

« 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^{ème} 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 multiscale, 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 relève 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 déniaient la qualité d'État fédéral ou confédéral – lequel associe des États fédérés dont l'autorité est limitée, et la souveraineté régaliennne quasi nulle (19). C'est aussi parce que l'UE n'est pas dotée de la souveraineté régaliennne au sens où le sont les États-nations membres de l'ONU que peu d'europhiles 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 le 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. Quelle que soit la forme de fédéralisme souhaitée (fédération, confédération, ...), le fédéralisme budgétaire doit compléter nécessairement 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 les instruments de la politique budgétaire, les impôts et les 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 corriger les biais qu'a sur sa propre économie la politique monétaire unique.

Maintenant, il est important de relier les deux dimensions, juridique et économique, que nous venons rapidement d'aborder. Et c'est incontestablement **la notion de souveraineté** qui fait le mieux le lien parce qu'elle est elle-même à plusieurs dimensions.

- D'abord, rappelons les quatre critères - définis en 1933 par la Convention de Montevideo – de l'existence de l'État : une population permanente, un territoire défini, un gouvernement effectif et la capacité d'entrer en relation avec d'autres États.

- Ensuite, le caractère polysémique du concept de souveraineté se reconnaît à la multiplicité des approches qui en sont faites :

- Selon l'approche issue du fameux livre, « Les six livres de la République » de Jean Bodin, dont la 1^{ère} édition date de 1576, mais aussi des œuvres de Grotius et Vattel, codifiées par le droit international contemporain, on distingue la souveraineté interne et la souveraineté externe.

Dans sa dimension interne, la souveraineté a plusieurs attributs bien connus : le monopole de la contrainte légitime (Max Weber définit l'État comme « un groupement de domination de caractère institutionnel qui a cherché à monopoliser dans les limites d'un territoire, la violence physique légitime comme moyen de domination, et qui, dans ce but, a réuni dans les mains des dirigeants les moyens matériels de gestion »), la puissance constituante (droit de se donner sa propre constitution pour décider de son auto-organisation), la puissance normative (capacité exclusive de produire le droit positif sur son territoire), la puissance fiscale (droit de lever l'impôt), la puissance juridictionnelle (dernier ressort dans l'interprétation et l'application du droit), droit de battre monnaie (émission et régulation de la masse monétaire).

Dans sa dimension externe, la souveraineté a également plusieurs attributs : l'égalité formelle entre États (aucun État n'est soumis à un autre), la non-ingérence (interdiction que des tiers extérieurs interviennent dans les affaires intérieures, comme l'indique la Charte de l'ONU dans son article 2§7), la capacité de conclure des traités et d'en assumer les obligations, le droit d'envoyer et de recevoir des représentants diplomatiques, le droit à la légitime défense (art. 51 de la Charte de l'ONU), et l'immunité juridictionnelle (non-justiciabilité de l'État devant les juridictions étrangères).

-Selon l'approche de Bodin complétée par Hobbes, la souveraineté est absolue, perpétuelle et indivisible, elle réside dans le droit de donner et de casser la loi, sans le consentement d'autrui, et Hobbes y ajoute la dimension contractualiste en ce sens que le souverain est garant de la sécurité en échange de l'obéissance.

-Selon l'approche libérale, adoptée par Locke, Montesquieu et Rousseau, la souveraineté appartient en dernière instance au peuple (d'où la dichotomie souveraineté populaire vs souveraineté nationale), elle est délégable et limitée (par les droits fondamentaux), et il y a la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif, judiciaire) comme principe fondamental d'organisation interne (rappelons que c'est en fonction dont fonctionne cette séparation que l'on distingue les différents régimes politiques : dans le régime parlementaire, la séparation est « souple » alors que dans le régime présidentiel, elle est « stricte »).

-Selon l'approche réaliste dite des relations internationales, adoptée par des auteurs comme Morgenthau (voir son ouvrage « Politics Among Nations » paru en 1948) et Kenneth Waltz (voir ses ouvrages « Man, the State, and War » paru en 1959 et « Theory of International Politics » paru en 1979), la souveraineté est d'abord et avant tout une capacité de puissance, militaire, économique, diplomatique. Alors, la hiérarchie de puissance ainsi conçue entre les États (qui s'exprime concrètement en termes de rapports de force) relativise le principe de l'égalité formelle, et l'anarchie du système international, spécialement dans le domaine monétaire, relativise elle aussi beaucoup la portée du concept de souveraineté.

-D'autres faits et analyses participent à la relativisation du concept de souveraineté, au point de contredire certains principes posés au départ. Ainsi, si un État faillit en commettant par exemple des crimes contre l'humanité, la communauté internationale peut intervenir. De même, on constate de nombreuses façons que l'ordre « westphalien » craque de toutes parts (rappelons que l'ordre westphalien, qui date de 1648, De même aussi et surtout, le cas de l'UE pose des problèmes spécifiques : en effet, il y a des transferts de compétences de plus en plus importants des États membres vers l'organisation supranationale qu'est l'UE, la CJUE développe des doctrines de primauté et d'effet direct qui empiètent sur la puissance normative nationale, il y a aussi une tension permanent entre souveraineté constitutionnelle nationale et ordre juridique européen comme le montre l'arrêt rendu le 30/6/2009 par la Cour Constitutionnelle d'Allemagne au sujet de la loi d'approbation du traité de Lisbonne (voir https://www.senat.fr/rap/r09-119/r09-119_mono.html). Et il y a enfin plusieurs domaines récents qui mettent sérieusement à mal la notion de souveraineté nationale : il en est ainsi du sanitaire, du numérique, du climatique et du monétaire avec en particulier le développement des monnaies numériques et l'apparition des cryptomonnaies.

On ne peut pas terminer ce document sans recommander chaudement la lecture (ou la relecture) du *livre formidable qu'a écrit Coralie Delaume, publié en 2021* (donc un an après son décès), chez Michalon Éditeur : « **Nécessaire souveraineté** ».

En voici quelques extraits :

« Comment les articuler ? L'une et l'autre sont l'avant et le revers d'une même médaille. Plus exactement, la première est la condition de possibilité de la seconde. La souveraineté nationale correspond à la « souveraineté externe », c'est-à-dire à l'indépendance nationale, le fait que la nation ne peut être soumise au commandement d'autrui. Cela implique qu'à l'international, toutes les nations sont égales. Ce principe n'est évidemment jamais réalisé dans les faits puisque les rapports entre nations sont des rapports de force, que la force est inégalement

répartie et qu'il existe des impérialismes. Qu'on songe par exemple à l'extraterritorialité du droit américain et à ses effets sur nos entreprises. Mais c'est en tout cas ce vers quoi l'on doit tendre, car il ne peut y avoir

de souveraineté populaire sans nation souveraine pour être le lieu de son expression. « *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation* », pose l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, parfaitement complété par celui de la Constitution de 1958 : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». Le fait que la souveraineté ne soit plus hétéronome – qu'elle ne procède plus de Dieu mais se loge dans la nation – est une étape vers l'autonomie. Mais celle-ci n'est parachevée que lorsque le peuple devient titulaire de cette souveraineté, la souveraineté populaire n'étant que l'autre nom de la capacité à s'autodéterminer, de la liberté d'un peuple à disposer de lui-même et donc de la démocratie. Les dispositions qui figurent dans le bloc de constitutionnalité français ne font pas exception et l'on en trouve de semblables dans les constitutions d'autres démocraties libérales. Ainsi la Loi fondamentale allemande dispose-t-elle que « *tout pouvoir d'État émane du peuple* » (art. 20), la Constitution italienne que « *la souveraineté appartient au peuple* » (art. 1) et l'espagnole que « *la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol duquel émanent les pouvoirs de l'État* » (art. 1.2).

Mais d'où vient que la souveraineté nationale – donc la souveraineté populaire – se soit atrophiée ? Souvent, pour les « souverainistes » – qu'ils assument ou non l'étiquette –, l'Europe supranationale est la clé. L'Union européenne est le cadre d'airain qui emprisonne les souverainetés nationales, et « l'européisme » la religion séculière au nom de laquelle tout est permis, y compris d'ignorer les plus claires expressions de la souveraineté populaire. On l'a vu avec les référendums

États membres à « libérer le travail » et à desserrer ces « freins à l'emploi » que seraient les acquis sociaux. La Cour de Luxembourg n'est pas en reste : les célèbres décisions qu'elle a prises en 2007-2008 et que sont les arrêts « Viking », « Laval », « Rüffert » et « Commission c/ Luxembourg » ont toutes contribué, chacune à leur manière, à « fluidifier » le marché européen du travail en faisant primer les « libertés économiques » gravées dans le marbre des traités sur les droits sociaux nationaux (droit de grève, liberté syndicale, etc.). Si la réforme des retraites prévue par le gouvernement français voit le jour, notre appartenance communautaire y aura pris une large part. Les recommandations du Conseil à la France pour 2019 invitaient en effet le pays à uniformiser ses régimes de retraite et à renforcer leur soutenabilité. Comprendre : à baisser le montant des pensions, ce qui aura pour effet d'ouvrir la voie à la capitalisation pour ceux qui souhaiteront – et pourront s'offrir – un complément de revenu. Le financement des retraites dépendra alors pour partie des marchés de capitaux.

Le marché élargit pas à pas son périmètre, de sorte qu'il joue de plus en plus souvent le rôle d'arbitre. La pratique du *law shopping*, qui réduit la loi à un bien de consommation, permet de mettre les lois de différents États en concurrence. La compétition fiscale et la concurrence des dispositifs nationaux de protection sociale font rage. Une taxation des profits un peu trop « confiscatoire » et c'est le siège social de telle entreprise qui déménage. Un « coût du travail » un peu trop élevé et c'est telle autre qui sous-traitera à un prestataire d'Europe de l'Est employant de la main-d'œuvre beaucoup moins chère. Le jeu de la concurrence, c'est aussi entre États membres qu'il se joue, de sorte qu'en matière économique, les pays

français et néerlandais de 2005, et de manière plus spectaculaire encore avec le référendum grec de 2015. Mais l'Union européenne n'est rien d'autre qu'une petite mondialisation pure et parfaite d'échelle régionale immédiatement branchée sur la grande. Elle est le foyer du néolibéralisme maximal, la région du monde où l'on observe dans leur expression la plus aboutie la mise en marché de toute chose d'une part, la montée en puissance, l'autonomisation et la politisation des technocraties et autres « indépendantes » d'autre part.

L'Union européenne – qui n'est pas l'Europe – est avant tout un grand marché dérégulé. Depuis l'Acte unique de 1986 y prévalent les « quatre libertés » : libre circulation des marchandises, des travailleurs, des services et du capital, la création de l'euro ayant parachevé la libre circulation des capitaux entre les pays qui l'ont adopté. Chaque pas de plus vers cette « *union sans cesse plus étroite* » qu'annonce l'article 1^{er} du traité sur l'UE (TUE) constitue non une convergence des peuples mais une extension du domaine du marché. Les directives que la Commission envoie tous les ans aux États dans le cadre du « semestre européen » comme les jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ont pour objet de faire obstacle à tout ce qui pourrait « *restreindre ou fausser le jeu de la concurrence* » (art. 101 du traité sur le fonctionnement de l'UE, le TFUE). Depuis les années 80, l'UE a favorisé la libéralisation de tous les services publics en réseau (énergie, communications, transports) en invitant les États membres à les ouvrir à la concurrence, souvent pour les privatiser ensuite. La Commission a négocié ou négocie mille et un accords de libre-échange : avec le Japon (JEFTA), avec le Canada (CETA), avec le Mexique, le Vietnam, le Mercosur, la Nouvelle-Zélande ou encore l'Australie. Chaque année, elle enjoint les

de l'Union supposés converger sont bien plus adversaires que partenaires. En plus du rôle d'arbitre dans l'Union, le marché joue aussi, dans l'eurozone, un rôle de censeur. Ce rôle lui a d'ailleurs été confié à dessein par les concepteurs de la monnaie unique pour satisfaire l'Allemagne, le pays du « *DM patriotism* » (patriotisme du Deutschmark), qui n'était pas prête à renoncer sans contrepartie au Mark dont elle était si fière et à ses principes de gestion « saine ». Pour la décider à tenter l'aventure de l'euro, on a donc imaginé une manière de dissuader tout « laxisme » en matière économique et de faire sanctionner par le marché tout pays qui s'éloignerait des canons de l'orthodoxie. C'est notamment l'objet de l'article 123 du TFUE qui interdit « *l'acquisition directe, auprès [des États], par la Banque centrale européenne ou les banques centrales nationales des instruments de leur dette* ». Il faut traduire cette formulation administrative en ces termes : la Banque centrale européenne (BCE) ne peut « monétiser » la dette publique des États. Elle ne peut acheter directement des titres de dette auprès des Trésors nationaux. Les États s'endettent donc sur les marchés de capitaux, à des taux qui sont fixés par ces marchés. Les taux d'intérêt, selon qu'ils sont faibles ou élevés, sont tantôt une prime, tantôt une sanction. Tout pays qui s'éloigne de « la seule politique possible » pour mener une politique économique expansive, tout État qui ne poursuit pas les deux objectifs conjoints que sont la maîtrise de sa dette et l'équilibre de ses finances publiques voit immédiatement grimper le taux auquel il se refinance. Les taux sont des indicateurs de vertu. Ce n'est pas le bien public qu'un gouvernement doit viser mais « la confiance des marchés ». Les marchés, réputés meilleurs juges de la « performance » des États, ont ainsi infligé des taux de 6 % voire 7 % à l'Espagne ou à l'Italie pendant ce qu'on a appelé la « crise de la

dette » (2010-2013) et qui était tout autant une crise de l'euro. Ces taux ont été un signal. Des cures d'austérité très dures ont été lancées pour tenter d'y répondre.

La réponse a été insuffisante et un certain nombre de pays, notamment ceux d'Europe du Sud – parmi lesquels figure désormais la France – n'ont réussi ni à se désendetter ni à rétablir l'équilibre de leurs comptes publics (à l'exception notable de l'Italie, excellent élève de l'austérité, dont le budget dégage de longue date un excédent primaire, c'est-à-dire un excédent hors intérêts de la dette). Il a donc fallu s'éloigner des dogmes et tordre sans cesse plus les dispositions des traités. À partir de 2010, la Banque centrale intervient régulièrement pour « sauver l'euro », qui n'est pas passé loin d'éclater. Ses interventions se font chaque fois plus vigoureuses. À coup de programmes « d'assouplissement quantitatif » et en faisant tourner la planche à billets, l'institut d'émission rachète de plus en plus massivement, quoique de manière indirecte et sur le marché secondaire (auprès des banques commerciales), des titres de dette des États. Il serait fastidieux d'entrer dans la mécanique et de décrire en quoi consistent les programmes successifs de la Banque centrale. Simplement, ils témoignent du fait que le pilotage par le marché a échoué et qu'une intervention dans l'économie est désormais indispensable, au moins dans les domaines monétaire et financier. En revanche, ce volontarisme n'est pas le fait d'un État ou d'un gouvernement : il n'existe pas d'État fédéral européen ni, *a fortiori*, de gouvernement pour le diriger. L'interventionnisme est ici celui d'une administration (la BCE est l'administration qui gère la monnaie), laquelle décide seule

taux directeurs très bas) fait désormais de l'économie européenne une économie partiellement administrée. Mais la Commission et la Cour de justice de l'UE en sont d'autres. L'action de la CJUE, bien moins connue du grand public que celle de la Commission, a d'ailleurs joué un rôle déterminant dans l'étiollement des souverainetés nationales. C'est elle qui a décidé, par une jurisprudence datant de 1964 (*Costa c/ Enel*) confirmée par un arrêt de 1978 (*Simmmenthal*), que le droit européen primerait désormais sur les droits nationaux. On voit aisément la portée de tels oukases : au-dessus des lois votées par les parlements nationaux, il n'y a plus seulement la Constitution mais toute une chape de droit exogène. Tout comme la souveraineté économique, la souveraineté juridique des États membres, leur capacité à faire leurs propres lois, est fermement encadrée.

L'Union européenne est supranationale et non intergouvernementale, ce qui suppose des transferts de souveraineté et non la simple mise en commun de compétences. Or, transférer sa souveraineté, c'est y renoncer. C'est en cela que l'Europe telle qu'elle existe est attentatoire à la souveraineté des États membres. Mais pas uniquement. Elle l'est aussi parce qu'elle est néolibérale. Or, en régime néolibéral, un certain nombre de choix sont proscrits, notamment ceux qui pourraient perturber le fonctionnement du marché. Dans un article de 1939, Friedrich Hayek dessinait les contours de ce que pourrait être une fédération économique européenne. « *La fédération devra posséder la capacité négative d'empêcher l'État individuel d'intervenir dans les activités économiques de telle ou telle manière, et elle ne pourra pas non plus avoir la capacité positive d'agir à leur*

(...)

ou presque, faute d'État auquel s'adosser et de gouvernement auprès duquel prendre ses ordres. On assiste donc à cet étrange paradoxe que constitue le retour du volontarisme sans retour du politique. Ou à la politisation d'une technocratie, ce qui revient au même. C'est le retour de l'interventionnisme sans retour de la souveraineté, ou l'absorption de pans entiers de souveraineté par une bureaucratie, absorption devenue possible parce que cette bureaucratie seule manipule cet instrument primordial de la souveraineté qu'est la monnaie.

L'action de la BCE relève de ce que les politistes Antoine Vauchez et Bastien François désignent sous le nom de « technologie de gouvernement ». On peut aussi parler de « gouvernance » pour qualifier l'action de ces « indépendantes » sans cesse plus nombreuses, peuplées d'experts recrutés sur des critères de compétence et non de politiques élus sur un projet de société. Ces experts sont réputés neutres car non soumis au contrôle démocratique et hors d'atteinte des « passions populaires ». « *Parce que l'indépendance enregistre une montée en puissance des "élites de la compétence" et qu'elle est l'un des moyens par lesquels ces élites revendiquent une part d'autorité politique, la relation symbiotique de l'expertise et de l'indépendance favorise, en rehaussant les seuils d'accès à l'autorité politique, une marginalisation des profils les plus politiques du personnel gouvernant et l'exclusion des citoyens les plus profanes de la chose publique* », écrivent François et Vauchez². Or, de la même manière que l'Union européenne est le lieu d'observation privilégié de l'élargissement continu du périmètre du marché, elle est aussi celui de la place que prennent désormais les indépendantes. La BCE en est une. Et elle est capable de faire pièce au marché mieux que ne le ferait n'importe quel gouvernement. Sa politique actuelle (injection massive de liquidités,

place », écrivait-il³. La construction européenne ressemble de manière frappante à ce qu'il prescrivait. Ou plutôt ressemblait : avec le temps, les indépendantes ont bel et bien conquis « une capacité positive d'agir ». En revanche, les États membres ont perdu une part sans cesse croissante de la leur à mesure qu'ils s'enserraient dans la mondialisation néolibérale.

Les étapes qui ont signé le passage d'une mondialisation régulée et encore très « westphalienne », organisée autour des États-nations, à la mondialisation néolibérale sont connues : fin du système monétaire de Bretton Woods en 1971 ; choc pétrolier de 1973 qui conduit à une période de « stagflation », où l'activité stagne alors que les prix grimpent, et à une mise en échec des recettes keynésiennes qui permet au néolibéralisme de s'affirmer comme solution substitutive ; « choc Volcker » (du nom du patron de la Réserve fédérale américaine, Paul Volcker, qui mena une politique inflexible de lutte contre l'inflation en augmentant les taux d'intérêt au prix d'une lourde récession) en 1979 ; élection de Margaret Thatcher au Royaume-Uni la même année ; élection de Ronald Reagan aux États-Unis en 1980. La chute de l'Union soviétique et la disparition du contre-modèle feront le reste. Elles interviennent juste après la publication, par l'économiste John Williamson, d'un article qui inspirera le « consensus de Washington », et dans lequel il propose que soient appliqués partout le libre-échange, la privatisation des entreprises publiques, la discipline fiscale et la baisse des dépenses publiques, la fixation des taux d'intérêt par les seuls marchés financiers ou encore la dérégulation des marchés de biens et de services⁴.

Tout cela se pratique encore aujourd'hui. Aussi, les préconisations