

# « L'EUROPE : UN ÉTAT QUI S'IGNORE »

de Sylvain KAHN

CNRS Éditions (15 janvier 2026)

## Présentation de l'ouvrage par l'éditeur :

« Depuis 80 ans, les Européens ont changé d'ère : ils construisent un nouvel État commun bien à eux avec leurs États nationaux indépendants et souverains. Cet État attire : depuis sa fondation par 6 pays en 1950, 22 pays ont souhaité y participer et l'intégrer ; un seul a souhaité, après des années de vie partagée, le quitter. Adoptant une perspective géohistorique, dans cet essai vif et documenté, Sylvain Kahn revient sur cette histoire longue des Européens d'aujourd'hui, héritiers d'États d'origine et de nature multiples : empires, royaumes, Cités, républiques, fédérations, territoires en butte à l'expansion de leurs voisins...

L'auteur nous montre ainsi une Union qui invente une vie politique et son territoire, une sorte d'État qui, s'il n'a pas tous les attributs de la puissance, propose une nouvelle forme d'État, supranational, collectif et léger. Un État européen qui mutualise la souveraineté tout en favorisant la liberté de ses pays membres. Un nouvel État capable d'apporter, en un temps très bref, des réponses concrètes au Brexit, au Covid et à la guerre de la Russie en Ukraine ».

-----

Pour nous qui traitons ici depuis longtemps de la construction européenne, et plus spécialement de l'Euro, donc de l'union économique et monétaire, ce livre revêt une importance particulière, surtout en cette période où le destin de l'Europe se trouve gravement mis en cause par l'accumulation de défis non seulement économiques et politiques mais aussi géostratégiques en ce qu'elle se trouve au milieu d'une guerre entre empires que se livrent les États-Unis, la Chine et la Russie.

Sylvain Kahn considère que c'est précisément le 21 juillet 2020 que l'État européen est né : « Pour dater la naissance de ce dernier, je propose de retenir le 21 juillet 2020. Depuis la conclusion du sommet européen le plus long de l'histoire (quatre jours et quatre nuits, comme celui de Nice en décembre 2000), l'UE est devenue un État ».

Dans le 13<sup>ème</sup> volet de mon « Historique de l'Euro », celui qui concerne cette année 2020, je donne à la date du 21 juillet l'intégralité des conclusions du Conseil européen qui avait commencé quelques jours plus tôt, conclusions que je fais suivre de **mes réflexions personnelles** :

*« Une fois de plus, il sera prouvé que l'Europe avance à coups de crises successives. Et à chaque fois ce sont des accouchements dans la douleur ».*

*Cette fois-ci, la crise est inédite à plus d'un titre (voir notre document sur l'Historique de l'euro n° 13). La crise, au départ sanitaire, devient économique sous l'effet de décisions gouvernementales : pour éviter que la pandémie ne prenne des proportions ingérables, il faut procéder à un confinement plus ou moins strict ; d'où des conséquences inévitables sur l'activité économique générale. Et pour éviter maintenant que la récession forcée devienne une dépression insurmontable, tous les États, secondés efficacement par les Banques centrales, s'engagent dans des politiques de type keynésien de soutien massif à leurs économies, entreprises et ménages, en multipliant les plans de relance et en laissant donc filer les déficits publics et le niveau des dettes, privées et publiques. Paradoxalement, pour l'Europe, cette crise gravissime est l'occasion d'une salutaire prise de conscience : l'UE et la zone euro peuvent s'effondrer si leurs responsables ne mettent pas tous les moyens possibles pour leur donner la résilience nécessaire à leur survie. C'est triste à dire mais c'est dans des moments où le pire*

peut arriver que le courage politique peut faire des miracles. C'est ce qui s'est passé lors du Conseil européen des 17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020. Les conclusions de ce Conseil font faire à la construction européenne un bond en avant d'une importance décisive puisqu'elles la conduisent sur la route du fédéralisme : pour reprendre les termes des articles A3, A5 et A6, la Commission est autorisée à emprunter des fonds au nom de l'Union sur les marchés de capitaux pour le montant de 750 milliards d'euros, se répartissant entre 390 milliards de subventions et 360 milliards de prêts. On a donc affaire à deux révolutions : il y a en effet à la fois naissance d'une dette « fédérale » et réalisation de transferts en direction des régions et secteurs les plus touchés par la crise du Covid-19. Mais ces conclusions, tout aussi remarquables et importantes qu'elles soient, sont le résultat d'un compromis, qui a pris énormément de temps puisque ce conseil est le plus long de l'histoire de l'UE... Cela signifie qu'il y a malgré tout des raisons pour que ces conclusions laissent un goût un peu amer dans la bouche. D'abord, la longueur des négociations prouve qu'il existe bel et bien de profondes fractures entre les États membres et pas seulement entre les pays « frugaux » et les autres. Ensuite, l'article A4 affirme nettement que, comme il s'agit d'une « réponse exceptionnelle à des circonstances temporaires mais extrêmes, le pouvoir d'emprunter conféré à la Commission est clairement limité en termes de volumes, de durée et de portée ». Enfin, si l'acceptation du principe d'une dette fédérale est selon nous un progrès considérable, les conclusions du Conseil sont beaucoup moins encourageantes sur la question du remboursement de cette dette. Les Conclusions parlent à plusieurs reprises de « nouvelles ressources propres » mais renvoient à une décision les concernant : au point 145, il est mentionné qu'« au cours des prochaines années, l'Union s'efforcera de réformer le système des ressources propres et d'introduire de nouvelles ressources propres » et les alinéas suivants évoquent une contribution sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés, une redevance numérique, une taxe carbone, une taxe sur les transactions financières... À voir les difficultés rencontrées lors du Conseil de ce mois de juillet 2020, on appréhende d'avance celles qui surgiront lors de négociations sur ces « nouvelles ressources propres ». On pourra réellement parler de fédéralisme budgétaire quand non seulement l'Union pourra émettre des dettes en son nom mais pourra aussi prélever elle-même des impôts (rappelons qu'actuellement les recettes du budget de l'Union sont constituées pour les 3/4 des « ressources RNB » c'est-à-dire des contributions que chaque État membre verse en fonction de son poids économique, le reste étant constitué de droits de douane et de la « ressource TVA »). Le chemin vers une Europe fédérale promet d'être encore long et accidenté. Faudra-t-il une nouvelle crise, peut-être encore plus grave si c'est possible, pour faire un pas de plus ??

Le jeudi 23 (juillet 2020), Le Monde publie un article de l'historien Sylvain Kahn dont le titre est porteur d'un enthousiasme communicatif : « L'Union européenne est maintenant un État ». Je ne suis pas sûr que ce titre corresponde à la réalité puisque, comme je viens de le montrer, nous n'avons pas encore un fédéralisme budgétaire complet. Mais l'analyse de S. Kahn est intéressante au moins à deux titres. D'abord, il explique que « cet avènement de l'État européen s'inscrit dans l'histoire de l'État en Europe. Cette histoire est souvent réduite à celle des États-nations européens depuis la Révolution française. Or, l'histoire de l'État en Europe s'étend sur plus de dix siècles. Elle inclut de nombreuses formes prises par l'État et une pluralité d'États dont chacun possède sa propre singularité, aussi spécifiques et différents que, par exemple, le Saint-Empire romain germanique, la République de Venise, le Royaume polono-lituanien, le Portugal ou les Provinces-Unies. On pourrait qualifier d'« État baroque » la jeune UE. Le baroque, grand mouvement artistique européen, s'oppose au classicisme par le contournement des règles et la subversion des formes, le mélange des genres et le

*recours à l'exception. C'est le cas de l'Union européenne, qui échappe à la classification traditionnelle des systèmes politiques comme des entités territoriales étatiques et se distingue par sa stimulante singularité. À partir de cultures étatiques héritées d'une histoire longue et d'une géographie politique morcelée, les Européens contemporains inventent la mutualisation de la souveraineté. (...) Les Européens ne forment pas une nation mais une société. Ils construisent depuis quelques décennies à peine un État qui correspond à celle-ci, pluraliste, inédit et tourné vers le futur ». Et ensuite il conclut : « À partir de maintenant, les Européens vont pouvoir sortir du débat idéologique hors-sol sur le point de savoir si l'existence de l'UE est pertinente et entrer dans le débat citoyen qui se confronte au réel sur la question : sommes-nous satisfaits des choix politiques et des politiques publiques effectués par le "gouvernement" européen ? ».*

*Retenons ces réflexions qui donnent du recul et de la hauteur à la thématique de l'UE et cette belle idée de « mutualisation de la souveraineté ». Cet article me permet aussi de terminer mon propos sur une note franchement optimiste... ».*

### **Nous proposons maintenant un extrait du livre de Sylvain Kahn :**

« Pour dater la naissance de ce dernier, je propose de retenir le 21 juillet 2020. Depuis la conclusion du sommet européen le plus long de l'histoire (quatre jours et quatre nuits, comme celui de Nice en décembre 2000), l'UE est devenue un État. Non pas un super État qui se substitue aux 27 États membres qui le composent ; mais un État qui les inclut au sens où cet État, c'est eux. On pourrait dire que l'UE, c'est toujours 28 : les 27 pris séparément et les 27 tous ensemble qui font un. L'innovation qui permet de reconnaître l'Europe comme un État est que l'UE émet des bons du trésor pour financer cette toute nouvelle partie extraordinaire de son budget, d'un montant de 750 milliards d'euros, nommé « plan de relance ». Cette évolution historique qu'est l'émission d'une dette européenne correspond à une demande sociale dont les signaux faibles existent depuis plusieurs années. Quand bien même le pouvoir européen et ses dirigeants font l'objet de défiance, comme souvent les pouvoirs et les dirigeants nationaux depuis vingt ans, les enquêtes Eurobaromètres indiquent que les Européens souhaitent une solution européenne aux défis économiques et géopolitiques qui les menacent. Et si l'euro est un objet de débat permanent et légitime, les Européens sont spécifiquement attachés à leur monnaie : en vingt ans seulement, l'euro a acquis la confiance des épargnants comme des investisseurs petits et grands et s'est imposé comme la deuxième monnaie de réserve mondiale. De fait, les plans de relance nationaux adoptés face au Covid-19, et dont la somme colossale égale 2 300 milliards, ne sont possibles qu'en raison de la garantie de la Banque centrale européenne et de sa crédibilité mondiale. Cet avènement de l'État européen s'inscrit dans l'histoire de l'État en Europe. Cette histoire est souvent réduite à celle des États-nations européens depuis la Révolution française. On a du mal à imaginer un État contemporain en Europe qui ne corresponde pas à une nation. On a également du mal à considérer qu'il puisse y avoir État sans souveraineté territoriale. Or, l'histoire de l'État en Europe s'étend sur plus de dix siècles. Elle inclut de nombreuses formes prises par l'État, ainsi que, dans cette longue durée, une pluralité d'États dont chacun possède sa propre singularité, aussi spécifiques et différents que, par exemple, le Saint-Empire romain germanique, la république de Venise, le Royaume polono-lituanien, le Portugal ou les Provinces-Unies. Une certaine lecture des traités de Westphalie qui mettent fin à la guerre de Trente Ans a imposé dans les imaginaires que l'État digne de ce nom est l'État territorial : il se reconnaît au caractère absolu de la souveraineté qu'il exerce sur un territoire donné et bordé par des frontières. Cependant, dans l'histoire moderne s'exerce d'abord sur des personnes physiques et morales, ou via des liens avec des institutions ou des entités territoriales. Le géographe Bernard Debarbieux propose de nommer territorialité gouvernementale la capacité de pouvoirs publics à déployer une action gouvernementale, c'est-à-dire des politiques publiques, des règles et des normes dans un territoire donné, quand bien même ces pouvoirs publics et leurs institutions ne disposent pas de la souveraineté territoriale sur le territoire en question. L'Union européenne est dans ce cas, puisqu'elle est l'union d'États souverains qui exercent en commun plusieurs de leurs prérogatives étatiques au moyen d'institutions supranationales qu'ils ont créées à cet effet – comme la Commission européenne et la Cour de justice européenne. On pourrait qualifier d'« État baroque » la jeune UE. Le baroque, grand mouvement artistique européen, s'oppose au classicisme par la subversion des formes, le mélange des genres et le recours à l'exception. C'est le cas de

l'UE, qui échappe à la classification traditionnelle des systèmes politiques comme des entités territoriales étatiques, et se distingue par sa stimulante singularité. À partir de cultures étatiques nombreuses et variées héritées d'une histoire longue et d'une géographie politique multiscalaire, les Européens contemporains, bouleversés et bousculés, inventent la mutualisation de la souveraineté dans un État supranational qui est une association d'États-nations souverains. Ils vont jusqu'à faire tenir ensemble différentes échelles de souveraineté à partir de traditions très différentes. Les négociations sur les modalités du plan ne se sont ainsi pas limitées aux discussions entre chefs de gouvernements au Conseil européen, l'instance qu'ils composent ensemble pour décider et gouverner l'Europe. L'accord a été ratifié par les 27 parlements nationaux – eux-mêmes en réseau avec le Parlement européen qui a débattu et voté, et les parlements d'États locaux à l'image des communautés belges ou espagnoles et des Länder allemands. Cette mutualisation est démocratique : à rebours des empires et des conquêtes royales puis nationales du millénaire écoulé, elle est délibérée, volontaire et négociée. Les Européens ne forment pas une nation mais une société. Ils construisent depuis quelques décennies à peine un État qui correspond à celle-ci, pluraliste, inédit et tourné vers le futur. À cette aune, les débats de quatre jours et quatre nuits qui ont abouti à l'adoption du plan de relance de l'économie européenne face aux conséquences du Covid-19 témoignent du fait que les gouvernements nationaux se sont formidablement policés en bâtissant cet État européen : ils sont devenus, avec le Parlement européen qui est l'émanation directe de la société européenne, et la Commission européenne qui incarne et garantit le caractère supranational de l'UE, des acteurs d'un régime démocratique délibératif avec ses majorités, ses oppositions (par exemple, durant ce sommet, les cinq pays dits frugaux ; puis en novembre 2020 les deux pays, la Hongrie et la Pologne, alors gouvernés par des adeptes de la démocratie illibérale) et ses compromis. Avec le plan de relance de 2020, ce sont tous les Européens qui sont sortis du débat idéologique hors-sol sur la pertinence de l'existence de l'UE, sa suppression ou son maintien, pour entrer dans le débat citoyen qui se confronte au réel sur la question : sommes-nous satisfaits des choix politiques et des politiques publiques effectués par le « gouvernement » européen ? Et ce « gouvernement » – Parlement élu au suffrage universel direct ; « Conseil », cette assemblée des dirigeants nationaux émanant des parlements nationaux élus au suffrage universel direct ; Commission européenne ; Banque centrale européenne – décide du montant des dettes à émettre et de leurs objectifs. Jusqu'alors, la littérature académique préférait prendre cette notion d'État européen comme un concept heuristique, utile dans les efforts visant à caractériser l'UE ou pour spécifier ce qu'elle n'est pas. Paul Magnette parle de régime politique, Jacques Lévy et moi-même de pays, Jean-Marc Ferry de méta État ; Fritz Scharpf d'État avec un « ? », Andrew Moravcsik de structure d'État européenne, Stefano Bartolini de centralisation étatique, Giandomenico Majone d'État régulateur, Vivien Schmidt de compétences quasi étatiques ; Zaki Laïdi écrit que l'UE peut devenir une puissance mais qu'elle ne sera jamais un État, Daniel Cohen l'a énoncé oralement... Si ce n'est un État, c'en est presque ! Cela dépend, en somme, de la définition que l'on donne et de la caractérisation que l'on fait de l'État. On n'ignore pas, bien sûr, que l'Union européenne n'a pas le monopole légitime de la violence que les sciences sociales considèrent comme le critère discriminant de l'existence d'un État. Ni que son système politique et gouvernemental n'est pas doté de la force armée constitutive d'un État censé défendre le territoire qu'il administre, y compris par la mobilisation de ses habitants au sein d'une armée. La politique européenne de défense est seulement une politique publique dans le domaine militaire : elle prend la forme d'actions ponctuelles et de dispositifs circonscrits. Elle n'est pas la défense du territoire de l'UE. Celle-ci reste une abstraction, puisque la défense du territoire de l'UE est la somme des 27 politiques de défense nationale qui relèvent de la souveraineté de chacun des États membres. Toutefois, le traité instituant l'UE comprend une clause de défense mutuelle, l'article 42.7 : chaque État membre s'est engagé à l'avance à porter secours, par les moyens qu'il jugerait approprié (souveraineté nationale !), à tout État membre victime d'une agression ou d'une invasion. Et cette politique européenne de défense est ouverte et évolutive : tout y est possible. Et les pays membres de l'UE pourraient très bien décider de créer une Union européenne de défense, avec, par exemple, une politique européenne de l'industrie de l'armement pour produire et s'équiper ensemble de façon complète, interopérable et autosuffisante ; un commandement militaire intégré ; un conseil de sécurité ; des mécanismes de financement, y compris budgétaires. Les orientations politiques et les premières décisions prises en mars 2025 dans le domaine de la défense par le Conseil européen sur proposition de la Commission rendent tout à fait vraisemblable une telle évolution. Auquel cas on pourrait parler de capacités étatiques et d'actions gouvernementales européennes dans le domaine de la défense. Ce qui, là encore, alimenterait la caractérisation de l'UE comme un État européen – État non territorial, non conventionnel, non constitué par la souveraineté territoriale, baroque ».

J'ai choisi cet extrait, relativement court, parce qu'il révèle l'idée centrale de ce livre, par ailleurs très argumenté puisque son auteur y mobilise pleinement ses compétences d'historien et de géographe pour démontrer que l'Europe peut être considéré comme un État.

Mais on peut regretter que, pour peaufiner la démonstration, l'auteur n'ait pas senti la nécessité d'adjoindre à ses propres approches celles d'un juriste (le droit constitutionnel est en la matière un passage obligé) et d'un économiste (la seule dimension actuellement fédérale de la construction européenne est monétaire).

L'absence d'approche strictement juridique laisse sans réelle réponse le débat sur la notion de souveraineté, pourtant centrale pour le sujet traité. Il aurait été important d'étudier de près les attributs de la souveraineté. D'ailleurs, Sylvain Kahn en a bien conscience quand il écrit : « Comme l'UE est une association d'États souverains, les connaisseurs lui dénie la qualité d'État fédéral ou confédéral – lequel associe des États fédérés dont l'autorité est limitée, et la souveraineté régalienn quasi nulle (19). C'est aussi parce que l'UE n'est pas dotée de la souveraineté régalienn au sens où le sont les États-nations membres de l'ONU que peu d'europanistes la qualifient d'État. L'Union européenne est pourtant un État. Sinon quoi ? ». La note (19) à laquelle est renvoyé le lecteur correspond au livre du constitutionnaliste Olivier Beaud, « Le pacte fédératif ; essai sur la constitution de la Fédération et sur l'Union européenne », dans lequel l'auteur montre au travers de plusieurs critères pourquoi les traités européens ne relèvent pas, « malgré certaines apparences », de la catégorie de pacte fédératif.

L'absence d'approche strictement économique porte également préjudice à la valeur de la démonstration de Sylvain Kahn. Personnellement, je partage la thèse défendue par Michel Aglietta et d'autres économistes régulationnistes selon laquelle l'Euro n'est pas une vraie ni pleine monnaie parce qu'il ne peut pas y avoir de monnaie sans souverain politique ; et il ne peut pas avoir de souverain politique s'il n'y a pas de peuple ; or, il n'y a pas vraiment de peuple européen. Pour eux, la zone euro n'est qu'un système monétaire international défini par un traité intergouvernemental, un peu comme pour système de Bretton Woods. La BCE est une Banque centrale sans prêteur en dernier ressort politique. La zone euro, et a fortiori l'UE, sont sans gouvernement économique. De toute façon, l'intégration européenne ne sera jamais réalisée tant que la zone euro ne marchera que sur une jambe, la jambe monétaire, et non pas sur deux, en ajoutant la jambe budgétaire. Le fédéralisme budgétaire doit compléter le fédéralisme monétaire. Certes l'expérience de la mutualisation des dettes à l'occasion de la crise sanitaire du Covid est a priori un pas dans la direction du fédéralisme budgétaire, mais cette expérience a été considérée dès le départ comme exceptionnelle et ne devant pas se reproduire et, de plus, plusieurs États membres sont opposés au fédéralisme budgétaire. Il faut dire que, outre le fait que la souveraineté peut difficilement se concevoir en dehors d'un État-Nation, le budget a des raisons de rester du domaine réservé des États-membres dans la mesure où l'impôt est, entre autres facteurs, au cœur de la souveraineté nationale : les transferts de souveraineté sont déjà importants entre les États membres et l'UE puisqu'ils ont déjà cédé la politique monétaire et la politique de change, c'est-à-dire deux instruments de politique conjoncturelle sur trois, le troisième étant l'instrument de politique budgétaire, dans ses deux dimensions, impôts et dépenses publiques ; c'est-à-dire les moyens pour un pays d'exprimer ses propres objectifs de politique économique et sociale. De surcroît, la politique monétaire unique a pour fâcheuse conséquence d'accroître l'hétérogénéité de la zone au lieu de la réduire, alors que les critères de convergence utilisés pour admettre les pays à entrer dans la zone euro étaient dès le départ imparfaits ; au bout du compte, la zone euro n'était pas optimale au départ, et elle l'est encore moins maintenant ; ce qui renforce précisément l'utilité de la politique budgétaire nationale pour que chaque État membre ait la possibilité de s'adapter aux effets qu'a sur sa propre économie la politique monétaire unique.