus grande efficacité par l'articulation spontanée des intérêts et la mobilisation des capacités. À la décision singulière, transcendante, autoritaire et personnalisée doit se substituer un mouvement immanent, diffus mais prégnant, impliquant des acteurs multiples au sein ou à côté des acteurs institutionnels : intellectuels conscients («concernés»), experts, ONG, médias suscitant mobilisation et adhésion des opinions publiques, entraînant administrations et firmes dans une dynamique qui à la fois les associe et les contraint. L'État est donc invité à participer à son propre dépassement au nom de la légitimité de la société civile internationale, elle-même résultante de sociétés civiles démultipliées sur des bases régionales ou culturelles.

La promotion des droits de l'homme, celle du droit humanitaire, les questions d'environnement, la sécurité humaine deviennent produits d'appel d'une thématique globalement transnationale. Dans une succession de conférences internationales multilatérales, s'affirme la présence et l'influence des ONG, qui se regroupent en coalitions et animent des campagnes médiatiques : Conférence de Rio sur *Environnement et développement* en 1992, Protocole de Kyoto en 1997, Convention d'Ottawa sur l'élimination des mines anti-personnel en 1997 également, Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale (CPI) en 1998, convention d'Oslo sur l'élimination des armes à sous-munitions (2008) doivent beaucoup à l'action mobilisatrice des ONG, qui s'appuient sur des États, voire s'intègrent à leurs délégations et font pression sur les autres. Le domaine de l'environnement mérite une mention spéciale, parce qu'un groupe d'experts intergouvernementaux, le GIEC, constitué à l'ONU mais largement acquis à la thématique du réchauffement climatique, de la responsabilité des États en la matière et fortement soutenu par les ONG, lui apporte une caution scientifique en apparence objective et indépendante.

La thématique de l'environnement représente à la fois l'apogée et le déclin de l'influence diplomatique et politique des ONG. Elle va entraîner une dissociation, voire une opposition entre ONG et États. Auparavant, il est un domaine dans lequel cette opposition était déjà présente, celui de l'économie marchande. Les conférences de l'OMC consacrées à l'ouverture des échanges et au développement de la mondialisation se sont régulièrement heurtées à de vastes manifestations hostiles conduites par des mouvements altermondialistes, opposés à un marché sans règles et attachées à une économie plus redistributrice. C'est au fond la convergence, et le télescopage entre une théma-

tique environnementaliste et une thématique économique qui provoque la rupture entre États et ONG. Jusqu'alors, existait entre eux un jeu ambigu, les États tendant à récupérer ou instrumentaliser les ONG utiles à leurs objectifs, et celles-ci ayant besoin des États pour leur survie et leur promotion.

Lors de la Conférence de Copenhague en 2009, la contradiction éclate, nombre d'États refusant des contraintes économiques dans un contexte de crise au nom de l'environnement, et les ONG se voyant en définitive exclues de l'enceinte des négociations qu'elles avaient investies. En même temps, la crédibilité du GIEC était mise en question. En définitive, l'économie l'emporte sur l'écologie, qui n'a pu imposer son économie propre et qui cesse de dominer l'espace médiatique. Les trafics sur les ventes de «droits à polluer» contribuent aussi à déconsidérer le Protocole de Kyoto. Les grands États reprennent en main les négociations, États-Unis, Chine notamment. D'ores et déjà, la portée d'une gouvernance par les sociétés civiles exprimées par les ONG connaissait ses limites, et pas seulement sur le terrain économique. Les États les plus peuplés, puissances émergentes souvent, refusaient les traités multilatéraux conclus dans son esprit, compétence de la CPI, interdiction des mines antipersonnel ou des armes à sous-munitions, voire Protocole de Kyoto. Ils restaient fidèles à une conception classique, interétatique, des rapports internationaux.

Les États-Unis en particulier, largement réfractaires à la pression des ONG, qui pourtant sont souvent d'obédience occidentale voire anglo-saxonne, ont mené un combat juridique contre la CPI. Les ONG ne les intéressent guère que pour mener des campagnes idéologiques contre des gouvernements hostiles à leur influence, souvent issus de l'ex-URSS. En fait d'acteurs non étatiques, la préférence américaine va aux sociétés de sécurité privée ou paramilitaires. Quant à divers États sensibles à cette pression, c'est dans la mesure où ils se désengageaient des relations internationales, faute d'intérêts ou de moyens, que la posture vertueuse des ONG leur tenait lieu de politique étrangère. Elle leur donnait le confort d'une attitude morale face à des puissances plus actives et dès lors plus exposées. La gouvernance ainsi entendue conduit en effet à une forme de rejet de la politique, à un brouillage de la distinction entre espace public et intérêts privés. Elle repose sur une articulation des intérêts définis et protégés par eux-mêmes, elle est une légitimation de lobbies. Elle substitue au dialogue démocratique des gouvernements et des parlements une entente plus ou moins opaque entre ONG et administrations publiques, au nom d'une société civile qui reste une construction idéologique.

### **Le moment mondialisation : les «G», ou une parodie de gouvernance par concert**

Les succès, au demeurant plus apparents que réels, de la «gouvernance globale» de la société internationale par les sociétés civiles, exprimaient surtout un certain désintérêt des États pour une vision nouvelle d'un ordre international après la fin de l'opposition Est-Ouest, ou plus précisément un certain repli sur les questions régionales voire nationales. Les pays européens se préoccupaient des

conflits dans l'ex-Yougoslavie, des perspectives d'élargissement de l'Union et de l'approfondissement de la construction européenne. La Russie digérait ses pertes en tentant de les limiter, les puissances que l'on n'appelait pas encore émergentes se consacraient à leurs économies. Les États-Unis, dans la décennie 90 du précédent siècle, auraient pu seuls proposer les bases d'une nouvelle conception de l'ordre international, remodeler l'ONU, promouvoir une nouvelle vision à partir d'un *leadership* alors incontesté. Ils se sont bornés à faire prévaloir leurs intérêts économiques et commerciaux, avec la création de l'OMC en 1994 et la libéralisation généralisée des échanges, renonçant à formuler un Grand Dessein qui aurait alors pu être accueilli avec faveur. Cette décennie perdue, close par le 11 Septembre, est largement l'origine de leurs difficultés postérieures, qui ont progressivement affecté les pays occidentaux dans leur ensemble.

Le 11 Septembre a remis les questions de sécurité au premier plan et défié tous les États par la menace asymétrique d'un terrorisme international diffus et à cibles multiples. Il a permis de constater que la société civile n'avait rien d'angélique, et qu'elle véhiculait, à côté d'idées généreuses et de mouvements altruistes, des groupes terroristes, des extrémistes de tout poil, mais aussi des organisations criminelles dans tous les continents. Les liens entre ces groupes et un certain nombre d'États, investis ou complices, n'avaient rien de vertueux. De ce fait, la coercition armée est revenue à l'ordre du jour. La première action militaire contre l'Iraq, en 1991, avait bénéficié d'un large soutien et de l'autorisation du Conseil de sécurité qui semblait enfin en mesure de remplir ses missions de paix et de sécurité internationales. Le même soutien accompagnait les États-Unis dans leur intervention en Afghanistan, juste réaction contre un État au minimum tolérant à l'égard d'Al Qaida. La gouvernance semblait alors glisser vers le Conseil de sécurité, institution internationale, légitimant l'action militaire des coalitions animées par les États-Unis. Les «acteurs non étatiques» en devenaient les cibles, une logique étatique, sécuritaire et exécutive remplaçait l'aspiration pacifique, judiciaire et humanitaire de la période précédente. Dans ce cadre, la mondialisation devenait celle de la sécurité internationale, appelant le concours de tous sur la base des résolutions du Conseil de sécurité.

Ce nouveau consensus a été rapidement détruit avec l'intervention américaine contre l'Iraq en 2003, sans justifications crédibles et au mépris des procédures du Conseil. Désaccord et méfiance ont été ainsi réintroduits dans les relations internationales, remplaçant le climat de confiance qui avait prévalu durant la décennie précédente. Le repli des États sur leurs intérêts et positions propres s'en est accentué, sans qu'aucune coalition diplomatique contre les États-Unis n'en résulte, mais les laissant dans un isolement qu'au demeurant ils revendiquaient en partie. De ce nadir de la gouvernance découlait un affaiblissement général des institutions et réglementations multilatérales, même s'il en est résulté que les États sont revenus au premier plan, et que l'on a pu parler d'un «retour des États». En réalité, ils ne s'étaient jamais effacés, mais la prédominance des questions économiques et transnationales réduisait leur visibilité. La défaillance de divers États fragiles, en Afrique spécialement, a parallèlement montré

qu'il n'était d'autre formule de stabilisation durable que la reconstruction d'États consolidés grâce à des concours internationaux. Tout ceci était le fruit d'une absence de vision globale, qui a conduit à des réactions ponctuelles, improvisées, désordonnées et d'une efficacité limitée.

Dans ce contexte peu favorable, est apparue une troisième forme contemporaine de gouvernance, celle des concerts des puissances, matérialisée avec les «G», G7, G8, puis G20 avec l'inclusion de puissances émergentes. Ils reposent sur une auto-élection et ne peuvent être considérés qu'avec méfiance ou dépit par ceux qui n'en font pas partie. Ils impliquent la mise à l'écart des institutions internationales officielles, une simple concertation intergouvernementale qui en définitive ne comporte aucun engagement de personne. C'est alors un modèle de type XIX<sup>e</sup> siècle, celui du concert ou du conflit entre grandes puissances, régressif par rapport aux acquis des deux précédents après-guerres, qui est réintroduit. Mais, à la différence du concert européen de l'époque, les «G» dans leurs différentes formations ne débouchent pas sur des traités internationaux, ni même sur de véritables engagements unilatéraux. Les «G» n'ont pu régler aucun problème international, ni sécuritaire, ni économique. Conflits et tensions récurrents, prolifération, Proche et Moyen Orient, persistent. Il n'existe certes pas d'option alternative ou d'adversaire immédiat de ces groupes. Le BRIC en est par exemple une composante autant qu'un démembrement.

Dans l'immédiat et à terme prévisible, les États-Unis et la Chine se profilent comme puissances dominantes. Les stratégies de puissance de ces deux États ne sont pas identiques. Les États-Unis, pression des lobbies ou contrainte objective, s'appuient toujours sur une supériorité militaire de moins en moins efficace, cependant que la Chine, usine et créancier du monde, poursuit sa montée en puissance pacifique, sans oublier de s'armer. Les relations bilatérales sont marquées par l'ambiguïté, mélange d'engagement et de *containment* qui ne dit pas son nom. Les deux pays sont en outre assez peu intéressés par les réunions du G20. Quant à l'Europe, l'Union s'enferme dans ses difficultés internes. Elle n'a pas pu universaliser son modèle, juridique, pacifique, démocratique, et semble même en passe de revenir à un intergouvernementalisme là encore régressif. Dans les tribulations que peuvent connaître nombre d'États dans le monde, on mesure en outre combien la promotion de la démocratie politique, qui semblait un acquis positif de l'après guerre froide, reste fragile. De façon générale, les standards démocratiques sont partout abaissés en raison du contrôle des opinions, et d'une efficacité supposée plus grande des régimes autoritaires. Est-on en route vers *Après la démocratie*, comme le pense Emmanuel Todd? Même les récentes «révolutions arabes» sont d'avenir incertain. Partout les contraintes économiques et financières s'imposent.

Ce ne sont pas d'autres États que les «G» doivent affronter, mais plutôt une nouvelle forme de défi asymétrique, celui des spéculateurs, des investisseurs, du système bancaire et financier privé qui tire le plus grand profit de la défaillance des régulations internationales en la matière. Plus spécialement, les pays occidentaux, traditionnellement dominants, sont confrontés à une double difficulté : le glissement de la puissance vers l'Asie d'un côté, leurs fragilités économiques et financières internes, liées

aux crises de la dette publique et à l'atonie de la croissance de l'autre. L'origine de ces difficultés est ancienne, et américaine. La destruction volontaire du système monétaire de Bretton Woods, le règne du dollar, à la fois monnaie nationale et internationale, remontent à 1971. L'hostilité ouverte ou larvée à toute reconstruction d'un système monétaire alternatif, comme à l'affirmation de l'euro comme contrepoids conduit à une guerre économique et financière

à somme négative pour tous. Le marché, alpha et oméga de la conception économique américaine, a triomphé du Nouvel Ordre Économique International. Il a résorbé, en raison de ses défaillances même, l'idée d'une gouvernance globale fondée sur les sociétés civiles. Il court le risque d'une autodestruction. Désormais, loin qu'elle contribue à la gouvernance globale, la mondialisation c'est chacun pour soi, et le marché reconnaîtra les siens.

## Journée des Internationalistes, le 21 octobre 2011

avec la Direction de la Prospective du Ministère des Affaires étrangères  
et l'ENA

«Le nouveau système international depuis la fin de la Guerre froide»

### Première table ronde : les politistes «Ni paix, ni guerre»

- Président : Guillaume Devin, Professeur de science politique, IEP de Paris
- Bertrand Badie, Professeur de science politique, IEP de Paris – Introduction : «Dépasser le paradigme aronien»
- Frédéric Ramel, Professeur de science politique, Université Paris XI – «Des acteurs récalcitrants»
- Gaïdz Minassian, Docteur en science politique et maître de conférence à l'IEP de Paris, Journaliste au journal *Le Monde* – «Les zones grises»
- Mélanie Albaret, Docteure en science politique, IEP de Lille – «L'impasse des négociations multilatérales»
- Thomas Lindemann, Professeur de science politique, Université d'Artois – «Entre paix et guerre, la reconnaissance»

Le choix du thème retenu par les politistes reposait sur une question jugée problématique : les relations internationales se laissent-elles encore saisir par ces deux grandes figures antinomiques que sont la paix et la guerre ? Sans soutenir que ces figures classiques des relations internationales étaient devenues absentes de notre monde contemporain, les orateurs ont avancé qu'elles ne paraissaient plus fournir des repères assurés pour comprendre et interpréter ce qui fait la spécificité du système international aujourd'hui.

En introduisant la table ronde, Guillaume Devin (IEP de Paris) a fait valoir que la situation de «ni paix ni guerre» n'était pas nouvelle et qu'elle avait été au cœur des tensions Est-Ouest pendant la Guerre froide, tant la dissuasion nucléaire avait créé une forme de paix armée entre les deux blocs, rendant «la guerre improbable et la paix impossible» (Aron). Mais il s'agissait alors d'une situation relativement contrôlée par les deux principaux protagonistes. Ceux-ci identifiaient assez précisément ce que pouvait être une guerre qu'ils redoutaient (et qui risquait

d'être générale) et une paix qu'ils estimaient incompatible avec la défense de leurs valeurs et de leurs intérêts (à moins qu'elle ne fût hégémonique).

La situation semble devenue différente dans le monde post-bipolaire. La figure de la paix s'est brouillée. Dans bon nombre de régions du monde, on la maintient, on la construit, on la consolide sans qu'elle ne soit établie, tandis que la guerre, plus caméléon que jamais (Clauzewitz), se confond à des formes de conflictualités les plus diverses (intra-étatiques, ethniques, identitaires, post-modernes, pré-modernes, etc.).

D'un côté la paix s'étire en multiples «opérations de paix» : de la non-guerre à la promotion du bien-être social, de la «paix négative» à la «paix positive» ; de l'autre, la guerre se disperse entre violences politiques et militaires, assassinats politiques et criminalité organisée, guerres internationales et guerres civiles. Cet ébranlement du «grand paradigme» est incompréhensible sans l'autonomisation croissante de nouveaux acteurs : multiplication des entrepreneurs de paix et des entrepreneurs de violence en tout genre. Les uns et les autres pouvant, à l'occasion, nouer des relations ambiguës.

Plus que jamais avec la mondialisation se développent des situations «à motivation mixte» (Schelling) où se mêlent dépendances réciproques et conflits, et dans lesquelles les acteurs sont de plus en plus souvent à la fois partenaires et adversaires.

Bertrand Badie (IEP de Paris) a prolongé cette introduction en revenant sur la conceptualisation aronienne du «grand paradigme» et la nécessité de le dépasser. Frédéric Ramel (Université Paris Sud) a insisté sur l'autonomie des perturbateurs qui ne se laissent maîtriser ni par la paix ni par la guerre. Gaïdz Minassian (*Le Monde*) a souligné l'importance de ces zones de «ni paix ni guerre» dans lesquelles les États ont perdu le contrôle. Mélanie Albaret (IEP de Lille) s'est interrogée sur le blocage de grandes négociations multilatérales, entendu ici comme un symptôme de ces situations mixtes dans lesquelles l'association

de la coopération et des conflits d'intérêt ne trouve pas d'issue. Enfin, Thomas Lindemann (Université d'Artois) a suggéré qu'une gestion pacifique du monde exigeait, à l'instar des réponses apportées aux pathologies sociales de nos sociétés, plus d'attention portée à l'identité de l'Autre, des stratégies plus inclusives ou, selon ses termes, des politiques internationales de reconnaissance.

## Bibliographie

Mélanie ALBARET, «Les formes régionales du multilatéralisme : entre incertitudes conceptuelles et pratiques ambiguës», dans Bertrand BADIE et Guillaume DEVIN (dir.), *Le Multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007, p. 41-56.

Bertrand BADIE, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011.

Guillaume DEVIN, «Traditions et mystères de l'interdépendance internationale», dans *Mélanges en l'honneur du Professeur Yves Guchet*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 245-263.

Gaïdz MINASSIAN, *Zones grises. Quand les États perdent le contrôle*, Paris, Autrement, 2011.

Frédéric RAMEL, «Les acteurs récalcitrants du système international», dans Bertrand BADIE et Dominique VIDAL (dir.), *Nouveaux acteurs, nouvelle donne, L'état du monde 2012*, Paris, La Découverte, 2011, p. 50-62.

Thomas LINDEMANN, *La Guerre*, Paris, Armand Colin, 2010.

## Deuxième table ronde : les historiens des relations internationales – «Anciens systèmes, nouveaux systèmes»

- Président : Georges-Henri Soutou, Professeur émérite, Université Paris IV – «Du vin nouveau dans de vieilles outres – ou l'inverse ?»
- Laurence Badel, Professeur à l'Université de Strasbourg et membre senior de l'IUF – «Les nouvelles formes de l'action patronale»
- Anne Dulphy, MCF au Conservatoire national des Arts et Métiers – «Système international et colonisation : les relations triangulaires Algérie-France-Espagne»
- Jenny Raflik, MCF à l'Université de Cergy-Pontoise, et Émilie Robin Hivert, directrice des études et de la recherche à l'Association Georges Pompidou – «À l'échelle humaine. Le complexe émotionnel de guerre froide»

Georges-Henri Soutou commence par rappeler qu'après la fin de la Guerre froide et de sa prétendue stabilité, trois visions du système international dominaient : celle d'un «nouvel ordre mondial», selon l'expression du président George Bush père, réalisant enfin la vision de Wilson et Roosevelt, celle d'un monde uni autour des valeurs démocratiques, dont les conflits seraient gérés par l'ONU et les organismes internationaux, sous le bienveillant leadership américain. Mais d'autres évoquaient un système très

différent, marqué par une mondialisation accélérée, un système trans- et post-national où les États seraient de plus en plus marginalisés, et où les organismes internationaux pourraient en cas de besoin s'occuper directement des populations, sans se voir opposer le principe de la souveraineté nationale. Et bien sûr beaucoup restaient au contraire fidèles au système international «westphalien», comme le plus connu des «réalistes» aujourd'hui : Henry Kissinger.

En fait il existe, et il a en fait toujours existé, au moins depuis le XVII<sup>e</sup> siècle, deux sphères à l'intérieur du système mondial : la sphère des relations internationales, entre États, et la sphère des relations transnationales, qui ne sont pas ou peu concernées par les frontières, ou la politique des différents gouvernements. Il est évident que la sphère non étatique se développe, que les États contrôlent moins le système international depuis les années 1970. D'ailleurs, le système des États, et encore plus des États-nations, n'a pas toujours existé. Mais les deux sphères ne sont pas étanches l'une à l'autre, elles s'interpénètrent, et se sont toujours interpénétrées.

Et les grands États, États-Unis en tête, sont désormais convaincus de la nécessité d'agir à la fois dans les deux systèmes. Tout cela n'annonce pas forcément un monde plus stable, d'autant plus que les règles du droit international et les grandes structures internationales telles l'ONU ont encore plus de mal à appréhender la sphère non étatique que l'autre. La fin de l'Histoire n'est pas pour demain...

Laurence Badel expose ensuite qu'il faut tenir compte, pour comprendre les nouvelles formes de l'action patronale, de la relation dialectique qui perdure entre mondialisation et régionalisme économique. On ne tient pas assez compte des résistances à la mondialisation, ni de la porosité qui existe entre les sphères du public et du privé. Et enfin les réseaux multilatéraux n'ont pas fait disparaître les réseaux bilatéraux. Là aussi, l'ancien et le nouveau coexistent...

Anne Dulphy souligne de son côté que l'on retrouve ces différences de perspective dans le cas de l'Algérie à l'époque française : la population espagnole représentait 10% des «Européens» en 1936, 4% en 1962. Leur présence doit s'analyser à trois niveaux : colonial, national, international, car elle est fait l'objet de négociations entre Paris et Madrid. Là aussi, il faut faire jouer les échelles, ce qui conduit à de profondes révisions méthodologiques.

Jenny Raflik et Émilie Robin Hivert font alors état de leurs recherches en cours sur le «complexe émotionnel de la Guerre froide». Elles partent d'une définition de la guerre froide selon quatre caractéristiques (un affrontement global, imposant une lecture idéologique binaire, affrontant un ennemi diffus dans un combat à l'échéance incertaine), qui induisent quatre états émotionnels. Ceux-ci ont leur contrepartie, ce qui forme un ensemble cohérent de huit notions interdépendantes. Ce «complexe émotionnel» permet de décrire et différencier les attitudes des individus et des sociétés face à/dans la guerre froide et d'évaluer dans quelle mesure ces individus et sociétés subissent la guerre froide, et élaborent des réponses. Enfin, en comparant le poids respectif de ce «complexe émotionnel» et d'autres éléments d'identité (par exemple :

l'ambition politique, les croyances religieuses, la précarité économique...), on peut mesurer l'impact réel de la guerre froide pour déterminer les identités. Là aussi, une approche pluridisciplinaire conduit à revoir les méthodes.

### Troisième table ronde : Les juristes internationaux – «Y a-t-il des règles communes ?»

- Président : Yves Daudet, Professeur émérite à l'Université de Panthéon-Sorbonne (Paris 1), Secrétaire général de l'Académie de Droit international de La Haye
- Serge Sur, Professeur à l'Université de Panthéon-Assas (Paris II)
- Julian Fernandez, Professeur à l'Université de Lille II
- Nicolas Haupais, Professeur à l'Université d'Orléans

Yves Daudet présente tout d'abord le sujet, et il en souligne les difficultés. Il ne faut pas se dissimuler qu'il y a aussi des enjeux de nature idéologique. D'autre part, tout cela évolue. Le droit international lui-même est en pleine évolution, avec beaucoup de domaines nouveaux.

Serge Sur déclare qu'une telle question invite à s'interroger sur l'évolution du droit international depuis deux décennies. On pourrait de prime abord penser que la fin de l'antagonisme Est-Ouest et le thème de la mondialisation l'ont fait sensiblement progresser, par la référence à des valeurs communes d'une part, par l'utilisation de l'outil juridique pour réguler des rapports internationaux appelés à s'intensifier d'autre part. Harmonie et universalité consensuelle auraient du être les maîtres mots du droit international contemporain. En d'autres termes il devrait avant tout se présenter comme un droit de la paix. Or il n'en est rien.

Sans doute faut-il distinguer les domaines, les moments et la polarisation des problèmes, en fonction des évolutions de ces vingt dernières années. Les relations pacifiques ont dans un premier temps dominé, avec l'idée que le temps était venu de toucher les dividendes de la paix. Le droit de la paix est largement devenu le droit de la régulation des échanges économiques et, du fait du triomphe de l'économie de marché, celui de la libéralisation des échanges. La création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) avec les accords de Marrakech en 1994 en a été le produit, l'instrument et le symbole. Les questions de sécurité internationale n'ont pas pour autant disparu. Elles ont même progressivement repris le pas.

Cantonnées à des conflits locaux avec la Yougoslavie ou la région des Grands Lacs durant la décennie 1990, elles se sont diffusées dès le début du XXI<sup>e</sup> siècle avec les attentats du 11 Septembre qui ont conduit à la généralisation d'une approche sécuritaire des relations internationales sur tous les plans, y compris civils, y compris ceux des échanges économiques et de la coopération internationale. Le tableau que l'on peut dresser est ainsi contrasté, et globalement le résultat est davantage un désordre croissant. S'il a existé une dynamique du droit international, elle a été faible dans le domaine des relations pacifiques, et plus forte dans le domaine sécuritaire, mais alors marquée par une approche plus coercitive que consensuelle.

Julian Fernandez observe pour sa part une remise en cause de la qualité juridique des normes internationales dans les opinions ; or il existe des règles internationales, mais il faut le rappeler ; mais elles ne sont pas communes. Et même les règles communes ne sont pas toujours respectées. Mais cela induit un certain dynamisme.

Nicolas Haupais adopte un point de vue un peu différent : quels espoirs nourrissait-on en Occident à la fin de la Guerre froide ? Une véritable gestion des crises au niveau de l'ONU ? Une démocratisation universelle ? Une intégration des États dans des espaces régionaux régulés, à l'instar de Maastricht. Et où en est-on aujourd'hui ? Le multilatéralisme : le bilan est contrasté, en dehors de l'Irak en 1991... Quant à la démocratisation des régimes politiques, le bilan des organisations internationales est très ambigu. Plus maintenant même que dans les années 1990, on constate actuellement un retrait (à cause de la Russie et de la Chine : cf. Libye et Syrie...). Quant aux espaces intégrés, la souveraineté n'est pas de faire ce qu'on veut, mais de ne pas devoir faire ce que l'on ne veut pas. On en arrive au triomphe du moins-disant... En fait, la mondialisation est très contrôlée par les États.

### Quatrième table ronde : économistes et géographes – «Les pays émergents dans le système international»

- Président : Georges-Henri Soutou
- Michel Foucher, Professeur à l'ENS et Directeur de la formation, des études et de la recherche de l'IHEDN
- Gilles Andréani, Conseiller-Maître à la Cour des Comptes, Professeur associé à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Michel Foucher rappelle les circonstances qui ont fait émerger les pays émergents, en dehors d'un simple phénomène de rattrapage économique. D'une part en 1991 les États-Unis ont choisi un moment de jouer la Chine contre le Japon, qui leur paraissait devenir un concurrent dangereux. Ensuite leurs interventions militaires ont affaibli les États-Unis. Leur vulnérabilité apparue avec le 11 septembre 2001 a contribué à l'émergence des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine).

On peut considérer que la Chine a émergé, que le Brésil et l'Inde ont consolidé leur position, que la Turquie et l'Afrique du Sud sont des pôles régionaux, que le Nigeria et l'Iran pourraient parvenir au même statut, mais que c'est encore réversible.

Gilles Andréani souligne que les pays émergents sont souverainistes, qu'ils peuvent vouloir réviser le système international, mais dans l'ensemble ils coopèrent. En fait il vaudrait mieux dire «convergence» qu'«émergence», si on regarde les statistiques : les pays émergents sont en train de prendre une place normale dans le commerce international. Et enfin ils sont distribués géographiquement sur la planète, et c'est là que les aspects maritimes prennent toute leur importance.

Georges-Henri Soutou conclut alors la Journée en soulignant que, avec des retards, des reculs, des échecs, un

nouveau système international se met quand même en place, cahin-caha. On peut certes constater que le verre est à moitié vide, c'est un peu la tendance des juristes et des historiens, ou qu'il est à moitié plein, ça a été aujourd'hui la tendance des politistes et des géopolitologues.

GHS constate que depuis la fin de la Guerre froide les organisations internationales classiques (ONU, FMI, etc.) ont retrouvé un rôle, qu'elles développent. Plus personne ne qualifierait l'ONU de «machin», comme l'avait fait de Gaulle publiquement. Il y a à cela différentes raisons : d'une part les organisations techniques dépendant de l'ONU (OMS, UNESCO, etc.) sont indispensables. D'autre part elles sont inclusives : pour reprendre l'ex-

pression de Thiers à propos de la République, c'est «ce qui nous divise le moins». Et enfin elles permettent de concilier dans la pratique les rapports de force réalistes (le conseil de sécurité en est le lieu géométrique), l'universalité, et le développement du droit international, même si celui-ci reste un droit positif, peu normatif et très évolutif.

Nous n'avons pas assez analysé le problème des valeurs dans le système international (déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948, avatars du comité des droits de l'homme de l'ONU, etc.). Mais il s'agit là de facteurs (valeurs, représentations, perceptions) qui ne n'évoluent que très lentement : il faut compter là en décennies, voire en siècles, pas en années.

---

## ROSE DES VENTS

---

*La rubrique «Rose des vents» d'Aquilon propose des débats de nature scientifique sur des questions d'actualité, sous la forme de brèves contributions représentant les différents types d'approche représentés en son sein. Notre ambition est d'éclairer les problèmes internationaux de notre temps grâce à la synergie de nos disciplines. Les points de vue exprimés n'engagent bien évidemment que leurs auteurs.*

### L'état de l'Europe, ou l'Europe dans tous ses États ?

Georges-Henri Soutou

Depuis ses débuts en 1950, la construction européenne s'est développée selon le modèle de la supra-nationalité sectorielle, qui n'est ni une forme de fédération, ni un type de confédération. Comme l'expliqua Georges Bidault, alors ministre des Affaires étrangères, dans un discours du 20 novembre 1953 consacré au projet d'Union politique européenne négocié à l'époque entre les Six dans le contexte de la CED : l'Union ne serait pas un État ; elle serait moins unie qu'une fédération, car les États conserveraient tous les pouvoirs qu'ils n'auraient pas délégués ; mais elle le serait davantage qu'une confédération, car elle aurait un pouvoir propre dans son domaine. «La communauté politique constitue donc une association d'États d'un type nouveau», concluait fort justement Bidault<sup>1</sup>.

Disons que cette formule, malgré certains balancements entre la «méthode communautaire» (celle de la CECA puis de la CEE) et une approche plus interétatique, illustrée en particulier par la création du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement en 1974, est restée la matrice de la construction européenne jusqu'à maintenant. On a observé en fait la coexistence de la méthode communautaire et de la méthode intergouvernementale, avec de subtils et changeants dosages, selon les périodes.

Cette coexistence a été dans l'ensemble positive, malgré son ambiguïté, ou peut-être grâce à elle, car elle a permis de surmonter la tension permanente entre les partisans d'une Europe à visée fédérale et ceux d'une Europe des États.

Mais on doit se demander si on n'est pas parvenu à la fin de la vie utile de cette «Europe d'un troisième type», et cela pas seulement à cause de la crise de l'euro. L'ambiguïté reste-t-elle toujours propice, ou ne conviendrait-il pas désormais d'en sortir ? Certes, le traité de Lisbonne a voulu réduire cette ambiguïté en réformant une organisation complexe, désormais étendue à 27 pays, et beaucoup avaient pensé que l'extension du champ communautaire et des votes à la majorité devait aller dans le sens d'une «union toujours plus étroite». Mais on constate en fait un empilement institutionnel (l'Union a quatre présidents : celui du Conseil européen, celui de la Commission, celui du Parlement, et le président de l'Union tournant pour six mois, qui continue imperturbablement à jouer son rôle, alors que tout le monde avait pensé qu'il ne survivrait pas au traité de Lisbonne). Mais, si on y songe, cette situation est largement le résultat de l'ambiguïté maintenue depuis le début sur la nature même de l'Union.

<sup>1</sup>Georges-Henri SOUTOU, «Georges Bidault et la construction européenne 1944-1954», dans Serge BERSTEIN, Jean-Marie MAYEUR et Pierre MILZA (dir.), *Le MRP et la construction européenne*, Bruxelles, Complexe, 1993.

À cela s'ajoute que, de nouveau, Berlin et Paris en fait préemptent la plupart des grandes décisions<sup>2</sup>. Pour la mutualisation de la dette («Eurobonds») ou pour la transformation de la BCE en prêteur de dernier ressort des États, quels que soient les jugements assez divers qui courent sur le rôle respectif des deux capitales (est-ce Berlin qui force Paris à s'aligner? Est-ce Paris qui progressivement force Berlin à évoluer vers une position moins eurofrileuse?), dans les deux cas, ce qui compte, c'est le dialogue franco-allemand, fort loin de la lettre du traité de Lisbonne<sup>3</sup>. D'une façon générale, d'ailleurs, on va y revenir, les États et l'intergouvernemental reviennent en force. Et un pays d'ailleurs, qui ne fait pas partie de l'Union mais qui en est le 28<sup>e</sup> membre caché, les États-Unis bien sûr, intervient plus que jamais dans les affaires européennes à tous les niveaux, utilisant à fond sa diplomatie d'influence et auprès des institutions de Bruxelles, et auprès de chacun des États membres<sup>4</sup>.

Faisons le bilan des grandes politiques de l'UE. Le marché unique est probablement ce qui fonctionne le mieux, malgré de nombreuses fraudes à la TVA, la complexité tatillonne des règlements communautaires, une conception longtemps excessive, de la part de la Commission, de la concurrence et de la lutte contre les monopoles, qui a conduit à affaiblir les sociétés européennes par rapport à leurs rivaux mondiaux, et qui posent souvent pour les services publics des problèmes très complexes. Le plus grave étant sûrement que l'Union, dans le cadre de l'OMC, n'a pas réussi à obtenir une protection efficace de la propriété intellectuelle, et donc de l'innovation, le seul domaine où l'Europe puisse désormais réellement rivaliser avec le reste du monde.

La politique agricole commune (PAC), qui doit être révisée en 2014, est visiblement à bout de course, et court de grandes chances d'être plus ou moins largement renationalisée. La plupart de nos partenaires n'accepteront pas qu'elle continue à absorber à elle seule près de la moitié du budget communautaire, et elle complique les relations commerciales de l'Union avec les pays émergents.

En ce qui concerne l'Union monétaire, elle entrée dans une crise systémique, je pense que c'est désormais clair pour tout le monde (même s'il y a toutes sortes d'arguments en faveur d'une monnaie européenne commune, encore faut-il qu'elle soit établie de façon à pouvoir fonctionner normalement). Les deux derniers sommets européens (9 décembre et 30 janvier) ont essayé de trouver des décisions, j'y reviendrai, mais là aussi la question de l'équilibre entre le communautaire et l'interétatique n'est pas tranchée<sup>5</sup>.

Mais ce n'est pas la seule politique en crise : les accords de Schengen le sont également, et on constate à l'occasion des événements d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, que les États en reprennent discrètement le contrôle, au

détriment de la Commission qui souhaite élargir ses prérogatives dans ce domaine. On peut regretter cette situation, il y a évidemment des arguments, là aussi, en faveur d'une gestion par Bruxelles de la libre circulation, mais on ne peut que constater que l'on s'écarte de l'esprit communautaire initial.

Mais également en ce qui concerne le domaine non plus communautaire mais intergouvernemental, on se heurte à d'évidentes limites. Pour ce qui est de la défense, on n'a pas sensiblement progressé depuis les décisions prises au début des années 2000, elles-mêmes fort limitées. Il est vrai que beaucoup de responsables pensent qu'il est de la nature même de l'UE de n'exercer qu'un *soft power*. C'est en particulier le cas des dirigeants allemands, ce qui pour le moment rend sans objet toute idée de développement d'une capacité européenne de défense ou, comme le chancelier Schröder l'évoquait encore sans se faire prier, toute notion d'«Europe-puissance»<sup>6</sup>. Dans la réalité des choses, les interventions militaires «européennes» communes, comme en Afrique ou en mer contre les pirates de la Corne de l'Afrique, reposent sur la coopération entre les États qui y participent.

En matière de politique extérieure, et malgré la création d'un service diplomatique européen avec à sa tête un Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est en même temps vice-président de la Commission, on constate des blocages. Car la crise actuelle réduit les possibilités financières de l'Union, et la «politique de voisinage» n'apporte pas les résultats espérés (cf. l'enlisement des négociations avec l'Ukraine). Quant aux Balkans, malgré l'accession récente de la Croatie (qui pourrait faire l'objet de bien des remarques, mais que j'épargnerai au lecteur...) et malgré la formation toute récente aussi d'un gouvernement à Sarajevo représentant les trois entités du pays, rien n'est résolu dans ces deux protectorats de fait de l'UE que sont le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine. De toute façon d'ailleurs, du «groupe de contact» pour l'ancienne Yougoslavie aux Quartets ou Quintets pour le Moyen-Orient ou pour l'Iran, et même si dans ce dernier cas la récente décision d'embargo sur les importations de pétrole iranien prise par Bruxelles est, comme le pensent certains, le premier grand acte européen de politique étrangère<sup>7</sup>, les grands États de l'Union jouent toujours un rôle qui, sans être unique, n'en est pas moins déterminant.

Les auteurs du traité de Lisbonne étaient conscients de ces limites, celles des formules communautaires comme de la méthode interétatique, c'est pourquoi ils avaient établi le principe des «coopérations renforcées», permettant à certains pays membres, avec l'accord des autres, d'aller plus loin dans tel ou tel domaine. C'était aussi une façon de régler la tension permanente entre l'Union et les États. On y pensait en particulier en matière de défense. Mais cette solution, à mi-chemin entre une fédéralisation

<sup>2</sup> Arielle THEDREL, «La présidence tournante de l'UE marginalisée par la crise de l'euro», *Le Figaro*, 30 décembre 2011.

<sup>3</sup> Cf. Par exemple Roger COHEN, «The Sarkozy effect», *International Herald Tribune*, 24 janvier 2012.

<sup>4</sup> Très suggestif : Annie LOWREY, «A quiet push for Europe from across the Atlantic», *International Herald Tribune*, 27 janvier 2012.

<sup>5</sup> Dans le contexte de ces réflexions sur le poids des États face au fédéralisme, on lira avec le plus grand intérêt le numéro 2011/4 de *Histoire, Économie et Société*, intitulé «Les banquiers centraux dans la construction européenne».

<sup>6</sup> Judy DEMPSEY, «Even united, Europe faces power drain», *International Herald Tribune*, 20 décembre 2011. Henning RIECKE, *La culture stratégique de la politique étrangère allemande*, note du CERFA (IFRI) n°90, novembre 2011.

<sup>7</sup> Stephen CASTLE et Alan COWELL, «E.U. agrees to embargo oil imports from Iran», *International Herald Tribune*, 24 janvier 2012.

de l'Union et la simple coopération intergouvernementale, n'est plus à l'ordre du jour en tout cas dans le domaine de la sécurité en fonction duquel elle avait en fait été imaginée – ne serait-ce, on va y revenir, qu'à cause de la mise en quarantaine de fait du Royaume-Uni.

Quelle est la dynamique actuelle de l'Union ? Le couple franco-allemand, après une certaine éclipse durant les années 2000, a repris, à la faveur de la crise, son rôle moteur. Mais désormais, et c'est la grande différence par rapport à la période du moteur franco-allemand « historique » (en gros de la CECA à Maastricht) c'est Berlin qui assume le leadership, ce n'est plus Paris (qui, certes, a amené Berlin à accepter le principe d'un soutien à la Grèce et la création d'un fonds européen de stabilisation, mais qui, devant la ferme orthodoxie de Berlin, a dû renoncer à ses solutions de fond face à la crise de l'euro, que ce soit les eurobonds, la transformation du fonds de soutien européen en banque adossée à la BCE, ou l'autorisation pour cette dernière de racheter des dettes souveraines).

Bien entendu (et sans parler des garde-fous imposés à Mme Merkel par la Cour de Karlsruhe) il y a d'excellents arguments en faveur de l'orthodoxie monétaire défendue par Berlin, et on peut soupçonner les autres dirigeants européens de vouloir en fait poursuivre la politique d'endettement sans peine qu'avait permise l'euro. Néanmoins l'option allemande (constitutionaliser la rigueur budgétaire dans tous les pays membres, en communautariser le plus possible le contrôle au niveau de l'Union) a conduit à l'éloignement (ou faudrait-il dire l'expulsion ?) de la Grande-Bretagne, évident depuis le sommet européen du 9 décembre dernier<sup>8</sup>.

Si cet éloignement de l'Angleterre devait se prolonger, cela ne serait pas sans de considérables conséquences. Tout d'abord pour la France : depuis le sommet de Saint-Malo de 1998, et depuis les deux traités conclus en octobre 2010, Paris et Londres prenaient de plus en plus en mains la politique de défense européenne, à la fois à cause de la carence de l'Union dans ce domaine et parce que les deux capitales, les seules à disposer encore de réels moyens d'intervention extérieure, espéraient pouvoir ainsi coordonner et rationaliser leurs efforts de défense<sup>9</sup>. C'est un axe majeur de la politique française depuis plusieurs années qui serait remise en cause. Mais c'est aussi pour la position de l'Europe dans le monde en général que le rôle de Londres est considérable, aussi bien comme truchement avec Washington que pour l'influence, voire l'action, dans différentes parties du monde<sup>10</sup>.

Renfermement dans une Europe déflationniste et vouée à une faible croissance, bureaucratique, corporatiste (au détriment de la concurrence et de l'innovation), trop coupée des grands centres mondiaux : n'est-ce pas le risque que fait courir à l'Union la politique allemande ac-

tuelle, qui semble plus européenne continentale et moins atlantiste et ouverte au monde qu'elle ne l'a été jusqu'à maintenant ? Il n'est pas certain que cela dure très longtemps, car j'estime que les performances économiques de la RFA (1,5% de croissance en moyenne seulement depuis des années) ne sont finalement pas si bonnes que cela. Mais c'est la tendance présente<sup>11</sup>.

D'autre part il y a eu une conséquence indiscutable au retrait de la Grande-Bretagne, du point de vue que nous abordons ici : la nouvelle gouvernance de l'euro, d'après les décisions prises à Bruxelles le 9 décembre et le 30 janvier, va être définie par un traité conclu entre les gouvernements, le refus de Londres rendant impossible une évolution de l'Union monétaire dans le cadre des traités européens existants. Encore une marque du retour en force des États.

Mais il est évident que la crise n'est pas réglée : on peut se demander si les nouvelles règles et sanctions prévues pour la zone euro fonctionneront mieux que celles du fameux « pacte de stabilité » première manière. En outre le prochain traité, tel qu'il ressort du sommet du 30 janvier, est extraordinairement complexe, car il s'agit de faire coexister trois ensembles : les 17 pays de la zone euro, les 25 pays signataires du nouveau, qui participeront à certains sommets des pays de l'Eurozone mais pas à tous, et l'Union à 27. En fait, comme pour le premier pacte de stabilité, les États gardent le contrôle ultime d'éventuelles sanctions. C'est si complexe et peu satisfaisant que le projet de traité prévoit une révision dans cinq ans qui l'incorporerait dans le droit communautaire<sup>12</sup>. On ne sort pas de l'ambiguïté, mais on voit bien qu'il est de plus en plus difficile de jongler avec elle !

Le maintien de la zone euro telle qu'elle est paraît donc toujours aussi problématique. On va donc être ramené tôt ou tard au choix que l'on essaie d'éviter depuis l'éclatement de la crise grecque : ou bien réduire la zone euro aux pays dont les économies sont suffisamment convergentes pour pouvoir la supporter et la faire fonctionner. Ou bien faire un pas fédératif, qui permettrait d'une façon ou d'une autre des transferts des pays financièrement à l'aise vers les pays en difficulté (« eine Fiskalunion », dit-on clairement en allemand)<sup>13</sup>.

La réduction de la zone euro poserait d'immenses problèmes, et présenterait un coût politique certain. Mais on voit bien la difficulté de l'autre solution : on ne sortira pas une fédération européenne d'un chapeau, et on a vu que les résistances à des mesures telles que l'élargissement des compétences de la BCE en matière de dettes souveraines, éventuellement *via* le fonds de soutien, ou encore des emprunts européens, sont déjà considérables. Mais il existe déjà un budget communautaire, pour les politiques communes (PAC, aides régionales...). On pourrait envisa-

<sup>8</sup> Julian LINDLEY-FRENCH, « Pourquoi le Royaume-Uni doit quitter l'Union européenne », *Revue Défense Nationale*, décembre 2011, n° 745.

<sup>9</sup> Olivier ENTRAYGUES, « De l'Entente cordiale au Traité de Lancaster », *Revue Défense Nationale*, janvier 2012.

<sup>10</sup> Stimulant dossier de Jean-Sylvestre MONGRENIER, « L'importance décisive de l'alliance franco-britannique et le sauvetage de la zone euro », Institut Thomas More, 19 décembre 2011.

<sup>11</sup> John VINOCUR, « EU's future : No war, but no growth », *International Herald Tribune*, 13 décembre 2011.

<sup>12</sup> Pour comprendre, en plus d'un cachet d'aspirine, je recommande de René HÖLTSCHI, « Was der Fiskalpakt bringt », *Neue Zürcher Zeitung*, 1<sup>er</sup> février 2012.

<sup>13</sup> Sur ce choix auquel Mme Merkel va être probablement rapidement confrontée, cf. une excellente étude de Matthias BENZ, « Ach, Deutschland. Das Land leidet an der Währungsunion – und kann doch nicht von ihr lassen », *Neue Zürcher Zeitung*, 31 décembre 2011.

ger, avec bon espoir d'éviter une levée générale de boucliers, de l'étendre à certains programmes de recherche et d'innovation (domaines dans lesquels l'Europe prend du retard et pour lesquels les États, en déficit, seraient heureux d'être soulagés) ou d'enseignement supérieur de haut niveau. (Un autre domaine de dépenses communes auquel on aurait pu penser, armements et défense, est actuellement exclu, on l'a vu). Le budget est déjà soumis au Parlement européen ; en prévoyant des ressources propres suffisantes (allant certes au-delà de ce qui existe actuellement), indépendantes de l'accord des États, et en créant un organisme de gestion du budget et de la dette de l'UE (un Trésor européen, auquel il conviendrait de donner un titre plus modeste), l'Union pourrait commencer à emprunter en son propre nom. À condition de savoir maîtriser les choses, de ne pas faire exploser le budget communautaire, et de n'emprunter que pour financer des investissements judicieux, on pourrait transférer certaines dépenses des budgets nationaux vers le budget européen, avec de plus grandes facilités d'emprunt qu'au niveau des États.

Évidemment, on ne peut pas exclure non plus qu'aucune des trois solutions évoquées, celle des sommets des 9 décembre et 30 janvier (zone euro inchangée mais plus disciplinée) et les deux autres (zone euro réduite à un noyau dur, ou renforcée par une dose accrue de fédéralisme) ne fonctionnent. Auquel cas le marché unique pourrait régresser vers une simple zone de libre échange, sans politiques communes, avec tout au plus une monnaie de compte, ou un nouveau SME rappelant celui de 1979, sans visée fédérale ni même souci de convergence. Après tout, la plupart des économies importantes dans le monde actuel vivent dans un environnement de ce type. Mais alors serait une fois de plus vérifié l'adage selon lequel une confédération qui n'évolue pas vers une fédération est condamnée à s'étioiler<sup>14</sup>.

Comme on le voit, une fois de plus la collaboration de toutes les disciplines réunies au sein de notre Association est indispensable pour essayer de se repérer dans ces questions complexes et, à l'échelle historique, très neuves.

## Régionalisme européen et mondialisation Une perspective historique nécessaire

Éric Bussière

Professeur à l'université Paris-Sorbonne

Situer la place de l'Union européenne dans la mondialisation contemporaine est devenu depuis une dizaine d'années un exercice de plus en plus répandu chez les politiques, au sein des *think tanks* et chez les universitaires quelque soit la discipline à laquelle ces derniers appartiennent. Ces débats ont été récemment relancés du fait de la crise bancaire internationale, de celle des dettes souveraines et des difficultés que connaît actuellement l'Europe au plan économique. La plupart de ces analyses posent un cadre admis comme tel, celui de la mondialisation issue de la fin de la bipolarisation des temps de guerre froide avec toutes ses conséquences politiques et économiques mais aussi celui de l'émergence d'un monde multipolaire présenté comme une dynamique résultant de la montée en puissance de nouveaux grands acteurs politiques et économiques au plan international<sup>1</sup>.

Une telle évolution a de multiples conséquences quant au fonctionnement même du système international. Elle a conduit au développement de cadres de dialogue interrégional à l'image de l'ASEM entre Asie et Europe, elle a donné une légitimité accrue au débat relatif à la réforme de l'ONU et favorisé l'émergence d'instances de dialogue nouvelles comme le G20<sup>2</sup>.

Pour l'Union européenne cette nouvelle dynamique prend à la fois des allures de validation d'un projet mais

aussi de profondes interrogations. D'une part elle consacre le bien-fondé de la construction en Europe d'une entité économique et – du moins dans sa finalité – politique. D'autre part elle pose la question de la capacité de l'Union européenne dont la nature même ne peut être assimilée à un très grand État comme la Chine ou les États-Unis, à jouer un rôle plein au plan international et à contribuer à modeler un système mondial en pleine évolution. La question ainsi posée revient à une double interrogation sur les interrelations entre mondialisation et construction européenne. D'un côté l'Union européenne constitue le premier exemple abouti de régionalisme à l'époque contemporaine. Il s'agit d'un processus toujours en cours dont la phase institutionnelle au sens strict du terme a commencé dans les années 1950 mais dont un certain nombre de bases s'installent depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et durant l'entre-deux-guerres. Prendre en compte cette donnée conduit à interpréter le régionalisme européen comme un processus de long terme construit peu à peu selon un processus cumulatif et non linéaire.

Parler de projet européen est ainsi plus pertinent que d'opposer idée européenne (avant les années 1950) et construction européenne (à partir des années 1950). D'un autre côté les travaux sur la mondialisation contemporaine ont de même assez vite pris en compte le phénomène

<sup>14</sup>Pour toutes les questions esquissées ici, on lira avec grand profit la Note de l'IFRI de décembre 2011, *L'UE face à la crise. Faut-il plus d'intégration ?*

<sup>1</sup>Notre Europe, groupe de réflexion (Prodi, Verhofstadt, Buzek, Davignon, Delors, Fischer, Lipponen, Padoa-Schioppa), *Partenariat euro-américain. Une nouvelle approche*. Paris, 2010.

<sup>2</sup>Bart GAENS, *Europe-Asia International Relations. A Decade of ASEM*, Aldershot, Ashgate, 2008.

comme un processus en proposant des interprétations le plus souvent articulées autour d'une première mondialisation (à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle) puis d'une seconde mondialisation (depuis les années 1980). Précisons enfin que régionalisme européen comme mondialisation sont des phénomènes globaux et intègrent tous les compartiments de l'activité humaine, que l'on aborde les champs économique, social, culturel ou politique.

Comprendre le rôle que l'Europe joue et peut jouer dans le monde actuel implique d'intégrer dans une même réflexion d'ensemble les deux grands processus du XX<sup>e</sup> siècle que sont le projet européen et la mondialisation. L'un et l'autre engagent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle un dialogue toujours en cours et dont l'analyse éclaire la nature du projet européen lui-même. L'un et l'autre déterminent une réflexion dont l'objet fondamental est celui de la gouvernance dans ses diverses échelles et composantes : le projet européen est dès l'origine un projet pour la gouvernance mondiale. Les travaux consacrés ces dernières années à une série de champs jusqu'alors assez peu explorés éclairent le débat en nous invitant à une réflexion articulant échelles et organisations de régulation dans la perspective d'une analyse politique des modes de gouvernance.

L'ordre international des communications est à ce jour le mieux étudié<sup>3</sup>. Quel qu'en soit la nature ou le support, le fonctionnement des communications en réseau implique des modes de mise en connexion dépendant de la nature des technologies mises en œuvre. Les réseaux de communication génèrent par conséquent la création d'instances de coopération entre opérateurs qui revêtent assez vite un caractère international. C'est ainsi que naissent au cours de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle une série d'Unions à vocation régulatrice résultant de la nécessaire coopération entre instances nationales compétentes. L'action de ces instances a eu pour effet bénéfique de permettre depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle le fonctionnement de réseaux internationaux complexes dans des contextes de forte instabilité, qu'il s'agisse des technologies, des rapports de force économiques et politiques. Ces données, étroitement interdépendantes, sont elles-mêmes articulées entre échelles régionale-infranationale, nationale et internationale pour ces deux dernières en fonctions de paradigmes que l'on a pu qualifier de «technico-stratégiques»<sup>4</sup>. L'échelle européenne s'insère dans cette hiérarchie dans un contexte déterminé par ces mêmes logiques associées à la montée en puissance d'acteurs extra-européens au premier rang

desquels les acteurs américains. L'ensemble de ces dynamiques est donc porteur d'enjeux politiques qui s'insèrent au sein même des Unions, même si cette politisation supporte des interprétations différentes selon que l'on considère les «politiques» au sens propre du terme ou les techniques des premiers résultats de recherches en cours de développement ou en voie d'achèvement sur des phénomènes dont les caractéristiques sont similaires à celles des communications internationales convergent avec ce dernier domaine, que l'on parle de santé publique, de migrations internationales ou de législation sociale<sup>5</sup>. Ils recourent les travaux relatifs aux champs plus classiques mais toujours en plein développement de l'économie internationale et de la monnaie<sup>6</sup>. Ils ont en partage d'une part une gestion relevant de l'expertise mise en œuvre au sein d'organisations privées ou publiques, de groupements professionnels ou syndicaux voire d'entreprises, d'autre part une forte propension à l'organisation au plan international selon des modalités et des chronologies évolutives propres à chacune d'elles et qui traversent l'ensemble d'un large XX<sup>e</sup> siècle. Ici encore, à des degrés variables selon les champs, les facteurs de politisation sont à l'œuvre.

La «politisation» accompagne l'internationalisation de ces composantes de l'activité internationale dès lors que les États s'imposent, de manière croissante et dans presque tous les champs au cours du XX<sup>e</sup> siècle, comme des régulateurs au plan national : qu'il s'agisse de communications, de normes relatives à la santé publique, de droit social ou de circulation des marchandises ou de l'argent. Les arbitrages au sein des organisations sont donc soumis à une pression politique croissante dont témoigne par exemple la création de la sous-direction des Unions au Quai d'Orsay en 1910. Dès avant la guerre existe ainsi au plan international une sorte de nébuleuse d'Unions de toute nature que les États cherchent à organiser autour de la SDN durant les années 1920, puis, dans un cadre encore enrichi – songeons au FMI, au GATT puis à l'OMC – après la Deuxième Guerre mondiale<sup>7</sup>.

L'immixtion dans le débat de la question des échelles de gouvernance est donc contemporain de la politisation d'enjeux parfois considérés comme techniques. C'est cette politisation qui fournit la chronologie du dialogue qu'entretiennent projet européen et mondialisation. Longtemps l'Europe s'est conçue à l'échelle d'un monde auquel elle tendait à imposer ses normes. Elle s'en distingue de plus en plus à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle lorsque les États-Unis proposent à leur tour les leurs dans des champs de plus en plus diver-

<sup>3</sup>Léonard LABORIE, *La France, l'Europe et l'ordre international des communications (1865-1959)*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2010. Également, Erik VAN DER VLEUTEN et Arne KAUSER, *Networking Europe, Transnational infrastructures and the shaping of Europe*, Sagamore Beach, Science History publications/USA, 2006.

<sup>4</sup>Pascal Griset, cité par Léonard Laborie, *op. cit.*, p. 398.

<sup>5</sup>Céline PAILLETTE, «De l'Organisation d'hygiène de la SDN à l'OMS, Mondialisation et régionalisme européen dans le domaine de la santé, 1919-1954», *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, n° 32, 2010, p. 193-198. Nadjib SOUAMAA, «La loi des huit heures, un projet d'Europe sociale ? (1918-1932)», *Travail et Emploi*, n° 110, avril-juin 2007. Chloé MAUREL, *Histoire de l'UNESCO, Les trente premières années 1945-1974*, Paris, L'Harmattan, 2010. Emmanuel COMTE, «Régionalisme européen et gestion des flux migratoires dans la mondialisation depuis les années 1970», *Cahiers de l'IRICE*, 2012 (à paraître).

<sup>6</sup>Emmanuel MOURLON-DRUOL, *The emergence of a European Bloc : the origins and creation of the European Monetary System (EMS)*, Cornell University Press, New York, USA, 2012 (à paraître). Laurent WARLOUZET, «Vers une régulation de la concurrence mondiale, (1970-2010) ? De la CEE à l'OMC», *Cahiers de l'IRICE*, 2012 (à paraître). Floriane GALEAZZI, «Quelle place pour le régionalisme monétaire à l'OCDE depuis les années 1960 ?», *Cahiers de l'IRICE*, 2012 (à paraître).

<sup>7</sup>Pour une mise en perspective globale de la mondialisation dans ses dimensions historiques et institutionnelles voir l'Introduction de Georges-Henri Soutou in «Les mondialisations 1», *Relations Internationales*, n° 123, automne 2005 ; Maurice VAÏSSE, «Une invention du XIX<sup>e</sup> siècle», dans Bertrand BADIE et Guillaume DEVIN (dir.), *Le multilatéralisme*, Paris, La découverte, 2007 ; Robert FRANK, «Les systèmes internationaux», dans Robert FRANK (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, PUF, 2012 (à paraître).

sifiés. L'on entre alors dans des logiques de concurrence entre foyers émetteurs de normes traduisant des rapports de force et des rivalités entre modèles. Le projet européen naît ainsi à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle d'un désir de préserver un modèle qui ne s'impose plus nécessairement au monde, objectif qui implique aussi parfois dans un premier temps de consolider ce modèle à partir de systèmes nationaux souvent peu homogènes, quelquefois antagonistes.

La fin des années 1920 représente ainsi un premier moment de cristallisation d'un projet régionaliste européen qui regarde à la fois en lui-même et vers l'extérieur. Les débats qui se développent autour du projet Briand en 1930 relèvent ainsi de la recherche de l'articulation pertinente entre échelles de gouvernance régionale et mondiale<sup>8</sup>. À l'époque de Briand, il n'est pas tranché. Il faut attendre les années d'après-guerre, en réalité dans un cadre atlantique, pour que l'articulation pertinente entre échelles de gouvernance soit plus systématiquement recherchée et que le régionalisme européen installe sa légitimité au sein du système atlantique/occidental, ce dernier n'effaçant pourtant pas toutes les ambiguïtés – Europe comme fin en soi ou comme étape vers la mondialisation – et les formes de concurrence en son sein.

L'histoire des dernières décennies a montré que ces concurrences se sont accentuées à partir des années 1970 avec pour conséquence la démarche de renforcement du cadre régionaliste européen dans les années 1980-1990 au fur et à mesure que le cadre issu de la guerre s'affaiblissait et que de nouvelles concurrences s'affirmaient, dans un premier temps en Asie. Comme à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le régionalisme européen amplifie sa dynamique en des temps où la stabilité du système international s'affaiblit. Il peut ainsi se présenter comme l'une des composantes nécessaires à la stabilité et au bon fonctionnement d'un système de gouvernance mondial, mais aussi comme un pôle de puissance souhaitant peser sur l'élaboration d'un ordre multilatéral en recomposition sur la base de normes renouvelées<sup>9</sup>.

Les jeux d'échelles auxquelles nous venons de nous livrer entre régionalisme européen et mondialisation suggèrent une multitude d'interrogations quant à notre démarche d'interprétation du phénomène régional européen contemporain. Les «fondateurs» de l'Europe des années 1950 ont agi sur la base d'une conception du mode de fonctionnement des relations internationales issues du début du siècle et de la grande guerre et dont le concept de forces profondes issu des réflexions de Pierre Renouvin vers 1930 avait été le résultat. Le décideur politique dépend dans son action d'une série de facteurs venant en amont et sa liberté par rapport à ces derniers n'est que partielle : à lui de savoir se laisser porter par ces forces, de les bien interpréter, voire d'en jouer. Le fonctionnalisme qui avait porté le projet européen des années 1950 n'est qu'une des conséquences, parfois poussée à l'extrême, de cette interprétation du monde. Les réalités ont montré de-

puis que le modèle ne fonctionnait pas comme on l'imaginait à l'origine, posant ainsi la question fondamentale de l'organisation politique et de la gouvernance mondiale. Les années 1980 et le contexte néo-libéral qui les a habitées ont eu pour résultat de nous faire mieux appréhender l'autonomie des champs sans toutefois offrir tous les éléments d'interprétation du système<sup>10</sup>.

Notre interprétation de l'histoire du projet européen et de sa mise en œuvre, et non de la construction européenne, nous semble ainsi offrir quelques pistes d'approfondissement. Elle pose la logique fonctionnelle très en amont de 1950 montrant que le projet Monnet-Schuman est plus un aboutissement, celui de l'expérience de la première moitié du siècle, qu'un point de départ. Elle permet aussi de renouveler la discussion sur l'europanisation en la reliant à celle, plus globale, de la politisation des rapports internationaux. La distinction longtemps admise, entre champ technique et champ politique, dans le cadre de la très ancienne histoire diplomatique, est à revoir. La réalité du XX<sup>e</sup> siècle révèle la politisation progressive, en fonction de leur enrichissement permanent, des champs de l'économique, du social, du technologique, du culturel. Cette dynamique est contemporaine et donne son sens à une démarche européenne qui traverse un large vingtième siècle, notamment dans sa relation au système international, et se présente comme un éveil au politique. L'europanisation trouve son origine dans la conscience de la politisation progressive de phénomènes transnationaux renouvelés en permanence.

<sup>8</sup>Bruno ARCIDIACONO, «Les projets de réorganisation du système international au XIX<sup>e</sup> siècle (1871-1914)», dans «Les mondialisations, 1», *Relations Internationales*, n°123, automne 2005, p. 11-24. Éric BUSSIÈRE, «Premiers schémas européens et économie internationale durant l'entre-deux-guerres», *ibid.*, p. 51-68.

<sup>9</sup>Noël BONHOMME, «Les Européens au G7, entre intérêts communautaires et gouvernance mondiale, 1975-1985», *Cahiers de l'IRICE*, 2012 (à paraître).

<sup>10</sup>E. Bussière, «L'économique et le politique : autonomie des facteurs, autonomie des acteurs», dans Robert FRANK (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, PUF, 2012 (à paraître).

# L'Union européenne au défi de l'élargissement (1972-2012)

Élisabeth du Réau

Professeur des Universités à la Sorbonne nouvelle

Dans une publication récente sur le thème de « la déconstruction européenne » un des auteurs s'interrogeait sur la crise de gouvernance de l'Union en ces termes : « cette crise de gouvernance résulte aussi du poids du nombre qui découle des élargissements successifs. »<sup>1</sup>. Après un bref rappel de l'agenda des premiers élargissements de l'Union il conviendra de s'interroger sur les enjeux et défis des élargissements les plus récents pour l'Union européenne officiellement constituée à l'issue de la signature du Traité de Maastricht il ya vingt ans.

À l'occasion d'un débat récent sur « Les populismes en Europe » les 26 et 27 janvier 2012 à la « Maison de l'Europe de Paris ». Christian Lequesne, l'un des experts de la question des élargissements à l'Est de l'Europe, estimait que les opinions publiques à l'Ouest de l'Europe stigmatisaient, à tort, le processus des derniers élargissements, dans leur analyse de la crise actuelle de l'Union européenne<sup>2</sup>.

## Une Communauté européenne attractive en voie d'élargissement – Les choix pionniers des années 1970 et 1980 (1972-1986)

### *Une communauté ouverte*

Dès la signature du traité de Rome le 25 mars 1957 la Communauté économique européenne avait envisagé la perspective de son élargissement au-delà de la communauté initiale à six. En effet, le préambule du traité précisait que la Communauté que les Six voulaient former était extensive puisqu'elle appelait « les autres peuples de l'Europe qui partageaient leur idéal à s'associer à leur effort »<sup>3</sup>. Il est important de noter que les signataires avaient prévu une longue période de transition de 12 ans et envisagé des étapes qui plaçaient à l'horizon 1970, l'achèvement de la période de transition, depuis l'entrée en vigueur du traité en janvier 1958.

On sait que, malgré des obstacles, l'Union douanière était officiellement réalisée en juillet 1968 soit dix-huit mois avant la date initialement fixée. Si des facteurs économiques liés notamment à une conjoncture favorable à la croissance ont pu contribuer à ce beau résultat, les facteurs politiques ne sont pas négligeables comme l'ont montré d'excellents historiens dont Marie-Thérèse Bitsch, auteur de *La construction européenne. Enjeux politiques et choix institutionnels*<sup>4</sup>.

Dans ce processus le rôle de certains acteurs étatiques fut primordial. Ainsi dans cette perspective de nombreux auteurs ont souligné le rôle primordial du « couple franco-allemand » dès l'institution de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (la CECA) sans négliger cependant d'autres acteurs, notamment l'Italie. Mais les recherches ont porté aussi sur les institutions et mis en évidence l'importance de la « fusion des exécutifs européens » : la création de la Commission unique (intitulée en 1965 et entrée en vigueur après le 10<sup>e</sup> anniversaire du traité de Rome en juillet 1967)<sup>5</sup>.

Pendant les années 1960 qui coïncident avec la fin des « Trente Glorieuses » marquées par la croissance et le plein emploi, la question de l'élargissement est posée précocement par les Britanniques dont les deux candidatures en 1962-1963 et en 1967 échouent en raison notamment des deux « vetos » exprimés par la France présidée par le Général de Gaulle. Cette période est également marquée par les premières demandes d'association de candidats européens du sud de l'Europe, dont la Grèce et la Turquie qui se manifesteront comme candidats à l'adhésion, soit la décennie suivante pour la première, soit au tournant du XX<sup>e</sup> siècle pour la deuxième. La question de l'élargissement de l'espace européen est donc bien en débat dès les premières phases de la construction européenne.

### *Le premier élargissement de Six à Neuf (1971-1973)*

La première extension de la Communauté européenne coïncide avec de redoutables défis pour l'Europe communautaire frappée par les effets d'une crise mondiale multiforme.

L'Europe des Neuf réalisée officiellement avec l'entrée en vigueur, en janvier 1973, du traité de Bruxelles de janvier 1972, est créée au terme d'un très laborieux processus initié par Londres dix ans plus tôt. L'historiographie contemporaine a largement renouvelé les approches historiques de ces négociations qui ont marqué l'entrée du Royaume-Uni et de ses partenaires dans une Communauté fragilisée par la crise de l'énergie et la crise financière qui la frappent de plein fouet<sup>6</sup>. Selon les sources consultées et les témoignages des acteurs français et britanniques, les relations entre le Président Georges Pompidou et le Premier Ministre britannique Edward Heath se sont développées dans un climat très favorable, le président français

<sup>1</sup>Maxime LEFEBVRE, « Ré-enchanter le rêve européen », dans « La déconstruction européenne », *Politique étrangère*, Paris, IFRI, n° 4, 2011, p. 743-755.

<sup>2</sup>Cette intervention de Christian Lequesne, directeur du Centre d'Études des Relations Internationales (CERI) de Sciences Po, sera publiée dans les Actes à paraître à l'automne 2012.

<sup>3</sup>*Traité instituant la Communauté économique européenne. Édition abrégée*, Luxembourg, Publications officielles des Communautés européennes, 1987.

<sup>4</sup>Marie-Thérèse BITSCH, *La construction européenne. Enjeux politiques et choix institutionnels*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

<sup>5</sup>Voir l'ouvrage collectif dirigé par Marie-Thérèse Bitsch, Wilfried Loth et Raymond Poidevin, *Institutions et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

<sup>6</sup>En France, l'ouverture des Archives présidentielles de Georges Pompidou et des Archives du quai d'Orsay ; au Royaume-Uni, les fonds du Public Record Office et les témoignages d'Edward Heath, Premier Ministre, et de son collaborateur Michaël Palliser, ont permis de grandes avancées historiographiques.

jugeant une collaboration étroite avec les acteurs britanniques indispensable face à une crise économique et financière multiforme<sup>7</sup>. Le Royaume-Uni souhaitait d'autre part ouvrir d'avantage son commerce extérieur en direction du continent européen tout proche et sortir d'un relatif isolement.

Le processus qui conduit au premier élargissement a été précédé d'une démarche des six approuvée par leurs futurs partenaires : celle d'un «approfondissement» qui fut acté à la conférence de la Haye (1<sup>er</sup> décembre 1969) entre les Six, et prévoyait un renforcement de la coopération politique et de la coopération monétaire.

La relance du processus de coopération politique est précisée, en octobre 1972, au sommet de Paris, qui précède l'entrée en vigueur du traité de Bruxelles. À cette date qui intervient après les processus de ratification et le retrait de la Norvège, les Neuf s'engagent à développer leur coopération politique ; en arrière plan les problèmes de sécurité entrent en ligne de compte comme l'a souligné Georges Pompidou dans un entretien avec Edward Heath : «si notre politique étrangère réussit avec le temps et si nous parvenons à construire l'Europe non seulement sur le plan économique mais sur celui de la politique étrangère, il faudra bien constater un moment donné qu'il ne peut pas avoir de politique ou d'économie unique sans quelques défense commune»<sup>8</sup>.

*L'élargissement en direction du Sud. L'entrée de la Grèce (1981) de l'Espagne et du Portugal (1986) : de nouvelles perspectives*

La deuxième vague d'élargissement s'inscrit dans une nouvelle perspective et tient compte des événements au sud de l'Europe qui marquent la conjoncture politique après la chute de trois régimes autoritaires en Grèce, Portugal et Espagne. Dans les trois cas la Communauté européenne se mobilise pour répondre à l'appel des nouveaux dirigeants ; mais entre les candidatures à l'adhésion et le processus d'accession, une durée inégale marque le temps des négociations.

Dans le cas de la Grèce qui sort de la dictature militaire en juillet 1974, le gouvernement démocratique grec demande dès juin 1975 son accès à la CEE en rappelant qu'elle a été associée à la communauté depuis 1962<sup>9</sup>. Fortement soutenue par la France de Valéry Giscard d'Estaing cette candidature est acceptée dès l'été 1976. Les négociations sont assez rapidement conduites mais prévoient une période de 5 ans pour la plupart des produits et de 7 ans pour la libre circulation des travailleurs. Cette brève durée de la période de transition est critiquée par les agriculteurs de France et d'Italie, mais il apparaît clairement, à la lecture des archives du Président français, que l'arrière-plan politique a été primordial aux yeux de plusieurs gouvernements dont la France qui détient la présidence tournante du Conseil au printemps 1979<sup>10</sup>. Pour la majorité des gou-

vernements des Neuf, cette accession qui sera officielle en 1981 doit permettre de renforcer la démocratie à l'heure où la Communauté vient d'élire son premier parlement.

Les traités de Madrid et de Lisbonne qui enregistrent l'adhésion de l'Espagne et du Portugal le 12 juin 1985 n'interviendront qu'à l'issue de très laborieuses négociations. Les discussions, en effet, portent notamment sur l'union douanière qui permettra de poursuivre une interprétation commerciale déjà engagée pour l'Espagne (associée depuis 1970). Mais aux yeux des agriculteurs notamment ceux des pays voisins, la France et l'Italie, il faut veiller à ne pas accélérer la libération des échanges qui créeront une disparité profitable à l'Espagne dont les coûts de production sont encore assez bas. Ici encore l'argument politique pèse lourd et les traités seront signés pour renforcer, après la transition, les nouveaux régimes politiques mais l'agenda prévoit de longs délais (en moyenne 7 ans, mais 10 ans pour les produits sensibles).

L'entrée en vigueur des traités est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 1986 mais les nombreux membres devront intégrer toutes les réformes en cours. En effet, la préparation du futur Acte Unique européen associait les pays méditerranéens. La démarche de la Commission était celle d'engager l'approfondissement avant l'entrée en vigueur des traités d'adhésion qui coïncide avec un troisième élargissement de la Communauté<sup>11</sup>.

Dans ce processus plus laborieux que le précédent, divers facteurs ont contribué à freiner l'évolution des négociations. Le début des années 1980 a coïncidé avec un rebond de la crise économique et un processus d'inflation dans une période de stagnation relative ; cette conjoncture a perturbé la relance envisagée quelques années plus tôt. Par ailleurs le comportement du Royaume-Uni et ses exigences sur le plan budgétaire ont rendu la situation plus complexe encore. Cependant à partir de 1984, la préparation du futur Acte unique permet d'amorcer une nouvelle relance<sup>12</sup>.

## L'Union européenne en voie d'élargissement

*Le tournant de 1989-1992 : des mutations dans l'Est européen à la signature du Traité de Maastricht*

De l'automne 1989 à l'automne 1991 les événements qui surgissent à l'Est de l'Europe modifient totalement la situation géopolitique de l'Europe et constituent un défi pour la Communauté européenne à la recherche d'une nouvelle relance. De la mise en œuvre de l'Acte unique en 1987 aux débats sur l'«Union économique et monétaire» conduits par le Président Jacques Delors, la Communauté économique européenne prépare les négociations du futur traité de Maastricht qui doit poursuivre les réformes engagées en 1987 par l'Acte unique européen.

<sup>7</sup>On pourra consulter un ouvrage collectif qui traite de ce sujet avec les participations françaises et britanniques : Élisabeth DU RÉAU et Robert FRANK (dir.), *Dynamiques européennes. Nouvel espace. Nouveaux acteurs, 1969-1981*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002.

<sup>8</sup>Cité par Éric ROUSSEL (*Georges Pompidou 1911-1971*), et Papiers Georges Pompidou aux Archives nationales à Paris. Voir aussi pour le point de vue britannique Dominique SCHNAPPER, *La Grande-Bretagne et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, et Edward HEATH, *The Course of my Life*, Londres, Hodder & Stoughton, 1998.

<sup>9</sup>G. DIMITRAKOPOULOS, *Greece in the European Union*, Londres, Routledge, 2004.

<sup>10</sup>Voir notre communication dans Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe, 1974-1981, Paris, Armand Colin, 2006.

<sup>11</sup>Pierre GERBET, *La construction de l'Europe*, Paris, Colin, 2007, p. 390-392.

<sup>12</sup>Élisabeth DU RÉAU, *La construction européenne au XX<sup>e</sup> siècle. Fondements, enjeux, défis*, Éditions du temps, 2007, p. 188.

C'est dans cette période où les consultations franco-allemandes sont fréquentes que François Mitterrand, Président de la République française, apprend au soir du 9 novembre 1989 l'évènement improbable, la chute du mur de Berlin<sup>13</sup>. Quelques semaines plus tard le processus d'unification allemande est engagé ; en décembre 1990 la République fédérale a intégré les anciens lander et ne tarde pas à choisir Berlin comme capitale du nouvel État allemand unifié. Le premier élargissement de la nouvelle ère marquée par la réunification du continent européen est bien en réalité l'intégration dans la Communauté des Douze de l'ancien territoire de la RDA<sup>14</sup>.

Il est important de noter que la première institution qui s'ouvre aux nouveaux états démocratiques de l'Europe centrale et orientale est le Conseil de l'Europe. Dès sa constitution en mai 1949 le Conseil de l'Europe avait déclaré que sa vocation était d'accueillir tous les États européens se référant aux principes démocratiques. À partir de la fin de l'année 1990, plusieurs candidats en provenance de l'Est européen se manifestent ; le premier d'entre eux est la Hongrie, en décembre 1990, d'autres suivront, notamment la Pologne en 1992, et la République tchèque en 1994<sup>15</sup>.

#### *Vers de nouveaux élargissements*

Les candidatures pour l'Union européenne, définitivement constituée, après les ratifications du traité de Maastricht de l'année 1992, seront plus tardives. En 1994, dans le cadre du débat sur l'élargissement ouvert par 4 candidats de l'espace économique européen (Autriche, Finlande, Norvège et Suède), les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sollicitaient aussi l'examen d'une possibilité d'adhésion avant l'an 2000. L'Union européenne acceptait en mars 1994 le principe de l'élargissement à l'Est européen. Après le refus d'adhésion de la Norvège les quinze examinaient la question des candidatures des PECO<sup>16</sup>.

Dès cette période les membres de l'Union avaient mis en évidence la question de la conditionnalité puisque les futurs États membres devraient accepter de répondre à des critères d'adhésion définis antérieurement à Copenhague<sup>17</sup>. Par ailleurs à l'occasion des réformes proposées par la conférence d'Amsterdam (octobre 1997) le futur élargissement de l'union avait fait l'objet d'un premier agenda.

#### *Les enjeux du processus d'élargissement à l'Est de l'Europe*

La voie ouverte par l'adhésion des États de l'Europe centrale et orientale fut ouverte précocement par le Conseil européen de Copenhague sur proposition de la Commission présidée par Jacques Delors. Ce Conseil, sous présidence danoise, réuni les 21 et 22 juin 1993 précise que

les pays d'Europe centrale et orientale «ont vocation à rejoindre l'Union européenne» dès qu'ils seront en mesure de répondre aux critères d'adhésion qui seront définis à l'occasion de ce sommet de Copenhague. La procédure qui leur est proposée est d'obtenir tout d'abord le statut d'association puis d'œuvrer pour remplir certaines obligations. Jacques Delors, président de la Commission présente un processus graduel qui permettra de répondre à la demande de «retour à l'Europe». L'adhésion requiert de la part du pays candidat :

- des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'honneur, le respect des minorités et leur protection ;
- l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union<sup>18</sup>.

Il y a donc deux visées :

La première est politique et rejoint la préoccupation mentionnée pour le précédent élargissement mais la demande de l'Union est explicite et plus précise puisque les candidats de l'Europe Centrale et Orientale avaient en partage l'héritage du système mis en place de 1945 à 1948 sous contrainte soviétique.

La deuxième visée est économique et se veut réaliste, sa mise en œuvre se fera au cours d'une période de transition sur laquelle on reviendra. Dix mois plus tard, au Conseil d'Essen, (9-10 décembre 1994), les Douze décident d'adopter une stratégie de pré-adhésion pour les États concernés. Cependant à cette date, certains États membres font valoir que les délais nécessaires pour préparer les États candidats à l'adhésion devraient permettre à l'Union qui va s'élargir en 1995 (à 15 ou 16) de poursuivre les réformes qui visent à mettre en œuvre le traité de Maastricht. Dans la perspective de la mise en place, par étapes de l'Union économique et monétaire, les Quinze envisageaient l'approfondissement avant l'élargissement. Le futur traité d'Amsterdam était conçu comme une avancée vers plus de démocratie dans l'Union européenne et comme une étape dans le processus de la mise en place de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>19</sup>.

C'est au lendemain de la signature du traité d'Amsterdam en octobre 1997 que le Conseil de Luxembourg décidait en décembre suivant d'ouvrir les négociations avec les États les mieux préparés, Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie. C'était le début du grand élargissement projet très ambitieux présenté par Jacques Santer comme «un plan Marshall pour les PECO»<sup>20</sup>.

Dès novembre 1998 à Bruxelles les premières négociations s'engagent. Dès cette première étape, c'est une Europe forte de 440 millions d'habitants qui est en perspective puisqu'elle intégrait au début du XXI<sup>e</sup> siècle l'État

<sup>13</sup>Frédéric BOZO, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande De Yalta à Maastricht*, Paris, Odile Jacob, 2005.

<sup>14</sup>Sur cette période l'ouverture exceptionnelle des archives du Quai d'Orsay permet une meilleure compréhension du processus de décision des grands acteurs européens concernés.

<sup>15</sup>BITSCH, *La construction européenne, op. cit.*, p. 309.

<sup>16</sup>L'élargissement de L'UE de 12 à 15 était rendu officiel le 10 janvier 1995.

<sup>17</sup>Les critères de Copenhague sont évoqués ci-dessous.

<sup>18</sup>Élisabeth DU RÉAU (dir.), *L'Élargissement de l'Union européenne. Quels enjeux ? Quels défis ?*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003.

<sup>19</sup>Damien HELLY et Franck PETITEVILLE, *L'Union européenne acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005 p. 34.

<sup>20</sup>Lukas MACEK, *L'Élargissement met-il en péril le projet européen ?*, Paris, La Documentation française, 25.

le plus peuplé de l'Europe centrale et orientale : la Pologne. L'étape suivante, survient donc dans un contexte international marqué par la reprise, dans les Balkans, d'un conflit ouvert en ex-Yougoslavie en 1991. La crise du Kosovo qui se déploie en 1999 est gérée par l'OTAN, et incite les Européens de l'Ouest à modifier l'agenda. À la conférence d'Helsinki en décembre 1999 avec 10 candidats (8 pays d'Europe centrale et orientale auxquels se joignent Chypre et Malte). Le projet européen acquiert une dimension continentale puisque les Quinze admettent le principe d'un élargissement, à moyen terme, à la Bulgarie et la Roumanie sans exclure à plus long terme la Turquie<sup>21</sup>.

Dans les États d'Europe centrale et orientale, le thème du « retour à l'Europe » est hautement symbolique et apparaît précocement. Lors d'un colloque, tout à fait pionnier en France, organisé au début de l'année 1993 intitulé, Est Ouest regards croisés et coopération en Europe, cette référence a été largement évoquée par des représentants d'États d'Europe centrale et orientale, tout juste associés à l'UE<sup>22</sup>. Il y a cependant des nuances et des formulations diverses utilisées par les représentants d'États qui tiennent à s'identifier. Libérés d'une tutelle étrangère ils cherchent légitimement à s'affirmer comme États souverains et refusent toute simplification.

Ainsi, dès le printemps 1998, avant le début des négociations d'adhésion, Joanna Nowicki écrit : « Face à une re-composition à laquelle les Européens assistent aujourd'hui ces pays, loin d'être désarmés possèdent, au contraire une certaine forme « d'auto-conscience identitaire »<sup>23</sup>. Et elle précise : cette auto conscience « s'accompagne d'une revendication de l'euroanéité comme élément constitutif de la polonité »<sup>24</sup>. Dans la période de transition qui précède l'adhésion les anciens dissidents rappellent qu'il faut penser l'Europe dans sa dimension culturelle (voir spirituelle diront plus tard des parlementaires nouvellement élus en Pologne).

Le cas de la République tchèque illustre bien aussi l'attachement à l'identité culturelle au sein d'une Europe qui est « multiculturelle » et dont la devise « L'unité dans la diversité » (proposée un peu plus tard lors des débats de la Convention européenne) répond aux attentes de nombreux candidats à l'entrée dans l'UE. C'est notamment la position qu'adoptent des universitaires tels que le politiste tchèque Miroslav Novak, interviewé par nous, au sein du Centre français d'études en sciences sociales (CEFRES) l'hiver 1998<sup>25</sup>.

L'accès à un meilleur niveau de vie est bien sûr une autre motivation exprimée plus largement par les populations consultées qui manifestent aussi leur intérêt pour

d'autres bénéfiques escomptés, notamment, à terme, la libre circulation des marchandises et des personnes ; les analyses des instituts de sondage et les données d'Eurobaromètre illustrent bien ces différents enjeux pour les candidats de l'Europe médiane<sup>26</sup>.

*Les défis pour l'Union européenne à l'issue du processus d'élargissement à l'Est : un débat qui reste d'actualité*

Suivant l'avis de la Commission, Le Conseil européen décida en octobre 2002 d'inviter 10 pays (tous les candidats sauf la Bulgarie et la Roumanie) à conclure les négociations que s'achevèrent à Copenhague en décembre 2002. L'avis conforme du Parlement européen fut rendu le 9 avril 2003 et les traités d'adhésion furent signés à Athènes le 16 avril 2003. Tous les candidats, sauf Chypre, organisèrent un référendum pour rarifier le traité d'adhésion. Le oui l'emporta très nettement partout (de 67% en Estonie à 92,46% en Slovaquie) sauf Malte (53,6% de oui)<sup>27</sup>. L'entrée en vigueur des traités était prévue le 1<sup>er</sup> mai 2004. On notera qu'au sein des dix l'organisation des manifestations les plus grandioses fut, en ce printemps 2004, la Hongrie !

Le « caractère hors norme du grand élargissement », pressenti dès la convention européenne de 2002-2003, resurgit à l'occasion des débats sur la constitution européenne (2004-2005). Comme l'écrit très justement un essayiste polonais Krzysztof Kohlmünzer en avril 2005 :

Nous vivons un moment important dans l'histoire de l'Europe. La réunification démocratique du continent constitue une chance historique de créer un espace de paix, de liberté, de solidarité et de prospérité pour tous les Européens. En même temps les retrouvailles « des deux Europes » après cinquante ans de séparation représentent un grand défi... L'élargissement de l'Union européenne à l'Est constitue une formidable catalyseur de notre aptitude à penser, au-delà des frontières au service de l'intérêt commun.<sup>28</sup>

Le nouvel élargissement qui constitue la cinquième ouverture depuis l'adhésion du Royaume-Uni et de ses partenaires fait entrer 10 candidats en 2004 avec en perspective l'adhésion de 2 nouveaux candidats en 2007. Comme le souligne Lukàs Macek, l'impact de cette adhésion groupée est considérable pour ceux qui se préoccupent de la représentation égalitaire des ministres de l'UE<sup>29</sup>. Cette remarque rejoint le propos initial de Maxime Lefebvre (cité au début de notre étude). C'est la question de la gouvernance européenne, déjà abordée au sommet de Nice sous présidence française en décembre 2000, mais hélas esquivée, qui fait débat.

<sup>21</sup> *ibid.*, p. 25.

<sup>22</sup> Élisabeth du Réau (dir.), *Regards croisés et coopération en Europe*, Paris. Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1996.

<sup>23</sup> Joanna NOWICKI, « Spécificité du modèle culturel polonais et cohabilitation culturelle », dans DU RÉAU, *L'Élargissement de l'Union européenne*, op. cit., p. 173-174.

<sup>24</sup> *ibid.*

<sup>25</sup> Élisabeth du Réau, « Rapport pour l'Action Universitaire Jean Monnet », juillet 1998, à partir d'interviews réalisées au cours de l'année universitaire 1997-1998.

<sup>26</sup> Laure NEUMAYER, « L'état des opinions au sujet des adhésions à l'Union européenne en Pologne, Hongrie, république tchèque », dans DU RÉAU, *L'Élargissement...*, op. cit., p. 207-221.

<sup>27</sup> Lukàs MACEK, « Élargissement à l'Est », dans *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 136-139.

<sup>28</sup> Krzysztof KOHLMUNZER, « Du rêve à la réalité : le retour de la Pologne à l'Europe », dans Alain LAQUIÈZE et Élisabeth DU RÉAU (dir.), *Le débat au bout de la Constitution pour l'Europe*, Les cahiers européens de la Sorbonne Nouvelle/Academia Bruyant, avril 2007. p. 119.

<sup>29</sup> Lukàs MACEK, dans *L'Élargissement met-il en péril le projet européen ?*, op. cit., p. 26.

Des malentendus sur la portée de l'élargissement surgissent à l'occasion du débat sur la convention en 2003 avec le concours des représentants des États candidats. Le texte final devait modifier profondément la version initiale du texte de la Constitution. Réunis les 17 et 18 juin en Conseil européen, les chefs d'État ou de gouvernement des 25 se sont entendus sur un texte commun : le traité constitutionnel a finalement été signé par les 25 à Rome le 29 octobre 2004.

Le traité constitutionnel devait être ratifié selon diverses modalités par les États. Dix États avaient choisi la voie référendaire. Après l'Espagne qui avait voté favorablement en février 2005 la France devait se prononcer par referendum le 29 mai 2005 avant les Pays Bas le 2 juin. Une réponse positive était escomptée dans le cas de la consultation des citoyens de deux États fondateurs<sup>30</sup>. Les victoires du non à une large majorité dans ces deux États (54,87% en France ; plus de 61% aux Pays-Bas) constituaient une surprise et un choc sans précédent puisqu'il s'agissait d'un enjeu global. Cet échec du processus de réforme institutionnelle faisait l'objet de très nombreuses controverses. Pour Stéphane Rozès «le moment référendaire a déchiré le voile européen»<sup>31</sup>.

Le 3 juin 2005, Pierre Rosanvallon écrivait dans le *Monde* : «l'appréciation des bénéfiques historiques de l'Europe a cédé à une inquiétude nourrie par le fait d'une plus grande différence économique et sociale»<sup>32</sup>. Cette question mérite une analyse rigoureuse et doit être examinée en fonction de la conjoncture économique internationale. Pendant la période de transition puis dans les années qui suivent immédiatement l'adhésion, les États d'Europe centrale et orientale ont bénéficié d'une aide importante de l'Union comme le rappellent Christian Lequesne et Jacques Rupnik. De 1990 à 2006 l'aide apporté par l'Union devait représenter environ 42,5 milliards d'euros pour les États candidats ; en effet, au moment de leur adhésion leur PIB représentait 5% de la moyenne communautaire du PIB. Il importait de favoriser le développement de leurs infrastructures ; parmi les questions les plus sensibles la modernisation de l'agriculture et la reconversion d'une partie de la population agricole active ont justifié la création d'un fonds d'aide (la SAPARD). La Pologne fut l'une des grandes bénéficiaires du système elle devait aussi, après 2007, utiliser les fonds de la PAC réformée au sein de l'Union<sup>33</sup>.

À la veille de leur entrée dans l'Union les PECO avaient des taux de chômage élevés dans certains États (19% en Slovaquie, 18,5% en Pologne, entre 12 et 16% dans les États baltes), en revanche la République tchèque et la Hongrie, États associés précocement à l'Union, avaient un taux de 8,55%. Cependant les craintes exprimées par l'opinion publique française et néerlandaise au moment du référendum sur la Constitution, sur les risques d'af-

flux de travailleurs migrants (le mythe du plombier polonais) étaient infondées. Les experts des différents instituts de sondage et de l'agence d'expertise «eurobaromètre» notaient le déficit d'information chez les anciens États membres. Ainsi selon «L'Eurobaromètre» (numéro spécial 255 de juillet 2006) «seulement 29% de citoyens de l'UE à 25 estimaient avoir été très bien ou bien informés sur l'élargissement de 2004»<sup>34</sup>.

Quelles sont les perspectives ouvertes après l'élargissement à 27, dans le contexte d'une crise économique et financière durable et de graves tensions internationales ? L'élargissement à la Bulgarie et à la Roumanie pose la question des limites de l'Union. Le traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie est signé à Athènes le 25 avril 2005 clôturant la cinquième vague d'élargissement et portant la population de l'Union à 493 millions d'habitants. L'adhésion entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Cette même année 2005, la question des «frontières» de l'Union européenne se pose. Des négociations d'adhésion se sont ouvertes avec la Croatie et la Turquie dès le 3 octobre 2005, mais leur issue est loin d'être acquise. La question de l'entrée de la Croatie pose peu de problèmes de principe puisque son «européanité» n'est pas en cause, la région ayant appartenu dans le passé à l'Italie pour sa frange occidentale puis à l'Autriche-Hongrie avant d'être intégrée après la Deuxième Guerre mondiale dans la République fédérée de Yougoslavie. Cependant les problèmes liés aux conflits en Yougoslavie exigent une attention particulière<sup>35</sup>.

La question de l'entrée de la Turquie suscite un débat très controversé dans l'Union élargie. Le problème spécifique est le suivant : cette nation qui a adhéré à l'OTAN comme son voisin grec en 1952 est associée à la Communauté européenne au traité d'Ankara en 1963 et a signé une Union douanière avec l'UE en 1995. Enfin en 1999, elle est acceptée comme candidat potentiel ; cependant une grave question contentieuse l'oppose à la Grèce depuis qu'elle occupe le nord de Chypre<sup>36</sup>.

Le Conseil européen du 14 décembre 2007 a décidé, pour répondre aux défis que l'Europe devra relever à l'horizon 2020-2030 (renforcement du modèle européen, de développement durable, compétitivité accrue de l'UE, migrations, énergie, protection du climat) de créer un groupe auquel il incombera de définir «quel acteur global sera l'Europe de XXI<sup>e</sup> siècle». Cette réflexion prospective a été conduite pendant la période d'élaboration du futur traité de Lisbonne signé dans la capitale portugaise le 13 décembre 2007 avec une entrée en vigueur prévue après les ratifications le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Ce texte tient compte des derniers élargissements en cours puisqu'il prévoit notamment les nouvelles règles de fonctionnement pour la Commission et le Conseil élargi

<sup>30</sup> Anne DULPHY et Christine MANIGAND (dir.), *La France au risque de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 278.

<sup>31</sup> Stéphane ROZÈS, «La renationalisation du début européen», *Le Débat*, septembre-octobre 2005, p. 43.

<sup>32</sup> Pierre ROSANVALLON, cité dans l'ouvrage rétrospectif dirigé par Gérard COURTOIS, *Le Monde. Les grandes crises politiques françaises, 1958-2001*, Paris.

<sup>33</sup> Christian LEQUESNE et Jacques RUPNIK, *L'Europe des Vingt Cinq. 25 cartes pour un jeu complexe*, CERI/Autrement, 2004.

<sup>34</sup> Lukàš MACEK, *L'Élargissement...*, op. cit., p. 34.

<sup>35</sup> Vinko KANDŽIJA, *Economic integrations competition and cooperation*, Editor University of Rijeka (Croatie), 2010.

<sup>36</sup> Notice dans Jacques ZILLER (dir.), *L'Union européenne. Édition traité de Lisbonne*, Paris, La Documentation Française, coll. «Notices», 2008.

<sup>37</sup> *ibid.*, p. 14-16.

et décide la création d'un Service extérieur<sup>37</sup>. C'est sous la présidence française qu'une série de questions seront posées dès l'été 2008 au moment où la crise financière vient frapper l'Europe et notamment les États de l'Union européenne élargie à 27. Si la présidence française coïncide avec l'issue positive des ratifications du Traité de Lisbonne, actées en décembre 2008 à Bruxelles, tous les experts soulignent la nécessité pour l'Union de se préoccuper de sa gouvernance économique deux ans avant le début de la crise de l'euro. D'autres questions que nous ne pouvons aborder ici resurgissent, des l'été 2008 avec le conflit en Géorgie et la recrudescence du terrorisme dans la région de la Corne de l'Afrique.

La communauté européenne construite au début des années 1950 pour créer, sur le continent, un pôle pacifique rassemblant d'anciens adversaires en vue de constituer un

espace de solidarité, avait pour vocation de s'élargir pour intégrer les États européens défendant les mêmes valeurs.

Depuis l'adoption de la Charte des droits fondamentaux, après la signature du Traité de Lisbonne, l'Union a affirmé avec plus de vigueur encore sa vocation à constituer une Union politique ; dotée désormais d'une personnalité juridique, l'Union européenne doit disposer de moyens lui permettant d'être un grand acteur international. Dans cette perspective, les États membres doivent sans doute, dans les prochaines années, veiller à consolider les acquis communautaires et opérer les réformes nécessaires pour assurer une véritable gouvernance économique de l'Union. En renforçant sa cohésion interne l'Union européenne, élargie à 27 et bientôt à 28 États, devrait sans doute opérer une pause dans l'élargissement. Cette Union renforcée pourrait, tout en sauvegardant la prospérité et la paix sur le continent européen, contribuer à la sécurité collective et jouer un rôle positif avec d'autres acteurs pour assurer une meilleure gouvernance globale dans le monde.

## «Europax», un nouveau programme de recherche sur «L'Europe et la paix (XVIII<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles)»

Gérard Bossuat

Professeur émérite de l'université de Cergy-Pontoise – Chaire Jean Monnet *ad personam* – UMR IRICE (Paris-1, Paris-4, CNRS)

Jean-Michel Guieu

Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université de Paris-1 – UMR IRICE

Le réseau «Europax» a tenu sa première journée d'études à l'Université de Paris-1 (Centre Panthéon) le 13 janvier dernier. Animé par Gérard Bossuat, professeur émérite de l'Université de Cergy-Pontoise et Jean-Michel Guieu, maître de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ce projet de recherche autour de l'Europe et de la paix aux XVIII<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles s'inscrit dans le cadre des travaux de l'axe 1 de l'UMR 8131 «IRICE» (Identités, Relations Internationales et Civilisations de l'Europe – Universités de Paris 1 et de Paris IV/CNRS).

Lancé à la fin de 2011, à la suite d'un appel à contributions largement diffusé, le réseau «Europax» rassemble de jeunes chercheurs et des universitaires confirmés autour d'un projet fédérateur qui a pour objet l'unité européenne pensée, fantasmée et réalisée, comme moteur de la paix intérieure et internationale. Cette hypothèse de départ ne suppose pas d'arriver nécessairement à une conclusion positive. La conclusion viendra de l'examen rigoureux des faits selon les méthodes de l'histoire à la suite d'une confrontation avec des archives, écrites ou orales.

Le projet vise donc à questionner voire à déconstruire la célèbre formule «L'Europe c'est la paix» selon une approche qui peut se décliner sous différentes facettes. Il

cherche à envisager les mots «Europe» et «paix» dans leurs acceptions les plus variables et sur une période bien plus vaste allant des projets de paix perpétuelle du XVIII<sup>e</sup> siècle aux enjeux actuels de la construction européenne. Le projet Europax ambitionne également d'interroger l'originalité et les spécificités des modèles de pacification imaginés et mise en place par les Européens. Dans une approche résolument globale du concept de paix, cette recherche vise à proposer un concept intégrateur qui puisse attirer les historiens travaillant sur des objets fort différents (histoire économique, histoire politique, histoire des institutions, histoire des idées, etc.), ainsi que des civilisationnistes, politistes, juristes ou philosophes intéressés par cette thématique.

La journée d'études du 13 janvier à laquelle a contribué une dizaine de chercheurs français et étrangers<sup>1</sup> a démontré la pertinence de cette approche et des pistes de recherche prometteuses se sont dégagées des exposés et de la discussion générale. Dans une logique de développement du projet, une demande de financement a été formulée en janvier dernier auprès de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) et un séminaire à destination des étudiants

<sup>1</sup>Le programme de cette première journée d'études est disponible en ligne : <http://irice.univ-paris1.fr/spip.php?article799>

de Master et Doctorat ainsi qu'aux chercheurs intéressés a été mis sur pied (en collaboration avec le Professeur Éric Bussière, Université de Paris-IV)<sup>2</sup> pour le second semestre 2011-2012. Les contributions de la journée d'études et du séminaire fourniront la matière d'un numéro spécial de la revue *Matériaux pour l'histoire de notre temps* (éditée par l'Association des Amis de la BDIC-Nanterre) qui sera publié en 2013.

L'ambition du réseau «Europax» est d'organiser ses recherches autour de trois groupes de travail : le premier sur «Prospective et imaginaire de la paix par l'unité européenne depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle», le second sur «L'Europe comme laboratoire et champ d'expérimentation de la paix par la coopération et l'unité», le troisième sur «L'Europe unie, modèle de pacification et artisan de la paix dans le monde». Cette division thématique ne doit pas être trop rigide, chaque chercheur pouvant participer à plusieurs axes en fonction de ses compétences.

En engageant ce programme de recherche ses promoteurs s'appuient évidemment sur les recherches antérieures qui ont été à l'Institut Pierre Renouvin puis à l'UMR IRICE. Mentionnons pour mémoire le programme international «Identité et conscience européennes au XX<sup>e</sup> siècle»<sup>3</sup>, les colloques organisés par le groupe de liaison des historiens auprès de la Commission européenne, dont celui tenu à Rome en 2007 à l'occasion du cinquantième anniversaire de la naissance du Marché commun<sup>4</sup>, le programme du réseau international «Espace et temps de l'Europe», devenu GDRE, ainsi que les nombreux travaux de l'axe de recherche consacré à l'histoire de l'unité européenne au sein de l'UMR «IRICE» depuis sa création en 2002.

Mais à considérer l'abondante littérature scientifique issue de tous ces travaux scientifiques, notamment les nombreuses publications parues en vue du colloque de Rome (2007)<sup>5</sup>, on est frappé par le fait qu'aucun des titres publiés n'annonce clairement un objet relatif à la question de la paix par l'unité européenne. On peut évidemment se dire que tout ce qui touche à la réconciliation franco-allemande est pertinent, mais l'interrogation fondamentale de tous ces travaux porte sur le succès des Communautés et sur leur pérennité.

En outre, en privilégiant pendant trop longtemps la période de l'après-1945, celle des premières réalisations en faveur de l'unité européenne, les historiens de la construc-

tion européenne ont été naturellement enclins à négliger l'importance de l'idéal pacifique dans les projets européens – alors que celui-ci avait occupé une place centrale dans les décennies antérieures. C'est pourquoi le projet «Europax» propose à dessein de porter son attention sur le long terme, des plans de paix perpétuelle du XVIII<sup>e</sup> siècle à l'Union européenne actuelle.

Plus généralement, il faut bien avouer que la recherche historique française ne s'est que très médiocrement intéressée aux questions de la paix, et il n'existe pas de «peace studies» ou de «Friedensforschung» comme dans les pays anglo-saxons ou en Allemagne, même s'il est vrai que ces recherches ne sont pas toujours exemptes d'un certain esprit militant. Or, l'historiographie française commence depuis plus d'une décennie à normaliser l'objet paix en lui appliquant des questionnements qui relèvent d'une analyse plus classique des sciences sociales, notamment chez les historiens médiévistes et modernistes<sup>6</sup>. Si un tel mouvement est encore assez discret chez les historiens de l'Europe contemporaine, le projet «Europax» entend indubitablement contribuer à ce renouveau des réflexions sur la paix.

Quels sont les champs de recherche à développer ? D'abord des champs neufs par rapport aux recherches précédemment citées. Ensuite une réinterprétation de l'historiographie antérieure.

Les champs neufs relèvent directement de la paix et de la guerre. Comment les Européens ont-ils pensé et fait la paix depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle ? Dans ces alternatives théoriques ou concrètes à l'état de guerre, quelle place existait-elle pour la construction de l'unité européenne ? En quoi l'Europe peut-elle être considérée comme un laboratoire et un champ d'expérimentation de la paix par la coopération et l'unité ? La pacification des relations inter-européennes devra être appréhendée sur tous les plans (pacification politique, désarmement économique ou rapprochement intellectuel et moral). Il s'agit donc d'interroger l'originalité et les spécificités des modèles de pacification imaginés et mise en place par les Européens au cours des trois derniers siècles. Le concept de paix par l'unité européenne sera ainsi totalement exploré pour en vérifier la richesse et les limites, dans une perspective de comparaison entre les constructions européennes proprement dites (Conseil de l'Europe, CECA, CEE, etc.) et les autres formes de pacification internationale (SDN, ONU, GATT, OTAN, etc.).

<sup>2</sup>Le programme du séminaire «Europax» est disponible en ligne : <http://irice.univ-paris1.fr/spip.php?article819>

<sup>3</sup>René GIRAULT (dir.), *Identité et conscience européennes au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Hachette, 1994.

<sup>4</sup>Gérard BOSSUAT, Éric BUSSIÈRE, Robert FRANK, Wilfried LOTH, Antonio VARSORI, *L'expérience européenne, 50 ans de construction de l'Europe, 1957-2007*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

<sup>5</sup>Ouvrages publiés par les groupes de travail : Anne DEIGHTON et Gérard BOSSUAT (dir.), *L'Union européenne, acteur de la sécurité mondiale*, Paris, Soleb, 2007 ; Marie-Thérèse BITSCH (dir.), *Le Fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003 ; Wilfried LOTH (dir.), *La Gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005 ; Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Charles BARTHEL (dir.), *Cultures politiques, opinions publiques et intégration européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007 ; Jan VAN DER HARST (dir.), *Beyond the Customs Union : The European Community's Quest for Deepening, Completion and Enlargement, 1969-1975*, Bruxelles, Bruylant, 2007 ; Antonio VARSORI and Laura LEONARDI (dir.), *Lo spazio sociale europeo. Atti del convegno internazionale di studi Fiesole (Firenze) 10-11 ottobre 2003*, Florence, Florence University Press, 2005 ; Éric BUSSIÈRE, Michel DUMOULIN, Sylvain SCHIRMANN (dir.), *Europe organisée ou Europe du libre-échange*, Bruxelles, Peter Lang, 2006 ; *id.*, *Milieux économiques et intégration européenne au XX<sup>e</sup> siècle : La relance des années 1980*, Paris, CHEFF, 2008 ; *id.*, *Économies nationales et intégration européenne : voies et étapes*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2008 ; Robert FRANK, Hartmut KAEUBLE, Marie-Françoise LÉVY, Luisa PASSERINI (dir.), *Building a European public sphere*, Bruxelles, Peter Lang, 2008.

<sup>6</sup>Voir par exemple Dominique BARTHÉLEMY, *L'An mil et la paix de Dieu. La France chrétienne et féodale (980-1060)*, Paris, Fayard, 1999 ; Nicolas OFFENSTADT, *Faire la paix au Moyen-Âge. Discours et gestes de paix pendant la guerre de Cent ans*, Paris, Odile Jacob, 2005 ; Claire GANTET, *La paix de Westphalie (1648) : une histoire sociale, XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*, Paris, Belin, 2001 ; Jean-Pierre BOIS, *La Paix. Histoire politique et militaire*, Paris, Perrin, 2012.

L'internationalisme, comme solution aux guerres, n'a pas eu le succès que ses promoteurs en attendaient et pourtant, à travers la SDN et l'ONU et avec le développement de nombreuses autres formes de coopération internationale, il lie les États et apporte des solutions, imparfaites, aux conflits. Le projet d'unité européenne renforce-t-il ce phénomène d'internationalisation ou est-il original au point de ne pouvoir s'y comparer? Les concepteurs de l'internationalisme conçoivent-ils leur projet en relation avec l'unité européenne? L'existence de l'Union européenne, d'un espace de décision commun à 27 États ou plus, suscite des interrogations dans le reste du monde. Cette Union européenne est-elle en train de créer des normes de comportements internationaux? On voit bien que Chine, Russie, Iran n'entrent guère dans les schémas européens. Pourtant la question est de savoir si l'Europe unie peut créer la paix et si c'est un objectif de l'Union. Comment tient-elle compte des résolutions du Conseil de Sécurité et des déclarations de l'Assemblée générale de l'ONU?

La réinterprétation des recherches antérieures à la lumière du concept de paix européenne suppose de réviser des conclusions anciennes. Les thèses, ouvrages et articles sur la construction européenne ont souvent présenté le processus d'unité comme la manifestation d'une conscience nouvelle des chefs d'État et de gouvernements, des chefs d'entreprise ou des intellectuels, ou des opinions publiques. La raison l'emporterait désormais au moins en Europe. Plus rien ne justifierait de la guerre, que ce soit

pour des raisons idéologiques, ethniques, territoriales, économiques, culturelles. La paix perpétuelle aurait donc été établie depuis le 9 mai 1950 à la suite d'une prise de conscience de la vanité des affrontements antérieurs.

Déconstruire cette idée ne veut pas dire la réduire à néant et ignorer les raisons d'agir des pionniers de l'unité. Des termes peuvent être introduits dans la réflexion. Jean Monnet utilisait celui de «nécessité». On peut parler aussi de «l'intérêt» des peuples et des États à faire l'unité. La recherche de «la prospérité économique» n'est-il pas depuis le développement du capitalisme une raison fondamentale de la quête d'unité? La réconciliation, terme utilisé très largement pour qualifier les rapports franco-allemands, a des limites pour rendre compte du phénomène qui en effet s'est produit. En fait la noblesse du projet d'unité ne relève-t-il pas aussi d'une lecture partielle de la réalité infiniment plus complexe? Le terme de «conflit» doit être utilisé pour rendre compte de l'état de l'Union. Les historiens et les sociologues ne peuvent fermer les yeux sur les tensions qui perdurent dans l'espace européen, comme les affrontements dans les Balkans l'ont illustré. Dans quelle mesure les racines de ces tensions ont-elles été détruites par la création de l'Union européenne? Ce qui amène à d'autres questions sur les meilleurs moyens de développer à l'intérieur de l'Union l'harmonie politique afin de rendre l'espace européen plus prospère et le plus stable possible ou encore sur l'euroscpticisme, une réalité tout au long du XX<sup>e</sup> siècle.

## La dépendance énergétique ne sera pas un problème pour des Européens unis et réalistes...

Keyvan Pïram

Doctorant en Relations internationales et chercheur associé au Centre Thucydide, Université Panthéon-Assas

Les crises gazières russo-ukrainiennes ont donné à tort l'impression que l'Union européenne était vulnérable en raison de sa dépendance aux hydrocarbures importés. S'il est vrai que les Européens se sont souvent montrés divisés sur les questions énergétiques, l'Union européenne dispose néanmoins d'atouts indéniables lui permettant d'assumer sereinement cette dépendance. L'action de Bruxelles a déjà porté ses fruits en matière de sécurité des approvisionnements énergétiques. D'importants progrès sont encore à la portée des Européens à condition qu'ils restent unis et réalistes.

### Dépendance énergétique et sécurité des approvisionnements

L'Union européenne est le deuxième consommateur mondial d'hydrocarbures derrière les États-Unis, mais sa production domestique ne dépasse guère le quart de sa consommation. Pour couvrir ses besoins, l'Union européenne doit donc importer les trois quarts de sa consommation. Cette dépendance des Européens aux hydrocar-

bures importés n'est pas un problème en soi. Les hasards de la géologie font que les régions du monde les plus développées économiquement ne sont pas celles qui disposent des ressources énergétiques les plus importantes. Le Japon ou l'Europe des Trente Glorieuses se sont considérablement développés malgré une dépendance énergétique totale. Au XX<sup>e</sup> siècle, les États-Unis sont passés en quelques décennies du statut de premier exportateur mondial de pétrole à celui de premier importateur mondial, sans que soit pour autant bouleversé leur modèle économique. À l'opposée, les pays qui détiennent les plus importantes réserves d'hydrocarbures, tels que l'Arabie Saoudite, l'Iran, l'Iraq, la Russie ou le Venezuela, ne sont pas les plus développés. Aussi convient-il de distinguer la prospérité immédiate que leur apporte l'exploitation de leurs ressources naturelles et le développement économique qui est le résultat d'un long cheminement historique.

La dépendance énergétique évolue dans le temps. En Europe, elle baissa à partir des années 1970, suite à la mise en exploitation de gisements d'hydrocarbures en Mer

du Nord. Au cours de la décennie passée, elle a augmenté en raison de la baisse de productivité de ces mêmes gisements. Son évolution future dépendra de différents éléments. À courte échéance, la crise économique peut entraîner une baisse de la demande en énergie, réduisant mécaniquement la dépendance énergétique. À long terme, la production des gaz de schistes ou le développement des énergies renouvelables peuvent également réduire la dépendance européenne aux hydrocarbures importés. Au contraire, la décision de certains États membres de ne plus recourir au nucléaire ou l'épuisement des ressources de la Mer du Nord pourraient entraîner une hausse des importations d'hydrocarbures – notamment de gaz naturel, qui viendrait en substitution, aggravant ainsi la dépendance. Bien sûr, ces importations d'hydrocarbures ont un coût et leur augmentation détériore les balances commerciales des États. Toutefois la recherche de l'indépendance énergétique à tout prix est un objectif irréaliste, et certainement irréalisable. Grande consommatrice d'énergie, l'Europe est faiblement pourvue en hydrocarbures conventionnels. En l'absence d'une rupture technologique, l'indépendance énergétique passerait donc par le recours massif aux énergies nucléaire et renouvelables, ainsi que l'exploitation à outrance de réserves non conventionnelles d'hydrocarbures. Chercher à réduire la dépendance énergétique au-delà du raisonnable impliquerait ainsi des coûts financiers et écologiques disproportionnés par rapport au coût d'une dépendance assumée.

Avec une dépendance énergétique assumée va de pair la recherche d'une sécurité des approvisionnements. Afin que cette dépendance ne devienne pas un problème, il convient donc d'assurer la continuité de la fourniture physique des hydrocarbures à des prix adéquats. On entend par adéquats des prix qui ne seraient pas affectés par des hausses soudaines et imprévisibles. Autrement dit, il s'agit d'éviter les pics de prix à court terme. Les hausses des prix à long terme sont inévitables car elles s'inscrivent dans un contexte mondial d'offre et de demande d'énergies. Ainsi les Européens sont *a priori* impuissants face à la croissance de la demande chinoise en hydrocarbures ou face à la raréfaction globale des ressources. Mais peu importe finalement car la demande d'hydrocarbures, inélastique à court terme, tend à s'adapter à long terme à la hausse des prix. Le deuxième choc pétrolier en 1979 a été suivi par une baisse de la demande mondiale de pétrole au cours des années 1980. De nos jours, alors que le pétrole se négocie autour de cent dollars le baril, se développent les offres de véhicules hybrides de constructeurs automobiles à la recherche d'une moindre consommation de carburant, alors que de nombreux pays développés accordent subventions ou avantages fiscaux pour l'efficacité énergétique des bâtiments. En pareils cas, l'offre et la demande s'ajustent aux évolutions naturelles des marchés de l'énergie. La sécurité énergétique vise plutôt à assurer que l'offre et la demande se rencontreront à un instant *t* sans être perturbées par des problèmes exogènes aux marchés de l'énergie : catastrophes naturelles, tensions politiques, conflits, etc.

### **Perceptions et réalités de la sécurité énergétique européenne**

Dans l'Union européenne, la ressource énergétique qui suscite le plus d'inquiétude en matière de sécurité des

approvisionnements est incontestablement le gaz naturel. Son usage en Europe s'est développé durant les dernières décennies, et du fait de sa compétitivité, cette tendance devrait se maintenir à l'avenir. En raison de son état gazeux, il est difficile à transporter, stocker et utiliser. Comparativement, le gaz est ainsi sept à dix fois plus cher à transporter que le pétrole. Si un accès à la mer permet de relier par tanker les zones de production pétrolière aux différentes zones de consommation à travers le monde, le gaz naturel reste encore largement tributaire des réseaux de gazoducs. Ainsi, si le pétrole s'échange sur un marché mondial intégré, les échanges de gaz naturel conservent une forte dimension continentale. Le manque de flexibilité du transport gazier complexifie la sécurité énergétique : en cas d'interruption brutale des livraisons par un pays fournisseur, la recherche de fournisseurs de substitution sera limitée, géographiquement et quantitativement, par les installations et réseaux existants. Certes le gaz naturel liquéfié (GNL) permet de s'affranchir des contraintes géographiques, mais pas des contraintes quantitatives car ce procédé offre la possibilité de transporter le gaz naturel par navires à condition que soient disponibles des capacités de liquéfaction (au départ) et de regazéification (à destination).

Durant les années 2000, les Européens furent confrontés à des tensions récurrentes sur leurs approvisionnements gaziers en provenance de la Russie. Les crises les plus graves eurent lieu durant les hivers 2006 et 2009, entraînant des interruptions des exportations gazières russes vers l'Union européenne pendant soixante-douze heures en 2006 et pendant presque deux semaines en 2009. À l'origine de ces tensions, des différends commerciaux entre la Russie et l'Ukraine, par laquelle transitent 80% des exportations russes de gaz naturel destinées à l'Europe. L'Ukraine bénéficie de fournitures de gaz russe à des prix subventionnés hérités de l'ancien bloc soviétique. La Russie remet régulièrement en cause cet avantage, souhaitant aligner le prix du gaz naturel qu'elle vend à l'Ukraine avec ceux pratiqués dans l'Union européenne. Or l'Ukraine n'a pas les moyens financiers de supporter une telle hausse des prix et la Russie se montre ferme dans les négociations, particulièrement depuis la Révolution orange de 2004 qui porta au pouvoir à Kiev un gouvernement pro-occidental rejetant l'influence de Moscou. Lors des crises gazières de 2006 et 2009, la Russie décida d'abord d'interrompre les livraisons de gaz à l'Ukraine, tout en assurant maintenir ses exportations vers l'Union européenne. Mais Moscou accusait alors l'Ukraine de prélever du gaz destiné aux Européens, et interrompit ensuite toutes ses livraisons transitant par ce pays. Ces crises donnèrent à tort l'impression que l'Union européenne était en position de faiblesse, soulignant sa dépendance au gaz russe. Le battage médiatique autour des crises gazières tendit à diaboliser la Russie, accusée d'utiliser l'arme énergétique pour conserver son influence sur son «étranger proche» alors qu'elle détient les plus importantes réserves mondiales de gaz naturel.

Le principal problème est que les États membres de l'Union européenne sont divisés sur les questions énergétiques. Ceci est paradoxal puisque l'énergie fut une préoccupation autour de laquelle s'articula à l'origine la construction européenne, avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951) et la Commu-

nauté européenne de l'énergie atomique (1959). Il n'existe pas encore de véritable politique énergétique commune qui chercherait à concilier compétitivité, environnement et sécurité. Certes le Traité de Lisbonne pose en 2009 les bases juridiques d'une telle politique commune, mais il est peu probable que celle-ci se fasse dans l'immédiat en raison des divergences de points de vue entre États membres, par exemple sur l'attitude à tenir face à la Russie ou sur l'utilisation de l'énergie nucléaire. La dimension bilatérale reste donc prééminente dans les relations énergétiques entre les Européens et fournisseurs d'hydrocarbures, suscitant parfois critiques et incompréhensions entre États membres. Par exemple, l'accord entre l'Allemagne et la Russie préalable à la construction du gazoduc Nord Stream, reliant les deux pays par la Mer Baltique, fut vivement critiqué par les Est-Européens, certains y voyant même un nouveau «pacte germano-soviétique». Ceci illustre comment les intérêts des Européens peuvent se heurter sur les questions énergétiques : la décision allemande de diversifier les voies de transit de ses importations gazières, tout à fait justifiée en terme de sécurité énergétique, apparaissait comme une mise à l'écart des États Est-européens souhaitant préserver les confortables revenus que leur apporte le transit gazier, ainsi qu'une position stratégique telle que des pressions russes sur leurs propres approvisionnements impliquent nécessairement les Ouest-Européens.

En matière de sécurité énergétique, l'Europe dispose pourtant de nombreux atouts. Elle bénéficie d'une proximité géographique avec d'importantes zones de production d'hydrocarbures. Cela a rendu possible le développement d'un important réseau de pipelines la reliant à la Russie, la Norvège et l'Afrique du Nord. À titre de comparaison, il est impossible pour la Chine, le Japon ou la Corée du Sud de mettre en place de telles connexions, et la sécurité énergétique de ces grands consommateurs d'hydrocarbures est autrement plus problématique et coûteuse. Ainsi les approvisionnements européens sont relativement bien diversifiés. Le principal fournisseur en hydrocarbures de l'Union européenne est bien sûr la Russie, mais celle-ci ne fournit qu'environ le quart de la consommation totale des Vingt-Sept. La Norvège en fournit quant à elle le sixième, les autres fournisseurs importants étant les pays du Moyen-Orient (pour le pétrole) et l'Algérie (pour le gaz naturel). De plus, les grandes entreprises européennes intervenant dans le secteur de l'énergie disposent de capacités financières et technologiques importantes. Ceci est vrai dans le domaine des hydrocarbures, alors que les projets d'investissements sont de plus en plus coûteux et complexes (offshore profond, conditions climatiques extrêmes, ressources non conventionnelles, etc.) mais également pour des sources d'énergies alternatives. Ainsi la France est en pointe dans le domaine de l'énergie nucléaire et l'Allemagne dans celui des énergies renouvelables.

Par ailleurs, la demande européenne d'énergie est maîtrisée. Grâce à un développement économique déjà important, les Européens ne sont pas en quête permanente d'approvisionnements énergétiques afin d'alimenter un quelconque boom économique, contrairement à la Chine et l'Inde où la demande d'énergie est en forte croissance. Au contraire, les pays européens sont même engagés dans une réduction de l'intensité énergétique de leurs économies, c'est-à-dire une moindre consommation d'énergie à

périmètre économique constant. Ainsi la demande de pétrole en Europe tend à baisser depuis les années 1980. Les efforts européens pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, tels que la mise en place d'un marché d'échange d'émissions de CO<sub>2</sub> ou la recherche d'efficacité énergétique, contribuent favorablement à cette maîtrise de la demande d'hydrocarbures. L'économie européenne est nettement moins énergivore que celle des États-Unis : un Européen consomme en moyenne l'équivalent de quatre tonnes de pétrole par an, soit une consommation d'énergie primaire moitié moindre que celle d'un Américain.

### **Des actions efficaces de la Commission européenne, à poursuivre et à approfondir...**

Malgré l'absence de politique énergétique commune, l'Union européenne n'a pas été inactive en matière d'énergie. Les questions énergétiques ont d'abord été abordées indirectement dans le cadre d'autres problématiques : la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la construction du Marché commun et la régulation de la concurrence (qui menèrent à la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité). La Commission européenne, au sein de laquelle il y a un Commissaire à l'Énergie, joua un rôle moteur dans les efforts européens dans ce domaine. Aussi plaça-t-elle la question de la sécurité énergétique au cœur de ses préoccupations. C'est par exemple la Commission qui fut à l'origine de la Charte de l'énergie, qu'elle proposa en 1991. Celle-ci aboutit en 1994 à la signature du Traité de la Charte de l'énergie, fixant les règles en matière de transit, de règlement des différends, de protection des investissements et de concurrence dans le domaine de l'énergie. Ce traité dépasse le cadre de l'Europe : il a été signé par 51 États (dont neuf ne l'ont pas ratifié) et l'Union européenne, tous membres de la Conférence de la Charte de l'énergie au sein de laquelle 24 autres États et 10 organisations internationales ont un statut d'observateur. À travers différents travaux, notamment le Livre vert de 2006, la Commission européenne pose les bases d'une future politique énergétique commune. La sécurité énergétique européenne s'est ainsi déjà améliorée ces dernières années, mais d'importants ajustements doivent encore être réalisés.

Les points suivants fournissent quelques pistes pour une meilleure sécurité énergétique dans l'Union européenne :

1. *Favoriser la solidarité entre les États membres, grâce à la multiplication des interconnexions des réseaux de gaz et d'électricité, et la consolidation des stocks de sécurité de pétrole et de gaz afin de pouvoir faire face aux imprévus.* Si l'Union européenne n'est pas excessivement dépendante aux importations de gaz russe, certains des États membres y ont individuellement une forte dépendance (pays baltes, Finlande, Grèce, Pologne). Les interconnexions entre les États membres permettront de réduire l'exposition de ces pays à une rupture des approvisionnements gaziers russes. La Commission européenne s'est déjà engagée dans cette direction. Lors de la crise gazière de l'hiver 2009, la solidarité européenne a ainsi relativement bien fonctionné et

les États les plus dépendants du gaz russe furent approvisionnés par les autres pays européens. Notons cependant quelques déclarations inélégantes d'hommes politiques allemands ou slovaques et l'impossibilité d'approvisionner la Bulgarie, faute d'interconnexion. La solidarité énergétique doit donc encore être améliorée, en systématisant les procédures et en poursuivant le développement des interconnexions.

2. *Préserver et favoriser la diversification des sources d'énergie.* Le recours aux énergies nucléaire et renouvelables contribue à limiter la dépendance européenne aux importations d'hydrocarbures. L'objectif n'est pas la recherche de l'indépendance énergétique, mais d'un mix énergétique équilibré, s'appuyant sur diverses sources d'énergie primaire. Le développement des énergies renouvelables est une bonne chose à condition d'être proportionné, car elles sont encore coûteuses et peu productives par rapport aux autres énergies. La sortie du nucléaire annoncée par certains pays européens, notamment l'Allemagne, semble être une décision plus influencée par l'émotion que par la raison. Compte tenu du manque de compétitivité des énergies renouvelables, les centrales nucléaires seraient alors essentiellement remplacées par des centrales alimentées en gaz, voire en charbon. En plus des coûts élevés liés à la sortie du nucléaire (démantèlement des installations, pertes d'emplois), cela ne ferait qu'accroître la dépendance énergétique européenne et les émissions de gaz à effet de serre.

3. *Parachever la diversification des approvisionnements d'hydrocarbures par pays d'origine.* Si les approvisionnements européens sont relativement bien diversifiés, la Russie demeure le principal fournisseur, avec un poids nettement plus important que les autres. Riche en hydrocarbures et proche, la Russie a naturellement vocation à approvisionner l'Europe. Cela n'empêche pas toutefois le développement des échanges avec d'autres fournisseurs. Soutenu par l'Union européenne, le projet de gazoduc Nabucco permettrait ainsi d'importer du gaz en provenance du Caucase, du Moyen-Orient, peut-être d'Asie centrale, via la Turquie. Le projet de gazoduc Galsi, reliant l'Algérie à l'Italie, permettrait quant à lui d'accroître les approvisionnements en provenance d'Afrique du Nord. La construction de terminaux GNL, également encouragée par la Commission européenne, favorisera l'importation de gaz depuis le Moyen-Orient, l'Amérique latine, l'Indonésie ou le Nigéria. Il convient toutefois de s'interroger sur la

rationalité économique de certains projets tels que White Stream ou le Trans-Saharan Gas Pipeline.

4. *Accroître la diversification des voies de transit du gaz vers l'Europe.* Près de 80% des exportations russes de gaz vers l'Union européenne transitent par l'Ukraine, exposant les européens aux tensions russo-ukrainiennes. Si celles-ci se sont quelque peu apaisées depuis l'élection du pro-russe Viktor Ianoukovitch à la présidence ukrainienne en 2010, la situation reste délicate car l'Ukraine éprouve toujours des difficultés à régler ses importations de gaz à la Russie. La multiplication des voies de transit du gaz entre la Russie et l'Europe permet de remédier à ce problème. Avec le soutien de la Commission européenne, le gazoduc Nord Stream, récemment inauguré, contribuera à réduire la part de l'Ukraine dans le transit gazier européen. Le projet de gazoduc South Stream, reliant la Russie à la Bulgarie via la Mer Noire est également envisagé, avec le soutien de la Russie et de plusieurs États européens. La multiplication des voies de transit permet d'éviter l'existence de goulots d'étranglement dans les approvisionnements gaziers. Là encore, la recherche d'équilibre prime... Avec le projet Nabucco ou l'Inter-connecteur Turquie-Grèce-Italie, les Européens devront veiller à ce que la Turquie ne deviennent pas, après l'Ukraine, le prochain point sensible de leur sécurité énergétique.

5. *Favoriser le dialogue avec les pays riches en ressources énergétiques.* Les tensions avec les pays fournisseurs d'hydrocarbures peuvent menacer la sécurité énergétique européenne. Avec la financiarisation des marchés de l'énergie, les risques politiques se matérialisent au niveau des prix auxquels s'échangent les hydrocarbures même si les risques en question ne se réalisent pas. Il est donc nécessaire de rechercher constamment l'apaisement avec les pays riches en ressources énergétique. Avec la tenue de sommets réguliers, l'Union européenne contribue à un dialogue nécessaire. Les questions abordées sont nombreuses, comme celles du transit ou des investissements dans le secteur de l'énergie. Mais l'action européenne n'est pas exempte de reproches. Notons par exemple l'entêtement européen à exiger de la Russie la ratification du Traité de la Charte de l'Énergie, alors que certaines de ses dispositions sont contraires aux intérêts russes, ou bien une communication maladroite autour du projet Nabucco, présenté à tort comme un gazoduc antirusse. L'unité et le réalisme des Européens sur ces questions auraient permis d'éviter certaines tensions inutiles et improductives.

## Une Europe allemande ou une Allemagne européenne ? L'éternel débat

Hans Stark, Secrétaire général du CERFA à l'IFRI  
Maître de conférences à l'Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle

Après s'être totalement éclipsée de la « communauté internationale » pendant la guerre en Libye, l'Allemagne est revenue, dans le contexte de la crise de la dette souveraine, sur le devant de la scène européenne. Fidèle au

vieil adage selon lequel elle ne serait finalement qu'un nain politique, mais en même temps un géant économique, la République fédérale a su tirer profit de son insolente santé économique et du succès incontestable de son « modèle

rhéan» pour s'imposer dans le débat sur la future gouvernance économique de l'Union européenne. Ce débat est cependant d'autant plus nécessaire que l'Europe communautaire traverse depuis deux ans la crise la plus grave de son existence. Or on sait aussi que l'Europe n'avance que le dos au mur et grâce à ses crises. Par conséquent, la situation actuelle est non seulement source d'inquiétude mais elle peut aussi être à l'origine d'une relance inespérée, voire d'un approfondissement salutaire de ses modes de fonctionnement. Dans la mesure où l'Allemagne marque de son empreinte les discussions sur la consolidation de l'espace économique européen et que ce dernier ne peut fonctionner sans un ancrage politique, il est légitime de s'interroger à la fois sur la vision allemande de la gouvernance économique de l'UE et sur la façon avec laquelle Berlin envisage l'avenir des structures politiques de l'Union.

Ces interrogations sont d'autant plus légitimes que la gestion économique de la crise qui sévit depuis 2008 suscite des critiques dans les autres pays européens, compte tenu du fait notamment que le gouvernement fédéral semble imposer ses vues et recettes aux partenaires. Imposer à l'Europe une cure d'austérité n'est-ce pas vouloir créer une Europe «à l'allemande», sinon allemande tout court? Il est vrai que le gouvernement fédéral, fidèle aux idéaux néo-libéraux (ou «ordo-libéraux» comme en dit outre-Rhin) insiste surtout le respect de la discipline budgétaire et de le renforcement par le biais de la baisse du coût du travail de la compétitivité des entreprises, alors que les partenaires souhaitent renouer au plus vite avec la croissance, pour ne pas dire avec une politique keynésienne de relance de la croissance, considérée comme économiquement suicidaire par les Allemands.

Beaucoup de voix s'élèvent en Europe pour demander une mutualisation des dettes européennes, alors que l'Allemagne, dont les exportations seraient à l'origine des déficits de ses partenaires, s'y oppose. De même, Berlin ne veut pas voir la BCE se transformer en «prêteur en dernier ressort», alors que ses partenaires en Europe comme outre-Atlantique jugent indispensable une transformation du rôle et du mandat de la BCE. Sévèrement critiqué par le PS français, le pacte fiscal adopté fin janvier 2012, ainsi que la revitalisation d'un pacte de stabilité qui, depuis sa création en 1997, n'a encore jamais été respecté, sont considérés par les dirigeants allemands comme la condition *sine qua non* pour permettre la survie de la zone euro, alors que les partenaires les condamnent. Bref, nous sommes plus loin que jamais d'une culture économique commune entre Européens, voire entre Français et Allemands, alors que nous partageons une monnaie non pas commune, mais unique.

Le mal qui ronge l'eurozone se trouve dans ces différences qui sont profondément ancrées dans les consciences et mentalités européennes et qui se traduisent par des modèles économiques et sociaux très différents dans les États membres de l'UE. Force est de constater que les Européens acceptent difficilement le «diktat» économique d'Angela Merkel. Mais il faut également reconnaître que les Allemands estiment avoir été trompés par leurs partenaires qui n'ont jamais respecté les critères de Maastricht, véritable «contrat de mariage» signé en 1991 entre les pays à monnaie forte comme l'Allemagne ou les Pays-Bas et les pays à monnaie faible comme l'Italie ou la Grèce. D'où le

dialogue de sourds entre l'opposition française qui s'apprête à prendre le pouvoir et le pouvoir en place en Allemagne qui s'accroche à la présidence de Nicolas Sarkozy. On aurait tort cependant de penser que seule la France, plongée dans la récession, de plus en plus désindustrialisée et privée désormais de son triple A, aurait fait des gestes et consenti à des sacrifices. Certes, Paris a adopté le pacte fiscal et accepté le «six-pack», mais la France n'est pas devenue allemande pour autant. Le gouvernement fédéral a lui aussi fait des concessions qui passent, il est vrai, inaperçues tant est forte la fixation en France sur la personnalité de la «chancelière de fer».

Faut-il rappeler que l'Allemagne n'a accepté l'aventure de la monnaie unique qu'en insistant sur l'interdiction du renflouement d'un État défaillant («no bail-out»)? Or la mise en place du Fonds européen de stabilisation financière (FESF) en mai 2010, le renforcement de ce dernier en juillet 2011, son élargissement en octobre 2011 et sa pérennisation en 2012 par la mise en place d'un Mécanisme européen de stabilité (MES), de même que le sauvetage de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne témoignent d'une toute autre réalité : l'UE, pour survivre, s'est d'ores et déjà transformée en une Union de transferts – ce que l'Allemagne a toujours voulu éviter. Certes, elle a résisté à la remise en question de l'indépendance de la BCE, estimant qu'une telle mesure ne peut qu'accroître la hausse des prix et confronter l'Europe aux difficultés qu'elle a connues entre 1974 et 1986 : la stagflation (inflation + stagnation économique). Toutefois, Berlin ne s'est pas opposée à ce que la BCE soit dirigée par un Italien, secondé par un Portugais et un Belge et encore moins qu'elle injecte plus de 2 000 milliards d'euros dans les circuits bancaires entre fin 2011 et début 2012, ni qu'elle achète des titres d'État à hauteur de plus de 200 milliards ces dernières semaines. Si «Diktat» allemand il y a eu, reconnaissons au moins que le gouvernement fédéral a su faire preuve de souplesse qui a coûté cher à l'Allemagne, dont la «générosité» s'explique bien sûr aussi par les bénéfices qu'elle tire de son appartenance à la zone euro.

En revanche, Angela Merkel s'oppose toujours à la mutualisation totale ou même partielle de la dette des États membres par le biais de l'introduction d'eurobonds, solution à laquelle Jean-Claude Juncker, Mario Monti et Manuel Barroso se déclarent favorables. Pour Berlin, l'introduction d'eurobonds risquerait de «déresponsabiliser» les États qui verraient (à l'instar de la Grèce aujourd'hui) une large partie de leur dette disparaître, ou bien au moins être collectivement pris en charge par les Européens. Pourquoi renouer avec une politique d'équilibre budgétaire si les dettes finissent par être épongées par les États «vertueux»? Les Allemands craignent en effet (et peut-être pour cause) que les timides efforts de retour à l'équilibre ne soient compromis par le contrat d'assurance-vie que représenteraient les eurobonds. Qui peut garantir que les Italiens, après la cure d'austérité imposée par Monti, ne soient de nouveau séduits par Berlusconi? D'où la volonté allemande, sans doute aussi vaine que maladroite, d'imposer une «règle d'or» dans les Constitutions des États membres interdisant le non-respect des règles de discipline budgétaire. Il s'agit d'une sorte de nouveau «contrat social» entre pays membres de la zone euros. Il garantit l'exercice de la solidarité (l'introduction d'eurobonds en

serait la conséquence logique et ultime) si, en contrepartie, les États membres s'engagent à mettre en œuvre des politiques qui permettent de revenir à l'équilibre budgétaire et de redescendre de nouveau en dessous de la barre de 60% de dette publique par rapport au PNB. Voilà, en théorie, l'Europe allemande, sauf qu'un tel compromis ne sera sans doute respecté nulle part – sauf peut-être en Allemagne...

De plus, un pacte fiscal n'a de sens que s'il s'appuie sur une union fiscale, notion qui rend indispensable la révision des traités et un saut qualitatif au niveau de l'intégration politique, une perspective à laquelle peu d'Européens semblent favorables aujourd'hui. Pourtant, de prime abord, la marge de manœuvre allemande en matière de politique européenne est étroite. Dans son fameux jugement relatif au traité de Lisbonne, la Cour constitutionnelle fédérale a dressé la liste des domaines qui, selon elle, continueraient à relever de la souveraineté de l'État, tels que la citoyenneté, le monopole de la violence policière et militaire, le droit pénal, la fiscalité, ainsi que la politique sociale et culturelle, la religion et l'éducation. Cette limitation rend très difficile le développement de projets futurs et soumet toute avancée significative en matière d'intégration à l'approbation préalable du Parlement allemand et de la Cour de Karlsruhe. Certains estiment même que le jugement remet en question des politiques existantes et que la souveraineté budgétaire revendiquée par Karlsruhe pourrait entrer en conflit avec les règles actuelles et le renforcement envisagé de l'Union économique et monétaire. Que dire alors d'une Union fiscale ou budgétaire ?

Toutefois, le président de la Cour constitutionnelle, Andreas Voßkuhle, n'a pas exclu pareil scénario, si, et seulement si, la Loi fondamentale aura au préalable été modifiée. Il ne s'agit donc pas d'un non de principe, mais d'un non de circonstance, dicté par la nécessité de veiller à la conformité de la législation nationale avec le droit européen. La CSU, généralement peu favorable à de nouveaux transferts de souveraineté en faveur de «Bruxelles», s'est prononcée elle aussi en faveur d'une révision de la Loi fondamentale afin de permettre l'organisation de référendums sur les grandes questions européennes – espérant sans doute obtenir une majorité opposée à une telle évolution. La chancelière a jusqu'ici plutôt privilégié une politique pragmatique de petits pas, respectueuse d'une approche plus intergouvernementale, préférant une Europe des Nations à la vision fédéraliste d'un Joschka Fischer. Face à la crise toutefois, Angela Merkel a modifié son discours dans un sens nettement plus fédéralisant. Ainsi, à l'occasion de son congrès de novembre 2011, la CDU a adopté une motion très pro-européenne qui établit un lien net entre l'avenir de l'Allemagne et le renforcement de l'Union. La CDU se prononce ainsi en faveur d'une réforme des traités par le biais d'une nouvelle Convention et d'une architecture politique marquée par l'élection du Président de la Commission, l'instauration d'un système bicaméral avec le droit d'initiative pour les deux chambres (Parlement européen pour représenter les citoyens européens et Conseil pour représenter les États membres) et, enfin, la transformation du Mécanisme européen de stabilisation (MES) en Fonds monétaire européen. Par ailleurs, le SPD, qui s'apprête à revenir au pouvoir, a voté des résolutions assez proches sur le plan institutionnel lors de son Congrès de

2012 (en présence de François Hollande). La chancelière a confirmé cette orientation plus pro-européenne en précisant en janvier 2012 les grands axes du système politique européen telle qu'elle l'envisage : une Commission européenne renforcée fonctionnant comme un gouvernement européen, un Parlement européen fort, un Conseil comme deuxième chambre, enfin, une Cour européenne de justice comme Cour suprême. Mais elle n'a pas caché non plus, lors de son déplacement à Davos le même mois, que «plus d'Europe» signifie pour elle aussi, voire peut-être surtout, discipline budgétaire, compétitivité, et solidarité réciproque. En d'autres termes l'Allemagne ne s'europanisera (sur le plan des transferts financiers que l'on attend d'elle) que si l'Europe accepte les règles en vigueur en Allemagne (en matière de maîtrise des coûts).

Beaucoup estiment par conséquent que Berlin, en imposant ses propres règles à toutes l'Union, vise à germaniser l'Europe. Les partenaires de la République fédérale, et la France en particulier, seraient donc en train de se «soumettre à une Allemagne qui obtiendrait grâce à sa puissance économique ce qu'elle n'a pas obtenu autrefois par le recours à la force». Bon nombre de commentaires publiés ces derniers temps font des analyses de cette nature. L'anti-germanisme paie, notamment en période électorale. Toutefois, force est de rappeler que les obsessions allemandes en matière de discipline budgétaire se nourrissent du traumatisme de la ruine économique des années 1920 et 1930 qui a favorisé la montée du nazisme. Or, les Allemands, conscients des conséquences de leur déclin démographique, sont effrayés par les risques inhérents à la crise de la dette. Cette dernière a triplé depuis trente ans. À ce rythme, inévitablement, tous les États de l'eurozone connaîtront dans vingt ans la situation de la Grèce d'aujourd'hui. D'autant que tous les pays européens, à l'exception de la France et de l'Irlande, connaissent des problèmes démographiques analogues à ceux de l'Allemagne. D'où le combat d'Angela Merkel pour l'instauration de la règle d'or. De même, les experts et responsables politiques allemands sont convaincus que l'on ne peut partager la même monnaie dans un espace commercial intégré tout en maintenant dix-sept systèmes fiscaux, budgétaires et sociaux différents. Les notions de discipline, de compétitivité et de solidarité ne relèvent donc pas d'un fantasme germanique, mais elles forment un tout. Elles traduisent la conviction que les pays européens ne peuvent maintenir leur niveau de vie actuel dans un monde globalisé qu'en s'adaptant au défi de la mondialisation par le biais d'une politique économique compétitive qui innove et qui maîtrise ses coûts – et en acceptant la nécessité d'une politique européenne beaucoup plus intégrée.

On peut ne pas adhérer à ce modèle. Mais c'est alors toute la construction européenne que l'on devrait le courage de remettre en question. Car pas plus qu'on ne peut avoir la solidarité allemande sans la discipline européenne, il n'est possible de maintenir la monnaie unique sans accepter le fédéralisme fiscal et budgétaire. Ce n'est donc pas à la pression allemande qu'il s'agit de céder ou de se soumettre, mais à l'idée européenne.

# UE-27 : quelles prévisions de croissance économique en 2012 et 2013 ?

Pierre Verluise

Directeur de recherche à l'IRIS, Directeur du [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com)<sup>1</sup>

La crise financière de 2008 ne cesse de déployer ses effets économiques et sociaux, particulièrement dans les 27 pays de l'Union européenne. Près des quatre cinquièmes des habitants de l'UE pourraient vivre en 2012 dans un pays marqué par de grandes difficultés économiques et sociales. Pour autant, tous ne sont pas logés à la même enseigne. Les prévisions de variation du PIB en volume pour 2012 s'échelonnent de -3% (Portugal) à +3,4% (Lituanie). Avec une croissance de 0,6%, la France se placerait au niveau de la moyenne de l'UE-27. Ces prévisions invitent à remettre en question certaines représentations de l'UE élargie puisque les 6 pays les mieux placés seraient de nouveaux pays membres.

Pour 2012 et 2013, quelles sont les prévisions d'Eurostat<sup>2</sup> pour les variations du Produit Intérieur Brut (PIB) en volume<sup>3</sup> des 27 pays membres de l'Union européenne ?

La réponse débute par une carte de l'UE-27 construite sur les prévisions de variation du PIB en volume pour l'année 2012. L'étude présente ensuite quatre graphiques sur les prévisions pour 2011<sup>4</sup>, 2012 et 2013<sup>5</sup>, afin de mettre 2012-2013 en dynamique par rapport à 2011. Enfin, un cinquième graphique visualise la répartition de la population de l'UE-27 en fonction des prévisions de variation du PIB en volume pour 2012, en pourcentage de la population totale.

## CARTOGRAPHIE

Commençons par une vision d'ensemble spatialisée, avec une carte de l'«UE-27 : prévisions de variation du PIB en volume pour l'année 2012, en pourcentage par rapport à l'année précédente» (carte p. 32).

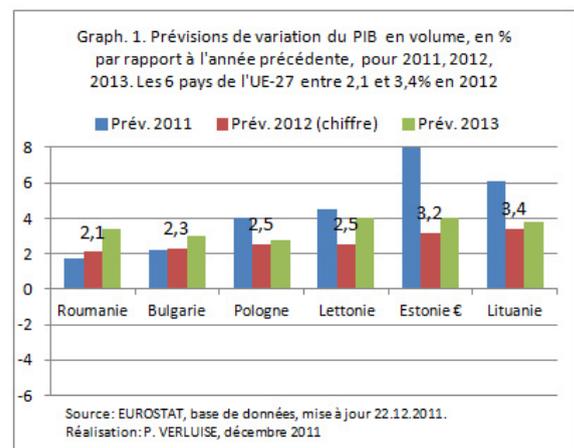
La répartition en quatre groupes de pays a été réalisée par la méthode des quantiles. Cette carte montre notamment que les États baltes et la Pologne mais aussi la Roumanie et la Bulgarie seraient dans une situation plus favorable que le Royaume-Uni, la France ou l'Italie.

Affinons les perceptions des quatre groupes de pays mis en évidence par la carte avec les graphiques correspondant pour situer chaque pays de manière relative au sein

de son groupe. Les graphiques sont présentés par ordre de prévisions décroissantes pour 2012. Chaque graphique est accompagné d'un commentaire organisé de la façon suivante : composition du groupe en 2012, poids démographique, prévisions pour 2013 et, le cas échéant, un point à noter.

### Groupe vert

Considérons le graphique du groupe 1 (en vert sur la carte) : «Prévisions de variation du PIB en volume, en pourcentage par rapport à l'année précédente, pour 2011, 2012, 2013. Les 6 pays de l'UE-27 entre 2,1 et 3,4% en 2012».



### Composition du groupe en 2012

Les 6 pays qui affichent pour 2012 les prévisions de variation du PIB en volume les plus élevées de l'UE – entre 2,1 et 3,4% – sont tous de nouveaux membres, entrés en 2004 ou en 2007 (Bulgarie et Roumanie). Il s'agirait par ordre décroissant de : Lituanie (3,4%), Estonie (3,2%), Lettonie et Pologne (2,5%), Bulgarie (2,3%) et Roumanie (2,1%)<sup>6</sup>. À l'exception de ces deux derniers pays, tous pourraient cependant vivre en 2012 un net ralentissement de l'activité économique par rapport à 2011.

<sup>1</sup>Distinguished Professor de géopolitique à Grenoble École de Management (GEM). Directeur de séminaire à l'École de guerre (Paris). Chercheur associé à l'Observatoire géopolitique de la Chaire Raoul Dandurand (Montréal, Canada). Auteur ou co-auteur en plusieurs langues de nombreux articles et ouvrages dont Pascal GAUCHON (dir.), *Dictionnaire de géopolitique et de géoéconomie* (Paris, PUF, avril 2011). [verluise@iris-france.org](mailto:verluise@iris-france.org)

<sup>2</sup>La base de données d'Eurostat est accessible gratuitement en plusieurs langues à l'adresse <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

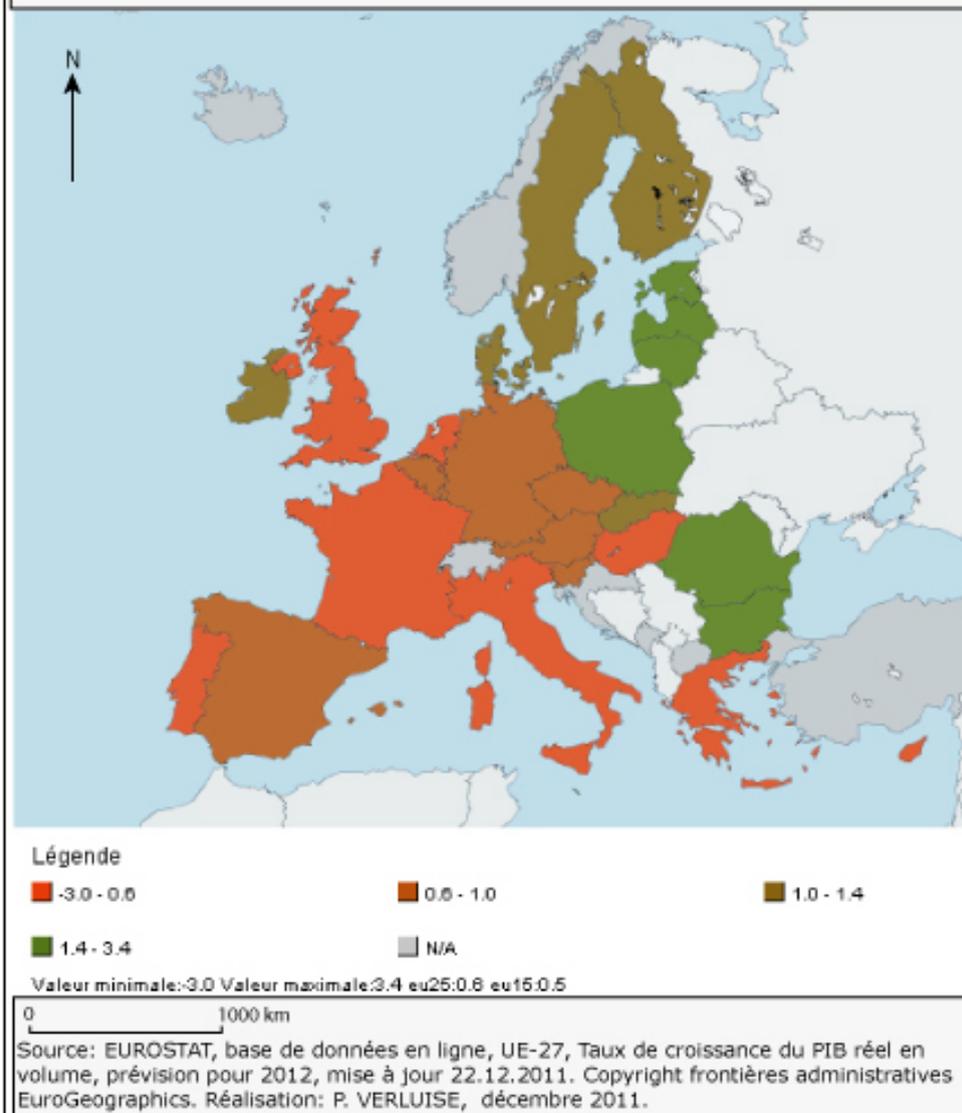
<sup>3</sup>Toutes les données ont été extraites de la base de données en ligne d'Eurostat. Eurostat définit ainsi le PIB : «Le produit intérieur brut (PIB) est une mesure de l'activité économique. Il est défini comme la valeur de tous les biens et services produits, moins la valeur des biens et services utilisés dans leur création. Le calcul du taux de croissance annuel du PIB en volume est destiné à permettre les comparaisons des dynamiques du développement économique à la fois à travers le temps et entre des économies de différentes tailles. Pour le calcul du taux de croissance du PIB en volume, le PIB à prix constants est évalué avec les prix de l'année précédente et les changements du volume ainsi calculés sont imputés au niveau d'une année de référence. C'est ce qu'on appelle une série chaînée liée. Par conséquent, les mouvements de prix ne contribuent pas à augmenter le taux de croissance». Autrement dit, l'inflation est prise en compte.

<sup>4</sup>Fin décembre 2011, Eurostat présente des variations du PIB en volume consolidées pour l'année... 2010. Fin décembre 2011, les variations du PIB en volume pour l'année 2011 sont encore présentées comme des prévisions. Il faudra probablement attendre fin 2012 pour disposer de données consolidées pour tous les pays membres en 2011.

<sup>5</sup>Il va sans dire que ces données – actualisées fin décembre 2011 – doivent être considérées avec prudence, particulièrement pour 2013, parce que la marge d'erreur semble plus importante.

<sup>6</sup>Relevons que ces 6 États membres auraient en 2012, selon Eurostat, une croissance du PIB supérieure à celle des États-Unis (1,5%) et Japon (1,8%). Il s'agit, cependant, de volumes qui ne sont pas comparables, bien évidemment.

**UE-27 : prévisions de variation du PIB en volume pour 2012, en % par rapport à l'année précédente**



Ce groupe ne compte qu'un membre de la zone euro : l'Estonie. Les pays de la zone euro sont donc sous-représentés dans le groupe des pays qui bénéficieraient en 2012 des variations de PIB les plus élevées.

*Poids démographique*

Ce groupe de 6 pays rassemble mi-2011 une population estimée à seulement 14,7% de la population totale de l'UE-27 (502 millions d'habitants)<sup>7</sup>.

*Prévisions pour 2013*

Pour 2013, les prévisions de variation du PIB en volume de ces 6 pays seraient comprises entre 3 et 4% (Estonie).

*À noter*

Notons qu'il s'agit de pays encore relativement pauvres. En 2010, leur PIB par habitant en Standard de pouvoir d'achat (SPA) UE-27 base 100 s'échelonnait de 44 (Bulgarie) à 64 (Estonie)<sup>8</sup>. Autrement dit, tous restent nettement moins riches que la moyenne de l'UE. Partant d'assez bas il leur est plus facile de générer de la croissance économique. En outre, tous bénéficient des fonds de la politique régionale<sup>9</sup>. Les 6 pays considérés pourraient recevoir pour la période 2007-2013 un peu moins d'un tiers de ce budget, soit 108,4 milliards d'euros<sup>10</sup>. À elle seule, la Pologne devrait empocher sur la période considérée la co-

<sup>7</sup>Source des chiffres à l'échelle nationale : Jean-Paul SARDON, «La population des continents et des pays en 2011», *Population et Avenir*, n° 705, novembre-décembre 2011, p. 18-23.

<sup>8</sup>Source : Eurostat, base de données. Consultation le 27 décembre 2011.

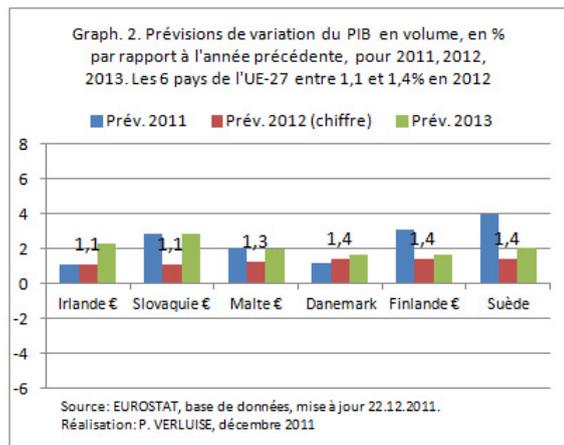
<sup>9</sup>Rappelons que 347 milliards d'euros, soit 35,7% du budget total de l'Union européenne, ont été alloués à la politique régionale pour la période 2007-2013, ce qui représente un peu plus de 49 milliards d'euros par an.

<sup>10</sup>Source : Site de la Commission européenne, Politique régionale Inforegio, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/funding/index\\_fr.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_fr.cfm#1). Consultation le 27 décembre 2011.

quette somme de 67,3 milliards d'euros. Cela peut contribuer mais ne suffit évidemment pas à expliquer le niveau de croissance de ces pays.

### Groupe kaki

Observons maintenant le graphique du groupe 2 (en kaki sur la carte) : «Prévisions de variation du PIB en volume, en pourcentage par rapport à l'année précédente, pour 2011, 2012, 2013. Les 6 pays de l'UE-27 entre 1,1 et 1,4% en 2012».



#### Composition du groupe en 2012

Les 6 pays qui présentent pour 2012 des prévisions de variation du PIB en volume entre 1,4% et 1,1% sont à la fois d'anciens et de nouveaux membres de l'UE. Il s'agit de : Suède, Finlande et Danemark (1,4%), Malte (1,3%), Slovaquie et Irlande (1,1%). En termes de niveau de vie, ce groupe est hétérogène. En effet, il rassemble des pays dont le PIB par habitant en SPA UE-27 base 100 en 2010 s'échelonne de 128 (Irlande) à 74 (Slovaquie). En 2012, le ralentissement d'activité serait particulièrement significatif en Suède, Finlande et Slovaquie. Ce groupe compte 4 membres de la zone euro et 2 pays non membres de la zone euro (Suède et Danemark).

#### Poids démographique

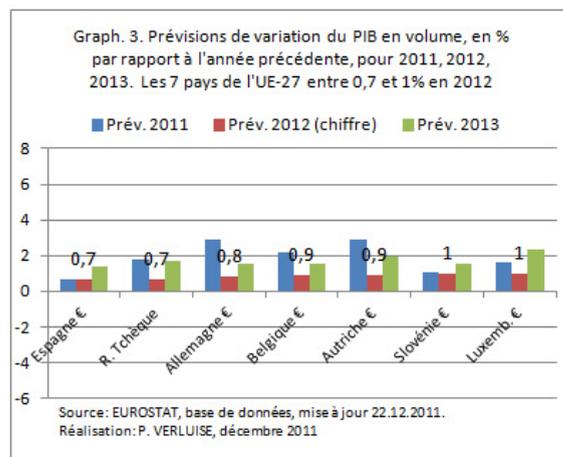
Ce groupe de 6 pays rassemble mi-2011 une population estimée à 6,1% de la population de l'UE-27. Il s'agit du moins peuplé des 4 groupes constitués ici.

#### Prévisions pour 2013

Les prévisions de variation du PIB en volume pour ces 6 pays en 2013 seraient toutes à la hausse, comprises entre 1,7 et 2,9%.

### Groupe brun

Observons maintenant le graphique du groupe 3 (en brun sur la carte) : «Prévisions de variation du PIB en volume, en pourcentage par rapport à l'année précédente, pour 2011, 2012, 2013. Les 7 pays de l'UE-27 entre 0,7 et 1% en 2012».



#### Composition du groupe en 2012

Les 7 pays qui se caractérisent par des prévisions de variation du PIB en volume comprises en 2012 entre 0,7 et 1% sont à la fois des pays fondateurs de la Communauté Économique Européenne et des pays entrés récemment. Ces pays se placent juste au dessus de la moyenne de l'UE-27 prévue pour 2012 : 0,6%. Il s'agit, par ordre décroissant de : Luxembourg et Slovaquie (1%), Autriche et Belgique (0,9%), Allemagne (0,8%), République tchèque et Espagne (0,7%). Ce groupe de 7 pays en difficulté, où le chômage pourrait augmenter en 2012, ne compte que des pays de la zone euro, sauf un : la République tchèque.

#### Poids démographique

Ce groupe de 7 pays rassemble mi-2011 une population estimée à 32% de la population totale de l'UE, ce qui lui donne un poids significatif.

#### Prévisions pour 2013

En 2013, ces 7 pays pourraient cependant bénéficier d'une variation du PIB plus élevée qu'en 2012.

#### À noter

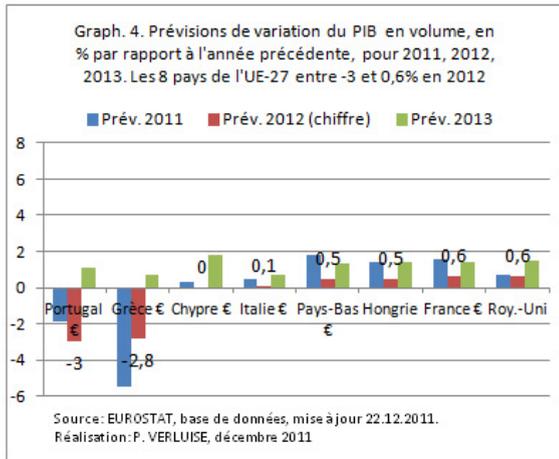
En termes de niveau de vie, ce groupe est le plus hétérogène puisqu'il compte des pays dont le PIB par habitant en SPA UE-27 base 100 s'échelonne en 2010 de 271 (Luxembourg) à 80 (République tchèque).

Relevons qu'il compte le poids lourd économique de l'UE : l'Allemagne fédérale, avec «seulement» 0,8% de variation du PIB en volume pour 2012. Soit une baisse de 2,1 points de pourcentage par rapport aux prévisions pour 2011<sup>11</sup>. L'Allemagne étant la seule véritable puissance commerciale exportatrice de l'UE, on peut se demander quelle sera l'incidence de ce ralentissement de la locomotive sur le solde commercial extra-communautaire de l'UE, régulièrement déficitaire.

### Groupe rouge

Considérons, enfin, le graphique du groupe 4 (en rouge sur la carte) : «Prévisions de variation du PIB en volume, en pourcentage par rapport à l'année précédente, pour 2011, 2012, 2013. Les 8 pays de l'UE-27 entre -3 et 0,6% en 2012».

<sup>11</sup>La chancelière Angela Merkel avait déjà cette mauvaise nouvelle à sa disposition lors des négociations du 2<sup>e</sup> semestre 2011 au sujet de la zone euro, ce qui peut contribuer à expliquer son comportement.



### Composition du groupe en 2012

Les 8 pays qui affichent les prévisions de variation du PIB en volume les plus faibles – voire négatives – pour 2012 appartiennent à plusieurs générations de membres. En effet, on y trouve aussi bien des pays fondateurs de la CEE que des pays entrés dans les décennies 1970 ou 1980 que des États membres depuis 2004. Il s'agit, par ordre décroissant de prévision de variation du PIB en volume pour 2012 de : Royaume-Uni et France (0,6%), Hongrie et Pays-Bas (0,5%), Italie (0,1%), Chypre (0%), Grèce (-2,8%) et Portugal (-3%). Chacun aura noté que le Portugal pourrait connaître en 2012 une baisse du PIB en volume plus importante encore qu'en 2011. 6 de ces 8 pays sont membres de la zone euro (Royaume-Uni et Hongrie n'en sont pas). On note donc une surreprésentation des pays de la zone euro dans les groupes les plus en difficultés (graphiques 3 et 4). Les partisans de l'euro auraient souhaité d'autres résultats pour le dixième anniversaire de la monnaie unique...

### Poids démographique

Ce groupe de 8 pays rassemble mi-2011 une population estimée à 47,2% de la population totale de l'UE, ce qui lui donne un poids déterminant sur la dynamique d'ensemble de l'UE.

### Prévisions pour 2013

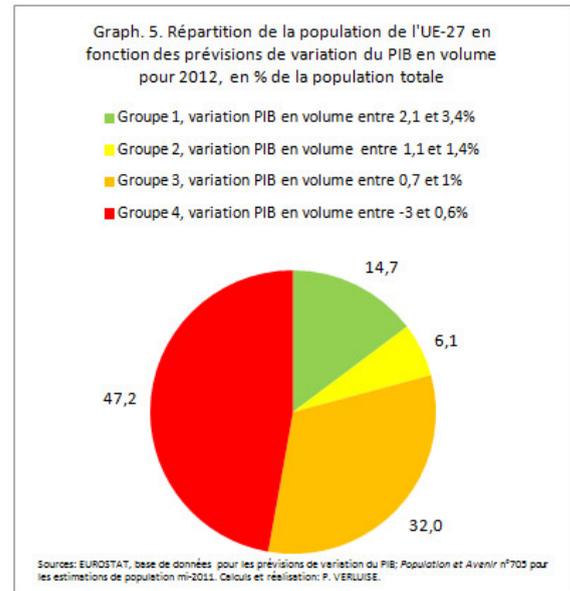
Pour tous les pays de ce dernier groupe les prévisions de variation du PIB pour 2013 sont à la hausse mais dans des proportions modestes, entre 0,7% (Grèce) et 1,8 (Chypre). La France afficherait en 2013 une variation de 1,4%, soit presque la moyenne prévue à cette date pour l'UE (1,5).

### À noter

Avec de telles prévisions de variation du PIB, il n'y a pas besoin d'être grand clerc pour deviner que les marchés financiers vont devenir de plus en plus exigeants pour prêter de l'argent afin de financer certaines dettes souveraines. Une croissance économique aussi faible risque de contribuer à une augmentation du chômage alors que ceux qui ont perdu leur emploi fin 2008 ou en 2009 sont souvent déjà en fin de droits. Or, la plupart des pays du groupe 4 affichaient déjà au mois d'octobre 2011 un taux de chômage compris entre 8,2% (Chypre) et plus de 18% (Grèce) de la population active, sauf les Pays-Bas (4,8%)<sup>12</sup>.

## 4 Européens sur 5

Afin de visualiser le poids humain de chaque groupe de pays au sein de l'UE, observons pour terminer le graphique 5, avec d'autres codes couleurs. « Répartition de la population de l'UE-27 en fonction des prévisions de variation du PIB en volume pour 2012, en pourcentage de la population totale » :



Au vu de ce graphique, les effectifs cumulés des pays des groupes 3 (32% de la population de l'UE) et 4 (47,2%) où les variations du PIB en 2012 serait égale ou inférieure à 1% – soit très faibles – représenteraient 79,2% de la population totale de l'UE-27. Cela signifie que près des quatre cinquièmes des habitants de l'UE pourraient vivre en 2012 dans un pays marqué par de grandes difficultés économiques et sociales. N'oublions pas, cependant, qu'au sein d'un même pays les situations varient d'une région à l'autre comme d'un individu à l'autre.

D'une certaine manière, 2012 pourrait être appelée en ce qui concerne l'activité économique de l'UE-27 « l'année du grand ralentissement ». En effet, la prévision de variation du PIB en volume perdrait 1 point de pourcentage en 2012 (0,6%) par rapport au résultat de 2011 (1,6%). Il semble probable que ce ralentissement économique produira des accélérations dans bien des domaines : financiers, sociaux, territoriaux, politiques, institutionnels, diplomatiques, stratégiques... brefs géopolitiques.

<sup>12</sup>Source : Eurostat, base de données. Consultation le 27 décembre 2011.

# Une grande incomprise : la souveraineté de l'État

Serge Sur

De façon générale, un État est par nature souverain au regard du droit international. La souveraineté est même un élément essentiel de son statut juridique, qui est identique pour tous les États. La Charte des Nations Unies, dont l'article 2 contient les principes cardinaux du droit international, le confirme avec la plus grande clarté dans le § 2 de cet article : « *L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres* » – lesquels ne peuvent être que des États. L'ONU n'entend donc en aucune façon remettre en cause la souveraineté de l'État. En soutenant le mouvement de décolonisation, puis en admettant rapidement en son sein presque tous les États issus des bouleversements qui ont suivi la chute du mur de Berlin, l'ONU a même contribué à leur prolifération, à la généralisation du phénomène étatique et à la fragmentation du monde en États souverains. Leur nombre a quadruplé en six décennies, et l'ONU a fonctionné comme une machine à fabriquer des États.

Et pourtant, la souveraineté de l'État, donnée fondamentale du droit international car elle en est l'origine tout autant que l'objectif, est souvent l'objet de diverses confusions. On évoque son affaiblissement, voire sa disparition, avec l'euro, les règlements ou directives de l'Union européenne, les décisions du Conseil de sécurité, le régime de libération des échanges économiques promu par l'OMC, la perte du privilège de juridiction pénale des chefs d'État devant la Cour pénale internationale... Toute cette dynamique semble enfermer les États dans des contraintes juridiques internationales croissantes qui mettent à mal leur souveraineté. En réalité, cette impression repose sur des confusions sur la nature et la consistance juridique de la souveraineté, qui n'est en rien atteinte par de semblables règles internationales.

Une première série de confusions tient à un malentendu entre la souveraineté et les compétences qu'elle implique. Une seconde provient d'un mélange erroné entre souveraineté et puissance. Que le lecteur pardonne ce que cette mise au point peut avoir de pédant, mais il est nécessaire de ne pas confondre notions et concepts si l'on veut comprendre exactement l'enjeu de certaines controverses, et par exemple bien mesurer que la souveraineté, qui est un principe juridique, n'a rien à voir avec le «souverainisme», qui est une idéologie.

## I. - Souveraineté et compétences

La première série de confusions porte donc sur la nature juridique de la souveraineté. Elle n'est que trop entretenue par les médias, voire, de façon plus regrettable – car des médias on peut tout attendre sinon tout entendre – par des responsables politiques. On parle abusivement de transfert, de perte, de partage de souveraineté, et autres dépossessions. En réalité, on confond souveraineté et compétences. Définie simplement, la souveraineté sur le plan international est «la compétence de la compétence», dans la mesure où l'État est libre d'organiser comme il lui

convient les compétences impliquées par la souveraineté, notamment compétence territoriale exclusive, attribution de la nationalité, organisation des pouvoirs publics, législations monétaires, financières et fiscales, civiles, pénales, commerciales, sociales... La souveraineté est ainsi pour l'État une matrice de compétences, qu'elle permet de définir, de décliner et d'organiser comme il lui sied.

### *Souveraineté et engagements internationaux*

S'y ajoute sur le plan international la compétence fédérative – entretenir des relations diplomatiques, conclure des traités, participer à des organisations internationales, exercer la légitime défense en cas d'agression armée, mais aussi assumer la responsabilité de ses actes en cas de violation de ses engagements internationaux. Les engagements internationaux sont parfois présentés comme limitant la souveraineté, et créant des contraintes à l'encontre des États. En réalité, ainsi que l'a relevé la Cour permanente de Justice internationale de La Haye (CPJI), avec son premier arrêt dans l'affaire *Wimbledon*, du 17 août 1923, la conclusion d'un traité ne signifie nullement «un abandon de la souveraineté», parce que «*la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'État*».

Un autre arrêt de la CPJI, dans l'affaire du *Lotus*, du 7 septembre 1927, déclare en conséquence : «*Les règles de droit liant les États procèdent de la volonté de ceux-ci, volonté manifestée dans des conventions ou dans des usages généralement acceptés comme consacrant des principes de droit*». En dépit des critiques dont cette décision a fait, et fait toujours l'objet de la part d'une partie notable de la doctrine, elle n'a jamais été démentie par la jurisprudence internationale, et est entièrement confirmée par la pratique juridique des États. Ils sont liés par leurs propres engagements, et ne sont liés que par eux. Ceci étant, ils doivent ensuite les respecter et ne peuvent plus s'en exonérer de façon discrétionnaire – mais dira-t-on qu'un individu n'est plus libre parce qu'il a conclu un contrat qui l'oblige ? Même en droit public interne, la maxime latine «*legem patere quam fecisti*» est l'un des fondements de l'État de droit.

Il est vrai que la *densité des engagements internationaux* est variable selon les États. Certains d'entre eux répuugnent à s'engager, agissent de façon unilatérale dans toute la mesure du possible, et conservent donc une liberté d'action que d'autres acceptent de conditionner. C'est le cas d'États puissants, comme les États-Unis, mais aussi la Chine et d'autres puissances émergentes. C'est aussi, à l'inverse, le cas de petits pays qui ont une attitude défensive et sont repliés sur eux-mêmes – la Corée du Nord en est une caricature. Cela ne change rien au principe qui veut que les États ne soient liés qu'en vertu de leur engagement propre et que, lorsqu'ils se conforment aux règles internationales, ils ne font donc que respecter leur propre droit.

Il est également vrai que certains engagements internationaux sont d'une *importance qualitative* plus grande que d'autres. À côté des traités classiques, existent des accords qui entraînent des obligations plus lourdes, plus complexes. C'est par exemple le cas avec la construction européenne. Dans ce cadre, on entend souvent dire que l'on assiste à la naissance d'une personnalité internationale nouvelle, établissant son propre ordre juridique, Communautaire ou de l'Union, qui s'intègre dans le droit interne des États membres, s'impose à eux, et dispose de ses propres mécanismes de mise en œuvre, exécutifs et judiciaires. Un droit dérivé puissant et autoritaire procède de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, dont la compétence comme les décisions sont obligatoires. Mais il n'en est ainsi que parce que les États l'ont voulu, y ont par avance consenti, exerçant leur souveraineté et non la limitant ou la déléguant.

#### *Engagements internationaux et ordres juridiques internes*

À cet égard, l'article 88 de la Constitution française est très clair : il ne mentionne que «*le transfert de compétences*» ou «*l'exercice en commun*» par les États membres «*de certaines de leurs compétences*», excluant donc qu'il soit porté quelque atteinte que ce soit à la souveraineté. On entend parfois affirmer que des décisions judiciaires internationales sont supérieures à la Constitution même, ce qui est juridiquement inexact. Si par exemple les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme s'imposent aux juridictions françaises, c'est en vertu de la Convention européenne de 1950 qui prévoit cette applicabilité, préalablement donc acceptée par la France. Quant à la «*Constitution*» de l'Union européenne rejetée en 2005 par referendum, elle n'était rien d'autre qu'un traité international. En toute hypothèse, instruments, règles et actes internationaux ne sont applicables en droit français qu'en vertu de la Constitution.

La supériorité sur la loi des traités et de leurs actes dérivés, internationaux ou communautaires résulte ainsi de l'article 55 de la Constitution qui la pose, dès lors qu'ils ont été «*régulièrement ratifiés ou approuvés*». Elle ne conduit pas à l'annulation des lois contraires mais simplement, si un conflit apparaît, à une priorité ponctuelle d'application en l'espèce. En principe en outre, un traité contraire à la Constitution ne peut entrer en vigueur qu'après modification de cette dernière, aux termes de son article 54. Cette procédure a été utilisée à plusieurs reprises, y compris par voie référendaire. La souveraineté reste donc, en France comme ailleurs, le fondement de l'État de droit et de sa légitimité politique, mais aussi celui des engagements internationaux de l'État, tandis que la constitution est la norme suprême par rapport à laquelle s'organise et se contrôle la hiérarchie des normes, notamment par voie judiciaire.

Pour résumer tout ce qui précède, la souveraineté ne s'érode pas, ne se limite pas, ne se divise pas, ne se partage pas, ne se délègue pas, ne se transfère pas. Elle est ou elle n'est pas. Ce sont les compétences dont elle est la matrice qui peuvent être exercées en commun, partagées, ou transférées à une organisation internationale. Mais ces modalités d'exercice sont précisément une conséquence de la

souveraineté, puisqu'elles se développent avec le consentement des États en cause, qui conserve la compétence de la compétence. Loin qu'il y ait contradiction entre souveraineté et droit international, il y a causalité, puisque le droit international dérive de la convergence des engagements internationaux des États souverains. Il en est également ainsi en droit européen, dans la mesure où l'Union n'est pas une fédération mais se rapproche davantage d'un modèle confédéral.

## **II. - Souveraineté et puissance**

D'autres confusions fréquentes résultent d'une assimilation spontanée entre souveraineté et puissance. Les deux sont cependant sur des registres différents, ce qui devrait permettre d'éviter les confusions de vocabulaire. Il est incontestable, si l'on ne veut pas cantonner le droit à un domaine de pure fiction, qu'entre ces registres existent des interférences – mais elles doivent conduire à plus de précision dans les outils intellectuels d'analyse, et non à un mélange des genres.

#### *Des registres différents*

La souveraineté est d'ordre juridique et emporte avec elle l'égalité, tandis que la puissance, considérée comme une capacité de faire, de faire faire, d'empêcher de faire et de refuser de faire, est d'ordre factuel. Elle entraîne à l'évidence de profondes inégalités de fait entre États, sur tous les plans, géographiques, démographiques, économiques, culturels, militaires, politiques. Cette inégalité peut dans des cas limites être consacrée juridiquement, l'exemple le plus manifeste étant le statut particulier des membres permanents du Conseil de sécurité. Mais tous les membres de l'ONU ont également consenti à la Charte, de sorte que l'égalité juridique se retrouve avec l'égalité des consentements, desquels peuvent sortir des engagements asymétriques, voire non réciproques.

De façon générale, le rôle de l'égalité juridique est de corriger au profit des petites puissances l'inégalité de fait, ce qui les rend en principe favorables au multilatéralisme, qui leur permet de se regrouper et de peser en commun. Elles préfèrent ainsi l'Assemblée générale de l'ONU au Conseil de sécurité. Les grandes puissances à l'inverse sont portées à préférer bilatéralisme voire unilatéralisme, ou encore les concerts de «*grands*», dont les «*G*» offrent une illustration récente. Il est clair que les puissances qui disposent de moyens opérationnels et d'influence politique sont plus actives que les autres, et la hiérarchie politique est l'une des clefs des relations internationales comme de leur stabilité. Cette hiérarchie repose sur des données multiples et évolutives – l'ascension et la chute des grandes puissances est l'un des grands ressorts de l'histoire.

Mais la permanence du statut juridique des États, et la souveraineté qui en est le cœur, est l'autre élément constitutif de l'ordre international. Ses bases n'ont guère évolué depuis l'apparition des États modernes. Elles se sont même renforcées, puisque la généralisation du phénomène étatique fait de l'État la seule institution politique reposant sur un principe de légitimité dans la société internationale. Un État vient-il à défaillir ? On se préoccupe aussitôt de sa reconstruction, non de son dépassement. Sans

doute la construction européenne a cherché à définir une forme nouvelle d'organisation politique, englobant l'État dans une structure originale. Mais elle n'a pas trouvé son concept, et la contrainte étatique continue à la dominer. Au sein même de l'Union, on mesure combien le statut juridique étatique renforce la position des petites puissances et limite les effets des inégalités de fait entre les membres.

### *Interférences*

La complémentarité que l'on vient d'évoquer entre les deux registres du droit et du fait ne conduit pas à les confondre. Il risque d'en aller un peu différemment si l'on envisage deux situations extrêmes, ou transgressives : celle d'une puissance suffisamment forte pour s'exonérer de ses obligations juridiques ; celle à l'inverse des « États défaillants », dont la souveraineté se trouve dès lors remise en cause par une déliquescence de fait. Deux données opposées, deux avatars de la souveraineté, la souveraineté absolue d'un côté, la souveraineté défaillante de l'autre.

– Avec la première hypothèse, on songe bien évidemment aux États-Unis, qui imposent une conception tout à fait particulière du droit international, largement fondée sur la projection extérieure de leur législation interne, et sur le refus de se plier y compris aux règles internationales qu'ils ont acceptées. L'affaire iraquienne en est un exemple récent et combien significatif. La destruction du système de Bretton Woods et le règne unilatéral du dollar qui en est résulté est un exemple plus ancien, et non guerrier. Il s'agit d'une attitude étatique, qui ne dépend pas d'une Administration particulière.

Ainsi les États-Unis écartent toute idée d'une autorisation internationale pour recourir à la force armée dès lors que leurs intérêts nationaux sont en jeu, ce qui est contraire à la Charte des Nations Unies, pourtant largement leur oeuvre. Ils se reconnaissent également le droit de prendre des contre mesures non autorisées par l'OMC, en contradiction avec son traité de base. Ils se réservent jusqu'au droit – certes théorique – de libérer par la force armée un ressortissant américain qui serait détenu à La Haye sur la base d'un mandat de la CPI... Ces violations sont sans recours, *quia nominor leo*.

– Avec les États défaillants à l'inverse, on se trouve en présence d'un État qui ne peut plus faire fonctionner son ordre juridique régulier, qui n'assure plus l'exercice de ses compétences et n'est plus matériellement en mesure

de remplir ses engagements internationaux. Cela peut le conduire à des mesures contre sa propre population, lorsqu'il est défié en son sein et organise une répression qui aboutit à des massacres et à des exactions systématiques. Cela peut aussi laisser libre cours à des factions opposées et violentes qui agissent pour leur propre compte dans l'impuissance des autorités centrales. Les exemples récents abondent, en Afrique mais pas seulement – les conflits liés au démantèlement de l'ex-Yougoslavie ont cumulé les deux hypothèses.

Alors l'intervention extérieure est fondée, afin de rétablir un gouvernement régulier, qui respecte sa propre légalité, voir une fragmentation de l'État s'il apparaît que l'ordre de coercition en lequel s'analyse tout État n'est plus acceptable par sa population. Il perd de ce fait sa légitimité, qui doit être reconstituée sur d'autres bases. La souveraineté est éclairée de deux manières par des situations de ce type. D'abord, elles montrent que la souveraineté n'est pas qu'une notion formelle, fictive, mais qu'elle doit comporter un exercice effectif et régulier des compétences étatiques. Elle n'est pas seulement matrice de droits mais aussi d'obligations. Noblesse oblige, souveraineté aussi. Ensuite, il apparaît que la souveraineté ne signifie par domaine réservé, liberté arbitraire de l'État. Elle a vocation à posséder un contenu positif, celui d'exercer efficacement et régulièrement ses compétences étatiques, et notamment celle de protéger sa population, d'assurer sa sécurité. À défaut, institutions internationales voire autres États peuvent s'y substituer.

C'est tout l'enjeu de la responsabilité de protéger. Elle est d'abord une responsabilité des États envers eux-mêmes, non pas une limite mais une conséquence de leur souveraineté. S'ils manquent à ce devoir, ils marquent par là qu'ils ne sont plus souverains au sens juridique du terme, notamment en ce qu'ils violent les obligations qui résultent de la Charte des Nations Unies, qu'ils ont tous acceptés. Ils s'exposent dès lors à en subir les conséquences internationales, coercitives, éventuellement judiciaires en la personne de leurs autorités responsables. Cela aboutira au rétablissement d'États régulièrement souverains au regard du droit international. Certes, en pratique, les motifs d'une intervention internationale peuvent être moins purs et guère dominés par une préoccupation juridique exclusive. Mais c'est aussi une ruse de la raison juridique que de s'appuyer sur les mauvais motifs politiques pour se fortifier dans les bons desseins juridiques.