

« 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 ».

Dans « la vie des idées » est publié la 30 avril 2026 un article de Christakis Georgiou, Maître de conférences à l'Institut d'Études Européennes de l'Université Sorbonne Nouvelle, qui présente également le livre de Sylvain Kahn (<https://laviedesidees.fr/L-etat-de-l-union>).

En voici les premières lignes :

« Depuis une dizaine d'années, une série d'événements et évolutions rapprochent dans les esprits l'Union européenne et son action des représentations courantes de ce qu'est et fait une organisation étatique. Le discours de la Sorbonne d'Emmanuel Macron en septembre 2017 a introduit le concept de souveraineté européenne – alors que dans l'imaginaire politique français le terme est réservé à l'État-nation. La Commission "géopolitique" lancée par le premier mandat d'Ursula Von der Leyen en 2019-24, le nouvel élan de la politique de sécurité et de défense européenne, mais aussi les sanctions prises contre la Russie après son invasion de l'Ukraine en 2022 ont donné de la consistance à l'idée de l'UE en tant qu'acteur des relations internationales. Enfin, l'émission à grande échelle de dette communautaire dans le cadre du programme *Next Generation EU* à partir de 2021 et – pour un public plus spécialisé en affaires financières – la tentative de la Commission de s'ériger en Trésor européen et en émetteur souverain ont aussi contribué à envisager l'UE comme un acteur central en matière fiscale et budgétaire.

Tous ces développements rouvrent un débat classique en études européennes : quelle est la nature de l'Union européenne en tant qu'organisation politique ? État, union fédérale, organisation internationale ou organisation *sui generis* ? Ce débat est bien entendu vieux de plusieurs décennies et a à plusieurs reprises occupé les politistes et les européenistes. Sans le retracer ici, il convient de relever qu'après le traité de Maastricht et la décision de fédéraliser ce qui est manifestement et sans conteste une compétence régaliennne – la monnaie – un consensus s'était établi pour étudier l'UE comme un « n of 1 », une organisation *sui generis* – ni organisation internationale classique comme l'ONU, ni État fédéral comme les États-Unis.

Ce consensus savant est aujourd'hui remis en cause. L'ouvrage que publie Sylvain Kahn, historien-géographe au Centre d'Histoire de Sciences Po Paris, participe de cette remise en cause, avec un parti pris fort : l'UE est bien un État, mais d'un type nouveau, un État supranational, *baroque*, qui met en réseau des États-nations (les États membres), des États-locaux et des groupes d'intérêt et autres acteurs de la société civile européenne.

Kahn insiste surtout sur la dimension étatique du phénomène en inventant le terme d'"étaticité". En effet, l'ouvrage repose sur la contestation de la conception dominante dans l'imaginaire politique français de ce qui constitue un État, à savoir la souveraineté "une et indivisible" héritée de Jean Bodin, incarnée historiquement dans l'État absolutiste et la République jacobine et procédant de la surcentralisation parisienne des compétences

et lieux de pouvoir. La France figure en effet dans l'ouvrage comme l'un des cas exemplaires de la tradition de l'État-nation unitaire et centralisé (l'autre étant la Hongrie) qui alimente les résistances à la supranationalisation. (...)».

Note : Christakis Georgiou a raison quand il considère dans son article que « Le consensus consistant à qualifier l'UE de *sui generis* n'avait rien de satisfaisant sur le plan analytique : c'était davantage un aveu de faiblesse qu'autre chose. Il traduisait une sorte de trop grande prudence intellectuelle face à un processus en cours et à une organisation n'ayant pas atteint d'équilibre institutionnel ».

Concernant le discours du 17 septembre 2017 dit de La Sorbonne fait par le Président Macron, consacré essentiellement à la « souveraineté européenne », on y repère des références utiles pour éclairer le sens qu'il donne à ce concept. Rapidement, le Président indique que « l'Europe, seule peut, en un mot, assurer une souveraineté réelle, c'est-à-dire notre capacité à exister dans le monde actuel, pour y défendre nos valeurs et nos intérêts. Il y a une souveraineté européenne à construire, et il y a la nécessité de la construire. Pourquoi ? Parce que ce qui constitue, ce qui forge notre identité profonde, cet équilibre de valeur, ce rapport à la liberté, aux Droits de l'Homme, à la justice est inédit sur la Planète. Cet attachement à une économie de marché, mais à la justice sociale l'est tout autant. (...) Nous devons désormais engager des actions concrètes. La première clé, le fondement de toute communauté politique, c'est la sécurité. (...) Assurer notre souveraineté, c'est la deuxième clé, à l'échelle européenne, c'est maîtriser nos frontières en préservant nos valeurs. (...) La troisième clé de notre souveraineté ; c'est cette politique étrangère, ce partenariat avec l'Afrique, cette politique de développement (...) La quatrième clé de notre souveraineté, c'est d'être capable de répondre à la première des grandes transformations du monde, la transition écologique. (...) La cinquième clé de notre souveraineté passe par le numérique. (...) La souveraineté, enfin, c'est la puissance économique industrielle et monétaire. (...) Parce que c'est à partir de cette Union économique et monétaire, en son sein, que nous pouvons créer le cœur d'une Europe intégrée. (...) l'enjeu fondamental ce n'est pas un mécanisme qui par magie résoudrait tous les problèmes, s'il existait nous l'aurions déjà créé. Ce n'est pas de mutualiser nos dettes du passé, ce n'est pas de régler les problèmes de finances publiques d'un Etat ou de l'autre, l'enjeu c'est de réduire le chômage qui frappe encore un jeune sur cinq dans la zone euro. C'est donc une stratégie économique et politique dans la durée dont nous avons besoin, l'enjeu qui est le nôtre au cœur de la zone euro c'est de savoir comment nous arrivons à faire de cette zone une puissance économique concurrente de la Chine et des États-Unis et c'est comment nous arrivons à résoudre ce que depuis dix ans nous échouons à faire, de créer de l'emploi et de faire qu'une génération, celle de la jeunesse actuelle, ne soit pas une génération vouée au chômage par nos dysfonctionnements, par nos déséquilibres ! (...) À côté de ces six batailles pour la souveraineté, c'est la bataille pour l'unité que je veux conduire. Nous n'aurons pas d'Europe forte et souveraine si elle n'est pas unie, tenue en elle-même, cohérente. Perdre cette unité c'est prendre le risque de revenir à nos déchirements mortifères et à l'hégémonie destructrice. Assurer l'unité sans chercher l'uniformité, voilà notre défi ».

Le 11 avril 2023, à La Haye, le Président Macron a fait une autre déclaration sur la souveraineté européenne. Très vite, le Président déclare : « Le terme de "souveraineté européenne" peut sembler étrange. Pendant des années, il a pu être considéré comme une utopie française, ou peut-être comme un vœu pieux de l'Europe. Il faut bien dire qu'après le discours que j'ai prononcé à La Sorbonne en 2017, les commentaires sceptiques ont été nombreux. (...) J'ai décidé de placer ce terme au centre de mon projet politique, et je n'ai jamais oublié que le concept même de souveraineté trouve en partie ses racines aux Pays-Bas. C'est une notion profondément européenne. Il y a 350 ans, à cet endroit précis, dans la ville de La Haye, Baruch Spinoza, l'un des fondateurs de la modernité politique, a écrit dans l'article 17, chapitre 2, de son Traité théologico-politique : "Le droit est défini par le pouvoir de la multitude. C'est ce que l'on appelle la souveraineté." Je vous rassure, je ne vais pas disserter sur Spinoza. Je souhaite simplement souligner le fait que, dans la pensée de Spinoza, la souveraineté offre un moyen de garantir l'essence de l'être, permet de persévérer dans son être. Ainsi, pour être soi-même, il faut être souverain. En d'autres termes, et je tiens à insister sur ce point, identité et souveraineté sont intrinsèquement liées. Je pense qu'il est très important de saisir cette connexion et de comprendre que Spinoza en fait l'un des concepts fondateurs de la philosophie politique. (...) La pandémie et la guerre nous ont fait comprendre que pour préserver l'identité européenne, il nous fallait réduire notre niveau de dépendance. (...) Je souhaite trouver un moyen de nous protéger, de préserver notre identité et de nous permettre de définir de manière autonome nos modèles actuels et futurs. Selon moi, cette nouvelle doctrine devrait reposer sur cinq piliers : compétitivité et intégration européenne, (...) Politique industrielle européenne, (...) Protection des intérêts stratégiques de l'Europe, (...) Réciprocité, (...) Coopération ».

Malgré les six clés données dans le premier et les cinq piliers présentés dans le second, ni l'un ni l'autre des deux discours de notre Président ne proposent une définition substantielle de la souveraineté européenne. Surtout que certains, à l'instar de Pierre Buhler (auteur de « La puissance au 21^{ème} siècle ») jugent cette expression non pas comme un oxymore mais comme une expression impropre. L'ancien diplomate estime que « la véritable question qui se pose à l'Union européenne est celle non de la souveraineté, mais de la puissance. Or, la puissance procède du commandement, qui est loin d'être un attribut du processus complexe de prise de décision partagée de l'entité européenne, ce qui rend l'objectif de devenir une puissance à part entière hors de portée ». Dans son article, « Souveraineté européenne, en attendant Godot ? », paru dans *La Grande Conversation* le 6 juillet 2023 (<https://www.lagrandeconversation.com/monde/souverainete-europeenne-en-attendant-godot/>), il cite un troisième document important, le traité franco-allemand signé en janvier 2021 à Aix-la-Chapelle, qui appelle à une « Union européenne unie, efficace, souveraine et forte ». Et Pierre Buhler se demande ce que cela signifie au juste. Et plus loin, il remarque que « paradoxalement, la souveraineté, longtemps considérée par les pro-européens comme destructrice lorsqu'elle est invoquée par des États membres désireux de défendre leur souveraineté nationale, face à un prétendu "Léviathan européen", est présentée comme un objectif souhaitable de la feuille de route européenne ».

Note : quand Pierre Buhler pose la question européenne en terme de puissance, cela aurait pu l'amener à évoquer la théorie belliciste de Charles Tilly. Et, comme le fait Christakis Georgiou dans sa présentation, il peut être utile aussi d'utiliser la grille d'analyse proposée par Stefano Bertolini dans son livre paru en 2005, « Restructuring Europe : Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union ». On lit dans la présentation que l'auteur en fait : « L'UE est analysée à travers trois outils conceptuels clés : la "formation d'un centre", la "construction d'un système" et la "structuration politique". La "formation d'un centre" — caractérisée par des capacités administratives et fiscales limitées mais des capacités réglementaires et judiciaires fortes — ne s'accompagne pas d'une "construction de système" dans les domaines de l'intégration culturelle, des institutions de solidarité sociale et des droits de participation ; autrement dit, elle ne s'appuie pas sur des institutions incitant ses composantes à y demeurer au-delà de simples calculs instrumentaux. Puisque tout nouveau centre exige un équilibre entre sa capacité de construction systémique et l'ampleur de son activité politique, l'argument avancé est que l'ambitieuse production politique de l'UE est manifestement disproportionnée par rapport à sa faible capacité de construction systémique. S'agissant de la "structuration politique", cet ouvrage soutient que la conception institutionnelle de l'Union et la faiblesse de sa construction systémique font, à ce jour, obstacle à toute forme stable de structuration politique pour ses acteurs représentatifs, tandis que son activité politique croissante tend à fragiliser les mécanismes nationaux de représentation et de légitimation politiques. Dans ces conditions, toute démocratisation institutionnelle dépourvue de structuration politique risque de se transformer, au mieux, en une mascarade électorale et, au pire, en une expérience périlleuse. Selon la perspective de la sociologie classique — pour laquelle un certain chevauchement entre identités sociales, frontières politiques et pratiques sociales constitue un préalable à l'émergence d'une capacité d'action politique et d'un ordre politique "rationnel" — l'UE représente à la fois une source de problèmes et une solution potentielle à ceux-ci. Elle peut être perçue comme un projet visant à rétablir une certaine cohérence entre des pratiques sociales élargies, des identités sociales, des liens de solidarité et des règles de délibération à l'échelle européenne. La plupart des idées développées dans cet ouvrage mettent en lumière la nature problématique de ce projet ».

Un autre article est intéressant à lire dans le même ordre d'idées : c'est celui des politologues Juan Roch et Alvaro Oleart, « How 'European sovereignty' became mainstream : the geopoliticisation of the EU's 'sovereign turn' by pro-EU executive actors », publié en mars 2024, où ils montrent que la redéfinition du concept de souveraineté en tant que « souveraineté européenne » joue un rôle majeur dans la reconfiguration de la politique européenne et que la banalisation de ce concept a des répercussions sur les rapports de forces, dans la mesure où cela oriente les débats politiques européens vers une perspective géopolitique.

Quoiqu'il en soit, c'est le Président Macron qui fournira lui-même une sage réponse à cette question sémantique en disant plus tard : « Peut-on jusqu'à parler de souveraineté européenne, comme je l'ai fait moi-même ? C'est un terme qui est un peu excessif, je le reconnais, parce que s'il y avait une souveraineté européenne, il y aurait un pouvoir politique européen pleinement installé. Nous n'y sommes pas encore ». Notons au passage que l'expression de « souveraineté européenne » avait déjà été utilisée lors du Discours sur l'état de l'Union européenne fait par le Président J.-C. Juncker le 12 septembre 2018...

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 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 préférerait 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 public -constitutionnel et administratif- 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'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 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 vraiment 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 envisagée (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, il y a des raisons pour que le budget reste dans le 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, qui sont 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 même 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.

Avant de nous pencher plus spécifiquement sur la notion de souveraineté, soulignons que la notion avancée à plusieurs reprises dans son livre – qu'il avait déjà utilisée dans l'article que j'ai cité -, celle de « mutualisation de la souveraineté » va peut-être moins loin que la, formule de « souveraineté européenne » lancée par le Président français, mais elle va plus loin que celle de « souveraineté partagée » utilisée par des politologues comme nous le montrons dans les lignes qui suivent. Soulignons aussi que Sylvain Kahn, dans le souci de valider totalement le titre qu'il a donné à son ouvrage, semble ignorer que l'UE a deux dimensions indissociables, une dimension certes supranationale mais aussi une dimension intergouvernementale (certains disent que l'on a affaire à la fois à une Europe fédérale et à une Europe des Nations). Or, comme le reconnaît Christakis Georgiou, le livre de Sylvain Kahn révèle un parti-pris ; qui est résolument fédéraliste : dans le livre, l'idée de « intergouvernemental » n'apparaît qu'une fois alors que celle de « supranational » apparaît 75 fois ! Pour le moins, il y a un déséquilibre entre les deux volets qui pourtant font partie intégrante, tous les deux ensemble, de l'histoire de la construction européenne. D'ailleurs, le développement de l'article cité plus haut de Paul Buhler commence par une partie intitulée judicieusement : « Souveraineté, fédéralisme et intergouvernementalisme ».

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, lesquelles sont particulièrement utiles pour mieux juger de la situation de l'UE. Par conséquent, le développement que nous consacrons à la souveraineté comporte nécessairement plusieurs points ; et nous terminerons par un extrait d'un livre important selon nous.

• D'abord, pour éclairer le mieux possible le concept de souveraineté, comparons-le à des mots voisins, indépendance / autonomie / interdépendance.

Comme la souveraineté peut être définie provisoirement comme le pouvoir suprême, légalement non subordonné, d'édicter et d'imposer la loi, c'est une notion essentiellement juridique et d'essence constitutionnelle. Par contre, l'indépendance, qui est l'absence de subordination de fait à une volonté extérieure, se place sur un plan à la fois politique et factuel. La notion d'autonomie, qui correspond à la capacité de se donner à soi-même ses propres règles, est à mettre sur plan également factuel mais aussi juridique. Quant à l'interdépendance, qui existe quand il y a une relation de dépendance mutuelle et éventuellement asymétrique entre au moins deux acteurs, elle est factuelle et appartient au domaine de l'économique, du stratégique et du systémique. L'indépendance et l'interdépendance sont tous deux factuelles et très liées aux réalités politiques et économiques.

Après avoir distingué ces notions les unes par rapport aux autres, il convient d'en montrer les relations possibles. La thèse classique veut que la souveraineté implique l'indépendance. Dans la logique westphalienne, les deux notions sont même quasi-synonymes sur le plan externe. En effet, un État souverain ne reconnaît aucune autorité supérieure. L'indépendance est la traduction factuelle de la souveraineté formelle. Cela explique que l'accession à l'indépendance, comme en cas de décolonisation, s'accompagne toujours d'une reconnaissance de souveraineté par la communauté internationale. Cela dit, il peut toutefois y avoir dans certains cas un découplage dans la mesure où il peut y avoir souveraineté sans indépendance réelle : États faillis, petits États sous hégémonie régionale, États sous programme FMI ou « Troïka », protectorats formels, épisode de « finlandisation », comme

cela a été le cas de la Finlande par l'URSS entre 1944 et 1991, ... Inversement, il peut y avoir indépendance factuelle sans souveraineté reconnue internationalement, comme c'est le cas pour le Kosovo ou Taïwan ; on les appelle États de facto.

L'autonomie peut être une sorte de souveraineté partielle ou déléguée : ainsi, les régions autonomes comme la Catalogne en Espagne ou la Corse en France, disposent d'une autonomie octroyée et révocable, l'UE dispose d'une autonomie institutionnelle et normative déléguée par les États membres. Alors que l'autonomie est toujours encadrée, la souveraineté ne l'est jamais, par définition. Quand on parle aujourd'hui d'autonomie stratégique, on vise la capacité d'un acteur à définir et poursuivre ses propres objectifs sans dépendre excessivement de tiers. Elle peut avoir plusieurs degrés (alors que la souveraineté est une notion binaire) et elle porte en général sur des domaines spécifiques (industrie, numérique, énergétique, défense, ...), alors que la souveraineté est « une et indivisible ». L'autonomie stratégique est ouverte – comme on le dit dans le vocabulaire de l'UE – parce que l'autonomie ne peut pas être totale, surtout dans un monde plein d'interdépendances. Paradoxalement, certes la souveraineté est théoriquement la forme la plus haute de l'autonomie mais quand un pays souverain signe des traités internationaux, on peut considérer qu'il accepte de limiter volontairement son autonomie future : « *pacta sunt servanda* ».

Les relations entre souveraineté et interdépendance sont au cœur des relations internationales. En effet, l'interdépendance, qui dans le contexte de l'ordre mondial actuel a de nombreuses dimensions – commerciale, financière, technologique, numérique, énergétique, climatique, sanitaire - est un défi structurel à la souveraineté. Dans leur livre « *Power and Interdependence ; World Politics in Transition* » paru en 1977, Robert Keohane (Professeur à Princeton) et Joseph Nye (Professeur à Harvard) théorisent l'interdépendance complexe comme caractéristique du système international post-1945. Ce livre réputé parce qu'il fonde l'approche institutionnaliste néolibérale montre que les États ont leurs marges de manœuvre limitées par les dépendances multidimensionnelles qui existent entre eux. Ces dépendances créent des vulnérabilités mutuelles qui réduisent la liberté d'action souveraine des pays.

De leur côté, Henry Farrell (Professeur à Johns Hopkins) et Abraham Newman (Professeur à la School of Foreign Schiedel), dans « *Underground Empire* » paru en 2023 (traduction en français en 2024 chez Odile Jacob), montrent « comment les États-Unis ont fait des réseaux mondiaux une arme de guerre » (c'est le sous-titre du livre). Ils y développent le concept de « *weaponized Interdependence* » pour caractériser le comportement des États-Unis (et dans une moindre mesure celui de la Chine) qui transforment les nœuds d'interdépendance comme SWIFT, Internet, le dollar, les semi-conducteurs, ... en instruments de coercition ; d'autant plus facilement que ces nœuds ne sont pas symétriques parce que certains acteurs occupent les nœuds centraux, les « *hubs* », par lesquels passent tous les flux, financiers, informationnels, énergétiques, ... ce qui donne aux acteurs qui s'y trouvent la possibilité de surveiller et d'aller jusqu'à couper les flux, donc un pouvoir de coercition bien plus grand que celui dont disposent les acteurs des nœuds périphériques. La « *weaponization* » est le résultat d'un processus comportant trois étapes : la construction du réseau en jouant sur les interdépendances, la prise de conscience de l'intérêt stratégique qu'il est possible d'en tirer et la *weaponization* proprement dite lorsque les nœuds de contrôle sont utilisés comme arme de politique étrangère. Bien sûr, les acteurs qui sont ciblés (l'UE et la Chine en l'occurrence) mettent en œuvre des stratégies de réponse (diversification des dépendances, alternatives aux réseaux, actions réglementaires, ...) plus ou moins rapidement et plus ou moins efficaces.

Face à toutes ces réalités, plusieurs auteurs proposent de redéfinir la souveraineté.

Le précité Robert Keohane définit la souveraineté comme la capacité de gestion de l'interdépendance.

Après la crise du COVID, des auteurs proposent de définir la souveraineté par la résilience.

Jurgen Habermas et Ulrich Beck avancent quant à eux l'idée que dans notre monde plein d'interdépendances, seule une coopération institutionnalisée permet d'exercer une souveraineté réelle, même si, pour être souverains, les États doivent accepter de ne pas l'être individuellement. Ce raisonnement est d'ailleurs bien analysé par Beck dans « *Risikogesellschaft* (1986) comme l'a montré Frédéric Vandenberghe dans la revue du Mauss en 2001 : « Bien que la libéralisation mondiale du marché n'implique pas forcément l'éclipse de l'État – ni l'avènement d'une société mondiale intégrée d'ailleurs –, il est évident que l'identification tacite de la société avec l'État-nation est désormais caduque. Partageant de fait le pouvoir avec les multinationales, dont certaines disposent de budgets qui dépassent de loin les leurs, les États sont obligés d'organiser les domaines de compétence qui sont traditionnellement les leurs – la défense du territoire, la communication, l'immigration, etc. – sur une base intergouvernementale ou internationale, et d'abandonner leur souveraineté au profit d'unités politiques plus larges (l'Union européenne), de traités multilatéraux (OTAN, OPEP) ou d'organisations internationales (Banque

mondiale, FMI) ». Ce passage met l'accent sur un pouvoir que l'on n'avait pas encore évoqué ici et qui joue en effet puissamment contre la souveraineté des États, celui des firmes multinationales.

Au bout du compte, les réalités actuelles montrent que si la souveraineté formelle est nécessaire, elle est manifestement toujours insuffisante. Car être un « hub » donne une puissance souveraine réelle, indépendamment du statut juridique ; être un nœud périphérique expose à la coercition, même pour un pays formellement souverain. Dans cette course géostratégique à la souveraineté effective, le critère décisif est celui de la taille critique, en termes à la fois démographique, économique, technologique, monétaire et militaire.

• *Ensuite*, 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.

Certes, l'UE a sans doute un territoire défini, malgré des frontières variables, et une population correspondante (il y a une population européenne, mais y a-t-il un « peuple européen » ?), mais elle n'a pas de pouvoir exécutif unifié ni d'armée et de police propres, ni de Trésor Public et elle ne lève pas d'impôts.

L'UE ne dispose pas du monopole de la contrainte légitime sur son territoire, qui est une caractéristique décisive d'un État souverain (voir ci-après). Par contre, l'UE dispose depuis le Traité de Lisbonne d'une personnalité juridique internationale qui lui permet de conclure des traités internationaux, de siéger dans des organisations internationales et d'avoir des délégations dans le monde ; mais elle reste dépourvue de « jus belli » autonome et son action extérieure nécessite le consensus des États membres en matière de politique étrangère.

La question de la population européenne pose fondamentalement celle de la citoyenneté européenne. Voici ce qu'en dit Florence Chaltiel, Professeur de Droit public à l'Université de Grenoble, dans les Cahiers du Conseil Constitutionnel (février 2008) :

« La citoyenneté européenne se définit à partir des nationalités des États membres de l'Union européenne. En cela, un lien consubstantiel existe entre la citoyenneté et la nationalité. Dans le même temps, la citoyenneté européenne ne se rattache pas à une nationalité européenne. Par cela, une distorsion existe entre la nationalité et la citoyenneté. Ainsi peut se présenter d'emblée la dialectique de la citoyenneté et de la nationalité dans l'Union européenne.

La citoyenneté de l'Union européenne est créée par le traité de Maastricht. Elle est citée plusieurs fois dans le traité sur l'Union européenne (TUE) ainsi que dans le traité instituant la Communauté européenne (TCE). Le préambule du TUE mentionne une « citoyenneté commune ». Parmi les objectifs de l'UE définis par l'article 2 du TUE, la création d'une citoyenneté européenne est définie comme un instrument de renforcement des droits des ressortissants des États membres. La citoyenneté de l'UE est consacrée par la deuxième partie du TCE. Selon l'article 17, il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. La dernière phrase a été ajoutée par le traité d'Amsterdam. L'inutilité juridique de cette formule ne fait que confirmer la sensibilité politique de la citoyenneté. Selon l'article 17 encore, les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le traité. À l'instar d'un citoyen national, le citoyen de l'Union a donc à la fois des droits et des devoirs inhérents à sa qualité de citoyen européen.

La nationalité est un droit relevant de l'État. Elle est liée à l'identité d'un ressortissant d'un État. La citoyenneté dans un État, quant à elle, est davantage liée à des droits et devoirs politiques, souvent liés à l'exercice du pouvoir politique. Le droit international, en tant qu'il régit d'abord les relations entre les États, a apporté une réflexion et une contribution à la notion de nationalité. Plus récemment, une convention européenne a été adoptée sur ce sujet. Selon la Convention de La Haye de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, « il appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants ». Le concept de nationalité a ensuite été examiné par la Cour internationale de justice dans l'arrêt Nottebohm. La Cour y a défini la nationalité comme étant « un lien juridique ayant pour fondement un fait social d'attachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts et de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs ».

Au sein du Conseil de l'Europe, une Convention européenne sur la nationalité a été adoptée en 1997. Cette convention n'intéresse pas directement la notion de citoyenneté européenne, elle vise surtout à préciser les questions de pluralité de nationalité. La « nationalité » est définie à l'article 2 de la Convention comme étant le lien juridique qui existe entre une personne et un État. Elle désigne donc une relation juridique spécifique entre une personne et un État, relation qui est reconnue par cet État. Il est remarquable que dans le rapport explicatif de la Convention européenne sur la nationalité, il est dit « La nationalité est définie à l'article 2 de la Convention comme étant le lien juridique qui existe entre une personne et un État, et elle n'indique pas l'origine ethnique de la

personne. Elle désigne donc une relation juridique spécifique entre une personne et un État, relation qui est reconnue par cet État“. Les questions de nationalité sont généralement considérées comme relevant de la compétence nationale de chaque État. Tel est le principe directeur consacré par l'article premier de la Convention de La Haye évoquée plus haut. Cette législation doit être admise par les autres États, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales applicables, le droit international coutumier et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité. On observe donc des réflexions internationales et européennes sur la nationalité, elle-même étant un droit inhérent de l'État. La citoyenneté européenne apparaît dès lors comme une jonction entre le droit interne de la nationalité et le droit supranational européen qui se construit depuis les années 1950.

La création d'une citoyenneté européenne est en effet une innovation majeure. Elle doit se lire comme un aboutissement de la construction européenne, elle-même fruit de plusieurs innovations intellectuelles. Le phénomène de construction supranationale européenne est en effet inédit. Il demande de la part des rédacteurs des traités, comme de leurs praticiens et de leurs théoriciens, des efforts d'imagination (...) ».

Par ailleurs, Anne-Sophie Lamblin-Gourdin, elle aussi professeur de Droit public (à l'Université de Bretagne Sud), a écrit en mai 2024 un article à propos des élections des eurodéputés au Parlement européen :

« (...) Doté des pouvoirs législatif et budgétaire qu'il partage avec le Conseil de l'Union européenne, et du pouvoir de contrôle politique exercé sur la Commission européenne, le Parlement européen incarne la démocratie représentative sur laquelle est fondée l'UE. Il constitue une institution unique au monde, aucune autre organisation internationale ne disposant d'une assemblée ainsi élue pour assurer la représentation directe des citoyens qu'elle unit.

Le sondage Eurobaromètre publié le 17 avril 2024 indique que 60 % des Européens se disent intéressés par ce scrutin, soit une hausse de 11 points par rapport à 2019. Les partis politiques nationaux ont également bien mesuré son importance et se sont, partout, franchement engagés dans la campagne électorale. Cependant, celle-ci reste fortement imprégnée de considérations nationales, notamment en France où le pouvoir d'achat et la sécurité nationale monopolisent les débats alors que ces sujets, certes importants, correspondent à des domaines qui relèvent principalement des compétences des États et dans lesquels l'action de l'UE ne peut être que réduite et indirecte.

Que les électeurs ne se trompent pas d'enjeu : ces élections sont le moment, pour eux, d'exercer leur citoyenneté *européenne*, en s'emparant des enjeux *européens*. Or, force est de constater que cette citoyenneté européenne, les Européens ne se la sont que peu appropriée.

En témoigne une enquête Eurobaromètre menée du 31 mai au 25 juin 2023 dans les 27 États membres de l'UE, mais aussi dans des États tiers (soit 39 pays au total). 58 % des personnes interrogées ont déclaré éprouver un attachement à l'égard de l'Union, pourcentage en diminution de 3 points par rapport à l'enquête précédente ; cela correspond à une faible identification en comparaison de l'identification nationale puisque 91 % des Européens se disent attachés à leur pays.

S'agissant du sentiment de citoyenneté européenne, 72 % se sentent citoyens de l'UE – seulement 58 % en France, l'une des plus faibles proportions parmi les États membres de l'UE. Quant aux domaines contribuant au sentiment de communauté, les citoyens européens ont cité les valeurs et l'économie pour 23 % d'entre eux, la culture pour 22 %, la solidarité pour 21 %, et 20 % ont évoqué l'État de droit. Enfin, s'agissant des droits conférés par la citoyenneté de l'UE, 58 % ont affirmé les connaître, quand 70 % ont exprimé le souhait d'en savoir plus. (...) ».

• *Enfin*, il y a *plusieurs façons d'approcher le concept de souveraineté* car celle-ci n'est pas une donnée naturelle mais un construit historique, juridique et politique.

-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, codifiée 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).

-Dans l'approche traditionnelle de Bodin, complétée par Hobbes, la souveraineté est absolue, perpétuelle et indivisible ; elle réside dans le droit de produire 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 déléguable 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 et marque l'émergence des États-Nations, repose sur six principes fondamentaux : la souveraineté qui donne à l'État le pouvoir régalien, le principe de territorialité (l'État exerce son contrôle à l'intérieur de frontières), à l'intérieur de son territoire, l'État est seul à avoir la légitimité pour exercer l'action de gouvernance, le droit international a pour source les traités entre États souverains et est applicable uniquement à ses signataires, les conflits entre États-Nations doivent faire l'objet d'une déclaration de guerre au préalable et la guerre est un outil géopolitique qui répond à des conventions connues de tous, selon le principe d'équilibre des puissances, chaque État a même poids sur la scène internationale. Il est évident que l'histoire a montré à plusieurs reprises que l'ordre westphalien était loin d'être une réalité absolue et s'est progressivement délité. On peut même dire aujourd'hui qu'avec la mondialisation et les fortes tensions géopolitiques qui agitent le monde cet ordre westphalien est révolu.

Le cas de l'UE pose des problèmes spécifiques.

D'abord, la construction européenne et l'avancée du projet fédéraliste se mesure au nombre des transferts de compétences des États membres vers l'organisation supranationale qu'est l'UE. Comme ces transferts sont librement consentis et les États membres conservent la « compétence de la compétence » en ce sens qu'ils gardent le pouvoir de déterminer eux-mêmes l'existence ou non de leur compétence pour trancher au fond les questions qui se posent.

Voici un document officiel qui décrit la situation actuelle :

« **Article 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** — Catégories et domaines de compétence de l'UE

L'**Union européenne** (UE) ne dispose que des **compétences (pouvoirs)** qui lui sont conférées par les traités (**principe d'attribution**). En vertu de ce principe, l'UE peut agir uniquement dans les limites des compétences qui

lui ont été attribuées par les États membres de l'UE dans les traités pour atteindre les objectifs de ces traités. Toute compétence non attribuée à l'UE dans les traités appartient aux États membres.

Le traité de Lisbonne clarifie la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres.

Il existe trois grands types de compétences :

- Les compétences exclusives de l'UE ;
- les compétences partagées ; et
- les compétences d'appui.

Trois grands types de compétences

L'UE dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion d'accords internationaux sous certaines conditions.

1. **Compétences exclusives de l'UE** [article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)]. Domaines dans lesquels l'UE est seule à pouvoir légiférer et adopter des actes contraignants.

Les États membres ne sont pas habilités à le faire eux-mêmes, sauf si l'UE les autorise à mettre en place ces actes. L'UE dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants :

- l'union douanière ;
- l'établissement de règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ;
- la politique monétaire pour les pays de la zone euro ;
- la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ;
- la politique commerciale commune.

2. **Compétences partagées (article 4 du TFUE)**. L'UE et ses États membres sont en mesure de légiférer et d'adopter des actes juridiquement contraignants. Cependant, les États membres ne peuvent exercer leur compétence que dans la mesure où l'UE n'a pas exercé ou a décidé de ne pas exercer la sienne. La compétence partagée entre l'UE et ses États membres s'applique aux domaines suivants :

- le marché intérieur ;
- la politique sociale (pour les aspects définis de façon précise dans le traité exclusivement) ;
- la cohésion économique, sociale et territoriale (politique régionale) ;
- l'agriculture et la pêche (à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer) ;
- l'environnement ;
- la protection des consommateurs ;
- le transport ;
- l'énergie ;
- l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique (pour les aspects définis dans le TFUE uniquement) ;
- la recherche, le développement technologique et l'espace ;
- la coopération au développement et l'aide humanitaire.

3. **Compétences d'appui (article 6 du TFUE)**. L'UE ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter les actions de ses États membres. Les actes juridiquement contraignants de l'UE ne doivent pas nécessiter une harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Les compétences d'appui se rapportent aux domaines politiques suivants :

- la protection et l'amélioration de la santé humaine ;
- l'industrie ;
- la culture ;
- le tourisme ;
- l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport ;
- la protection civile ;
- la coopération administrative.

Compétences particulières

L'UE peut prendre des mesures pour veiller à ce que les États membres coordonnent leurs politiques économiques, sociales et de l'emploi au niveau européen.

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE se distingue par des caractéristiques institutionnelles spécifiques, comme la participation limitée de la Commission européenne et du Parlement européen au processus décisionnel et l'exclusion de toute activité législative. Cette politique est définie et mise en place par le Conseil européen (composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres) et par

le Conseil de l'Union européenne (composé d'un ministre de chaque État membre de l'UE). Le Président du Conseil européen et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité représentent l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

Exercice des compétences

L'exercice des compétences de l'UE est soumis à deux principes fondamentaux figurant à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

- **Proportionnalité.** Le contenu et la forme de l'action de l'UE n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.
- **Subsidiarité.** Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'UE intervient seulement si, et dans la mesure où, l'objectif d'une action envisagée ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres, mais peut l'être mieux au niveau de l'UE.

Ensuite, la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE), qui est l'institution -supranationale- juridictionnelle de l'UE, elle en constitue donc l'autorité judiciaire, soulève des questions particulières parce qu'elle a progressivement construit un édifice doctrinal qui empiète structurellement sur la souveraineté normative des États membres.

Plusieurs arrêts concrétisent cela. L'arrêt Van Gend en Loos en février 1963 et l'arrêt Costa c/ ENEL en juillet 1964 ont consacré le principe de l'effet direct du droit de l'UE alors qu'en principe le droit international les traités internationaux ne créent pas directement des droits et obligations pour les particuliers mais seulement pour les États. L'arrêt Costa va même plus loin puisqu'il ne concerne pas seulement la question de l'effet direct mais aussi celle de la primauté du droit de l'UE sur les droits nationaux, y compris les droits constitutionnels (cette primauté bénéficie à l'ensemble des actes de droit communautaire et elle s'impose à tous les actes de droit interne, quelle qu'en soit la nature). La CJUE confirmera à plusieurs reprises ce principe de primauté, en particulier avec l'arrêt Simmenthal en mars 1978 : selon cet arrêt, le principe de primauté du droit communautaire a pour conséquence « d'empêcher la formation valable de nouveaux actes législatifs nationaux dans la mesure où ils seraient incompatibles avec des normes communautaires », avant d'ajouter que « tout juge national, saisi dans le cadre de sa compétence, a l'obligation d'appliquer intégralement le droit communautaire et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à la règle communautaire ». Mentionnons aussi l'arrêt Francovich en novembre 1991 qui établit le principe de la responsabilité d'un État membre envers des particuliers pour les dommages qu'ils auraient subis en raison d'une violation du droit européen par cet État. Enfin autre manifestation de la tension permanente entre souveraineté constitutionnelle nationale et ordre juridique européen avec 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).

De surcroît, la CJUE affirme que c'est de façon définitive et irréversible que les États membres ont transféré à l'UE des droits souverains. C'est une formulation que refusent beaucoup de cours constitutionnelles nationales (voir par exemple : <https://blogdroiteuropeen.com/2016/09/08/la-cour-constitutionnelle-federale-allemande-et-lintegration-europeenne>).

Il convient de souligner sur cette thématique que plusieurs domaines relativement nouveaux 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.

Rappelons qu'il ne faut pas confondre la CJUE, dont il vient d'être question, qui est une institution de l'UE et la CEDH, Cour européenne des Droits de l'Homme, qui dépend du Conseil européen. À propos de la CEDH, notons que dans une lettre ouverte du 22 mai 2025, neuf États membres du Conseil de l'Europe appellent à « examiner la manière dont la Cour européenne des Droits de l'Homme a développé l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme » et invoquent « leur mandat démocratique pour lancer une nouvelle conversation ouverte sur l'interprétation de la Convention ... ». Cette lettre « s'inscrit dans un contexte mondial de double réfutation, par certains courants politiques, des juges et de l'immigration aux motifs que les juges limiteraient la capacité des gouvernants à prendre des décisions politiques et que l'immigration menacerait la sécurité et la démocratie » pour reprendre les termes du Professeur Joël Andriantsimbazovina.

Toujours à propos de l'Union européenne, on a compris dans ce qui précède que la notion de souveraineté y prend forcément un sens peu commun. D'ailleurs, c'est bien la réflexion que fait sur ce sujet Sabine Saurigger, professeure de Science politique à Grenoble, dans son article : « Théoriser l'État dans l'union européenne ou la

souveraineté au concret » (<https://juspoliticum.com/articles/Theoriser-l-Etat-dans-l-Union-europeenne-ou-la-souverainete-au-concret>), dans l'introduction duquel elle écrit : « L'objectif de cet article est de re-problématiser la notion de souveraineté étatique dans l'analyse de l'intégration européenne. Pendant les dernières vingt années, les travaux en études européennes ont de plus en plus ignoré la variable 'souveraineté' des processus politiques de l'Union européenne. La souveraineté étatique aurait été érodée, serait devenue insignifiante, n'aurait plus de valeur d'explication. Dans cet article, il s'agit au contraire de montrer que l'intégration européenne n'a pas transformé, ni diminué la souveraineté étatique. La souveraineté étatique n'est pas un objet immuable et statique. C'est au contraire une notion qui prend forme seulement à travers son usage et son interprétation. Si la souveraineté, comme principe juridique, est sans aucun doute une réalité, seulement son usage nous permet de voir les formes diverses qu'elle prend. (...) Nous souhaitons nous interroger sur les éléments qui entrent en jeu lorsque les acteurs, aussi bien nationaux qu'euro-péens évoquent la souveraineté afin de s'opposer à ou au contraire pour promouvoir des projets communautaires. Ainsi, sommes-nous très loin d'une position de recherche qui consiste à réduire de manière normative la souveraineté d'une part aux usages qu'en font les acteurs eurosceptiques qui semblent affirmer que l'intégration européenne réduit la souveraineté de l'État, et d'autre part à l'usage des pro-européens qui argumentent, eux, que l'intégration européenne aurait soit renforcé, soit transformé la souveraineté. Plus généralement, nous affirmons ici que l'Union européenne n'est pas un objet politique non identifié qui aurait besoin de nouvelles approches et théories. Il n'est donc pas nécessaire d'inventer une nouvelle catégorie juridique, ni politique, ni économique pour comprendre la place de la souveraineté dans l'intégration européenne. L'Union européenne ne met aucunement en cause les anciennes théories qui seraient devenues obsolètes au regard du monde contemporain. (...)

Schématiquement, il est possible de distinguer entre 3 lectures de la problématique de souveraineté dans l'Union européenne. Une première qui constate la disparition de la souveraineté étatique en tant qu'objet d'étude ; une deuxième qui déduit la disparition de la souveraineté en tant qu'attribut d'État, et, enfin, une troisième qui analyse la transformation de la souveraineté induite par l'intégration européenne ».

C'est dans la 2^{ème} partie de son article que Sabine Saurugger montre comment « penser les usages de la souveraineté dans l'intégration européenne ». Nous reprenons ci-après l'introduction de cette seconde partie :

« Si l'on ne pense la souveraineté non plus seulement comme un attribut de l'État ou d'une entité nationale ou internationale plus généralement, mais comme un construit social qui devient visible par les usages qu'en font les acteurs, l'intégration européenne devient compréhensible aussi bien comme un objet de politique interne et de politique internationale.

Cette lecture renvoie à la littérature constructiviste des Relations internationales selon laquelle les intérêts et croyances des entités sociales ne peuvent être compris indépendamment de l'existence de structures relationnelles qui consistent en des connaissances partagées, des ressources matérielles et des pratiques. Les structures n'existent donc pas de manière exogène, mais émergent à travers une interaction. Le sens que l'on donne aux actes et aux discours se développent à travers des interactions qui créent ensuite des structures de sens qui affectent des comportements et des identités. La socialisation a lieu à travers l'interaction entre acteurs ce qui permet de comprendre la construction sociale de la souveraineté dans les relations internationales.

Toutefois, cette proposition est d'une certaine manière trop englobante, voire même banale. En revanche, une manière de voir la souveraineté est de la conceptualiser comme une exigence d'autorité ou comme un fait institutionnel pour comprendre la structure du pouvoir. À cette fin, la souveraineté est maintenue en tant que valeur existentielle de la vie politique et légale et elle devient visible à travers la pratique. L'interaction politique produit la signification de la notion même, qui devient ainsi une réalité signifiante.

La souveraineté est complexe à vivre ou à utiliser dans un monde mondialisé. Néanmoins, même dans ce contexte, elle reste un instrument essentiel dans la constitution des ordres légaux nationaux et internationaux et renvoie aux politiques de pouvoir. Donc, la manière que nous préconisons ici est de comprendre comment la souveraineté est utilisée en tant que pratique légale et politique. Selon cette logique, elle a une forte dimension stratégique.

Ainsi, la souveraineté étatique ne s'estompe pas avec l'approfondissement de l'intégration européenne. La mise en œuvre de la souveraineté prend des formes innovantes et les États jouent des jeux de souveraineté. Ce n'est pas la souveraineté qui est nouvelle, mais les usages. L'argument principal est que les États engagent des nouvelles pratiques et modifient leur propre compréhension de leur souveraineté.

Cependant, un retour à la réflexion sur la souveraineté dans le processus d'intégration nécessite de ne pas se concentrer essentiellement sur les objets "internationaux" de l'intégration européenne, limités à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ou encore aux relations commerciales extérieures. Au contraire,

l'objectif de cette contribution est de prendre au sérieux le caractère intergouvernemental de l'intégration européenne au sens large. Accepter cette idée ne veut toutefois pas dire que nous retournons aux outils conceptuels du néoréalisme et de la prémisse de la centralité de l'État dans un système mondial anarchique. Si la recomposition de l'État ne met pas en question son existence dans la mesure où il continue à posséder des ressources considérables, aussi bien dans les domaines du maintien de l'ordre, de la défense ou de la diplomatie, il importe d'analyser le pouvoir de l'État et son action au niveau international *via* ses agents, mais aussi *via* des idées et des mythes qui sont véhiculés par ces mêmes agents.

Nous proposons ici d'analyser la construction de la souveraineté dans l'étude de l'Union européenne en trois parties. Il s'agit premièrement de développer la réflexion sur la concurrence entre l'État et d'autres acteurs, aussi bien non-étatiques que supranationaux, conceptualisés dans les études de Relations internationales à partir des années 1970. On le verra, ni l'État, ni sa souveraineté n'ont disparu de l'analyse – son action et le cadre structurant qu'il présente pour les acteurs agissant au niveau transnational sont mis en perspective. Une deuxième partie se concentre ensuite sur les outils conceptuels qui nous permettent de comprendre comment les acteurs utilisent la notion de souveraineté aussi bien dans la politique interne de l'Union européenne qu'au niveau international. Une dernière partie, enfin, nous offre la possibilité d'illustrer ces propos par des exemples empiriques concrets. (...) ». Tout en laissant le lecteur se reporter à la totalité de cet article important, on en donnera comme dernier extrait le paragraphe consacré au « jeu de la souveraineté » :

« Empiriquement, il est possible d'observer [ces] trois types d'usages de la souveraineté dans le comportement d'acteurs nationaux à l'égard de l'Union européenne. L'usage *cognitif* de la souveraineté renvoie à la souveraineté en tant que compétence, un ensemble de droits et de devoirs qui touche d'une part les sujets mais aussi les décideurs d'un système politique. L'aspect *stratégique* peut être retrouvé dans la souveraineté comprise comme contrôle du pouvoir dans les domaines aussi bien politique qu'économique ou symbolique. Enfin, l'usage de *légitimation* renvoie à la souveraineté comme ressource de légitimité ou légitimation de l'État par rapport au fonctionnement politique du niveau international ou européen, particulièrement visible depuis l'émergence des débats sur les déficits démocratiques dans l'Union européenne.

Afin de saisir l'usage empirique de la notion de souveraineté, au-delà de ces catégories, il est nécessaire de prendre en considération deux éléments supplémentaires : les règles et les acteurs de la souveraineté. Si les règles renvoient juridiquement à un ensemble précis de compétences, d'exigences et de devoirs, elles incluent également des règles informelles qui structurent la manière dont nous pensons la souveraineté et agissent en son nom. Dans l'Union européenne, la souveraineté peut ainsi être utilisée en même temps au niveau national afin de protéger l'autonomie et au niveau européen où elle est saisie afin de renforcer l'influence d'un État. Ce jeu de la souveraineté renvoie à notre argument principal : le principe de la souveraineté reste inchangé, il s'agit du cœur même des relations internationales, c'est son usage qui est modulable.

Une comparaison entre les opt-out négociés par le Royaume-Uni et le Danemark illustre ces propos. Lors de la négociation du traité de Maastricht, les deux gouvernements ont négocié des dispositifs qui leur permettent de ne pas participer dans l'Union économique et monétaire ainsi que dans la politique de Justice et d'affaires intérieures. Les opt-out ont deux fonctions au niveau national : ils créent d'une part l'image d'une unité nationale et fabriquent la fiction d'un public national unifié malgré des désaccords politiques qui persistent dans d'autres domaines. D'autre part, les opt-out présentent la souveraineté comme un capital immuable. Ils permettent de penser l'État comme une entité qui possède l'autorité politico-légale absolue sur sa population, son territoire et sa monnaie. En Grande Bretagne, les gouvernements conservateur et travailliste ont avancé des arguments distincts mais néanmoins clairement opposés à l'idée de joindre la monnaie unique. Alors que les conservateurs ont insisté sur leur souveraineté nationale concernant les affaires monétaires, les travaillistes proposent d'étudier toutes les implications de l'adhésion à la monnaie unique et de proposer cette adhésion par référendum à la population britannique. Le Danemark choisit, lui, une autre option. Le gouvernement pose la question à la population en amont. Plus précisément, la ratification du Traité de Maastricht a été soumise à un référendum, dont l'issue négative avait entraîné la négociation d'une clause de opt-out. Alors que le gouvernement avait initialement été favorable à l'introduction de l'euro, le vote de la population est interprété comme une affirmation de la volonté de maintenir la souveraineté monétaire de la nation et le Danemark reste en dehors de la zone Euro.

En ce qui concerne la politique de Justice et Affaires intérieures (JAI), le Royaume Uni négocie au sein de l'Union européenne un dispositif de opt-out, avec des possibilités ponctuelles de opt-in. Ceci permet au gouvernement de maintenir des contrôles aux frontières et de mettre en place sa propre politique d'immigration. Le Danemark, au contraire, ne vote pour un opt-out qu'à partir de 2001 lorsqu'un gouvernement libéral-conservateur arrive au

pouvoir. Ce nouveau gouvernement remplace la politique d'immigration qui figurait parmi les plus libérales en Europe, par une politique d'immigration et d'asile plus stricte que les autres États européens.

Au niveau communautaire, toutefois, les ministres des affaires intérieures britannique et danois participent et coopèrent systématiquement aux négociations européennes sur le sujet de la politique JAI. La participation reste réservée au niveau gouvernemental, et sans que la population soit systématiquement informée puisque celle-ci reste hostile à toute collaboration européenne. Contrairement au Royaume Uni, le gouvernement danois n'a pas à sa disposition la possibilité de joindre ponctuellement ses partenaires européens dans des dispositifs qui relèvent de la politique JAI. Ainsi, il négocie des accords bilatéraux et intergouvernementaux avec la Commission. Ceci, puisque peu connu par le public, permet de jouer le jeu de la souveraineté vis-à-vis la population, tout en jouant un jeu de souveraineté différent au niveau européen.

Un dernier usage de la souveraineté dans le domaine de JAI illustre, enfin, la possibilité d'externalisation des contrôles migratoires à des pays voisins de l'Union européenne dont jouissent les États membres. Cette délégation des droits souverains traditionnels à un autre État est contrée par une capacité plus forte, de la part des États membres de l'Union européenne et de l'Union européenne elle-même, de contrôler les États voisins, à travers des accords commerciaux ou politiques (la promesse d'une adhésion prochaine).

Les usages du concept de souveraineté se distinguent toutefois en Grande Bretagne et au Danemark par rapport à l'Union européenne. Alors que le Royaume-Uni se réfère à la souveraineté issue du Parlement et du gouvernement britannique, le Danemark, lui, s'appuie systématiquement sur la souveraineté de son peuple et sur les avis rendus par ce dernier à la suite des référenda. En même temps, au Danemark, les contournements quotidiens des opt-out décidés par référendum se justifient par la définition que donne le gouvernement danois de 'l'intérêt national'.

Ainsi, la souveraineté de l'État est utilisée devant deux publics : national et international. Au niveau national, la notion revêt les principes d'autorité et de démocratie ; au niveau international, la souveraineté renvoie au principe d'indépendance étatique. En réalité les deux dimensions de la souveraineté sont toutefois intimement liées dans le contexte de l'Union européenne. Les espaces publics européen, aussi embryonnaires soient-ils, et national ne sont pas étanches mais se chevauchent et il devient parfois difficile, bien que pas totalement impossible, de tenir deux discours contradictoires à deux niveaux distincts.

Par ailleurs, malgré les opt-out décidés, leur mise en œuvre déclenche une européanisation incrémentale. Il s'agit ici d'une adaptation lente, mais néanmoins visible, du niveau national aux exigences et discours européens. L'adaptation n'est pas induite, due à des exigences légales formulées par l'Union européenne. Elle est plutôt liée à un processus de mimétisme incrémental des comportements observables des autres États membres de l'Union européenne. Bien que cette dynamique ne mette pas fondamentalement en question le principe de la souveraineté, elle indique des usages multiples de la notion pour des raisons stratégiques, cognitives ou de légitimation (...).

Comme Florence Chaltiel et Sabine Saurigger, d'autres politologues ont pris pour thème d'étude la souveraineté dans le cadre de l'UE. Certains, comme Robert Keohane, professeur à Harvard, ont proposé la notion de « souveraineté partagée » (pooled sovereignty), en ce sens que les États mutualisent volontairement des compétences pour maximiser leur capacité d'action collective : la souveraineté n'est pas considérée comme transférée mais exercée en commun et le gain d'influence collective est censée compenser la perte d'autonomie formelle. Il faut citer aussi Andrew Moravcsik, professeur aussi à Harvard et directeur du programme Union européenne à l'Université de Princeton (en plus d'être musicologue...), qui a écrit trois volumes sur « The Choice for Europe : Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht » où il explique notamment pourquoi les États membres ont accepté de céder leur souveraineté à une entité supranationale. Dans sa critique intergouvernementaliste, il montre que l'intégration européenne est le produit de préférences nationales négociées entre gouvernements, que les États restent malgré tout les acteurs centraux, considérant que la Commission et la CJUE sont des agents à leur service, et que la souveraineté n'est pas dissoute mais stratégiquement déléguée et qu'elle reste récupérable, comme l'a montré le Brexit. La politologue Anu Bradford, professeur de droit et d'organisations internationales à la Columbia Law School, a écrit en 2020 « The Brussels Effect : How the European Union Rules the World » qui a eu beaucoup de retentissements (Dans Foreign Affairs, Andrew Moravcsik – précédemment cité- a écrit : « The Brussels Effect pourrait bien être l'ouvrage le plus important au cours de la dernière décennie sur l'influence mondiale de l'Europe »). Dans ce livre, l'auteur montre comment l'UE impose unilatéralement ses standards réglementaires au reste du monde, comme le RGPD, des normes alimentaires (le principe européen de précaution - qui n'existe pas aux Etats-Unis - s'impose de facto aux chaînes d'approvisionnement mondiales), les normes environnementales (avec le Mécanisme d'ajustement carbone aux

frontières - MACF-, règlement 2023/956), la régulation des GAFAM et des IA (l'AI Act de 2024, règlement 2024/1689, devient le premier cadre réglementaire mondial sur l'IA ; le standard européen est devenu les standard mondial de facto pour la vie privée numérique), et ce sans réciprocité ni négociation. C'est selon elle une forme de souveraineté normative exportée qui dépasse le territoire de l'UE ; elle dépeint l'UE comme une superpuissance normative capable d'imposer au monde ses standards, selon deux modalités, un effet « de facto », consistant pour les producteurs de biens et services des États tiers à se plier à ces standards pour leur garantir leur accès au marché européen et un « effet de jure », consistant en l'appropriation de ces standards par les législateurs des États tiers eux-mêmes, en raison du lobbying exercé par ces opérateurs, soucieux qu'ils sont de ne pas perdre en compétitivité sur le marché domestique. Comme le développe Anu Bradford, le « Brussels Effect » bénéficie énormément de l'effet de levier puissant que donne la taille du marché intérieur de l'UE : la taille crée la puissance normative. N'oublions pas, cependant, que nous sommes dans un contexte de guerre géopolitique : la Chine développe ses propres standards, les États-Unis résistent activement à l'adoption des standards de l'UE et avec le « Splinternet » qui correspond à un Internet multipolaire fragmenté en autant d'espaces fermés qu'il y a de blocs concurrents dans le monde, l'universalité du « Brussels Effect est sérieusement menacée.

D'autres politologues encore, comme Ernst Haas de l'Université de Californie à Berkeley, fondateur du « néofonctionnalisme » et auteur en 1958 de « The Uniting of Europe », puis Wayne Sandholtz et Stone Sweet, tous deux professeurs à la Yale Law School et qui ont écrit en 1997 « European Integration and Supranational Governance », ont fait une critique néofonctionnaliste en montrant que l'intégration génère des « spillovers » en ce sens que chaque transfert de compétence appelle des transferts complémentaires et supplémentaires, que les acteurs supranationaux comme la Commission, le CJUE et la BCE étendent leur emprise et développent des intérêts qui leur sont propres, et que la souveraineté étatique s'érode de façon non voulue et cumulative. Cette critique néofonctionnaliste trouve un prolongement et même un renforcement dans le reproche d'un déficit démocratique. Car la souveraineté populaire suppose en demos, un peuple qui se gouverne. Or, comme nous l'avons déjà souligné, il n'y a pas de peuple européen au sens constitutionnel ; le parlement européen est la seule institution directement élue mais il reste limité dans ses pouvoirs (pas d'initiative législative, budget contraint) et la Commission est une technocratie non élue au suffrage direct. Comme il y a contradiction dans les termes quand on parle de démocratie sans demos, Jürgen Habermas plaide pour une « démocratisation supranationale » comme condition de légitimité.

Indiquons aussi qu'avec le mécanisme de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (règlement 2020/2092 ; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092>), confirmé par la CJUE en 2022, l'UE peut suspendre les fonds européens aux États qui violent les principes démocratiques et en particulier les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ... C'est une forme de souveraineté responsable interne, qui est en quelque sorte le symétrique de la R2P externe (rappelons que la R2P, « Responsibility to Protect » est une norme internationale - décidée lors du Sommet mondial de 2005 - visant à garantir que la communauté internationale fasse en sorte qu'il n'y ait plus jamais d'atrocités de masse comme le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité).

Terminons ce rapide panorama des apports les plus importants selon nous pour traiter de la souveraineté dans le cadre particulier de la construction européenne par un article qui nous semble essentiel, celui de Sergio Fabbrini paru dans la Revue européenne du droit en 2021 (Sergio Fabbrini est professeur émérite de sciences politiques et de relations internationales à la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli de Rome, où il est titulaire de la chaire Intesa Sanpaolo sur la gouvernance européenne) (<https://geopolitique.eu/articles/lavenir-de-leurope-une-alternative-federale-a-la-differenciation/>).

L'auteur déploie son raisonnement dans le cadre de « l'intégration différenciée » (ID), à la fois théorie et pratique, qui, selon lui, est devenue la philosophie politique officielle de l'UE parce que ce serait « la seule stratégie permettant d'adapter le processus d'intégration à un paysage de plus en plus pluriel de conditions et de préférences nationales. »

Dans la *première section* (« la différenciation induite par des arguments liés à la souveraineté »), l'auteur fait utilement une présentation synthétique des deux conceptions de l'intégration en présence : « Les deux principales théories de l'intégration européenne ont souligné son caractère physiologique. Pour les théoriciens du néofonctionnalisme, la différenciation consiste en des délais différents dans l'adaptation des États membres aux lois de l'UE, bien que tous les États membres soient considérés comme partageant la direction du processus d'intégration (c'est-à-dire la formation d'une organisation supranationale). Pour les théoriciens libéraux de

l'intergouvernemental, la différenciation reflète les préférences irréconciliables des États membres, agissant en tant qu'acteurs rationnels, face aux dilemmes de la coopération. Si les néo-fonctionnalistes sont motivés par une vision téléologique de l'intégration européenne dont le résultat est inévitablement la formation d'une organisation supranationale englobante et cohésive, les intergouvernementalistes libéraux sont motivés par une vision réaliste de la coopération européenne, où la différenciation est l'outil permettant de résoudre les négociations interétatiques. Alors que pour le premier groupe de chercheurs, l'UE est un État en devenir (bien que de type fédéral, pour reprendre les termes de Lijphart, les seconds la considèrent comme une organisation internationale basée sur des États tels qu'ils sont. Pour les premiers, l'ID est la stratégie permettant de tenir compte des différentes préférences et perspectives des États membres en participant, bien qu'à des moments différents, à la construction d'une entité supranationale de type étatique (l'Europe à plusieurs vitesses). Pour les seconds, l'ID est la solution *ad hoc* pour maintenir les différents intérêts nationaux autour de la table, l'UE étant interprétée comme une organisation internationale composée d'États européens autonomes (l'Europe à la carte) ».

Dans la *deuxième section*, « la gouvernance de l'ID induite par des arguments liés à la souveraineté », il est intéressant de noter que « le traité de Lisbonne de 2009 a constitutionnalisé la distinction entre les différents régimes décisionnels relatifs à des politiques distinctes. Il a renforcé le régime décisionnel supranational pour les politiques du marché unique, qui est devenu la procédure législative ordinaire (basée sur la triangulation Commission-Conseil-Parlement européen (PE)), et il a institutionnalisé un régime décisionnel intergouvernemental pour les politiques relevant traditionnellement de la souveraineté nationale, avec le Conseil européen comme exécutif collégial. Selon Fossum [J. E. Fossum, 'Politics versus Law : The European Council and the "Balancing European Union Style"' (2020) Arena Working Paper], le système communautaire (supranational) et le système de l'Union (intergouvernemental) ont ainsi fini par coexister au sein du même ordre politique et juridique. (...)

La gouvernance supranationale a en effet permis la formation du marché unique le plus intégré au monde (bien plus intégré que les États-Unis) grâce à une approche réglementaire qui a standardisé et homogénéisé ses politiques. En surchargeant la formation du marché unique d'objectifs quasi-constitutionnels (l'"union sans cesse plus étroite"), l'approche supranationale a centralisé administrativement son fonctionnement par le transfert au triangle bruxellois des institutions incarnant la méthode communautaire de la plupart des politiques liées au marché. Comme a dû le reconnaître le Royaume-Uni (RU), les quatre libertés constitutives du marché unique (libre circulation des biens, des capitaux, des personnes, et liberté d'établissement et de prestation de services) ne sont pas négociables, comme si elles représentaient des principes constitutionnels et non des critères macro-économiques.

Cela pourrait difficilement être le cas pour les politiques relevant du PCE [PCE=principales compétences étatiques]. Leur standardisation et leur homogénéisation auraient appauvri la souveraineté nationale sans compensation. Les prétentions des États membres à préserver leur contrôle sur les ressources et les symboles de la souveraineté nationale étaient et sont structurelles, et non contingentes, car elles expriment des préférences, des points de vue ou des identités nationales consolidés. Pour cette raison, les dirigeants gouvernementaux nationaux ont adopté un modèle de gouvernance de l'eupéanisation des politiques relevant du PCE différent du modèle supranational ».

Dans la *troisième section*, « la souveraineté dans les États fédéraux démocratiques », on lit très clairement : « le modèle de l'État fédéral ne peut répondre à la question incarnée par l'ID, à savoir l'intégration des revendications de souveraineté au sein de l'Union. (...) Depuis les travaux pionniers de Sbragia [A. M. Sbragia, 'Thinking about the European Future: The Uses of Comparison', in A. M. Sbragia (ed), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'new' European Community*, Brookings Institution, 1992] et de Stepan [A. C. Stepan, 'Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model' (1999) 10 *Journal of democracy* 19], les expériences des fédérations ont été classées en fonction de leur parcours historique de formation et de consolidation. Sbragia a fait la distinction entre les fédérations par agrégation et les fédérations par désagrégation, tandis que Stepan a conceptualisé la distinction fondamentale entre les fédérations de rassemblement (*coming-together*) et les fédérations de maintien (*holding-together*). Pour les deux chercheurs, la première exprime l'agrégation d'États territoriaux précédemment indépendants et la seconde la désagrégation territoriale d'un État précédemment unitaire. Les structures institutionnelles des deux modèles fédéraux, et leur logique sous-jacente, reflètent cette logique fondatrice. Les fédérations de rassemblement sont beaucoup moins centralisées que les fédérations de maintien, car les entités qui ont causé l'agrégation visaient à maintenir autant de pouvoir (et de compétences) que

possible entre leurs mains. Elles ont même contraint le centre de l'intérieur, en séparant ses institutions décisionnelles. Au contraire, les fédérations de maintien maintiennent la désagrégation territoriale sous la prééminence d'un centre fédéral et organisent ce dernier selon la logique de la fusion des pouvoirs. En termes d'idéal type, nous pourrions appeler les premières des "unions fédérales" et les secondes des "États fédéraux". (...) Bien que toutes les fédérations soient fondées sur le double principe de l'autonomie et du partage des pouvoirs, dans les unions fédérales, l'autonomie et le partage des pouvoirs sont institutionnellement séparés (chaque niveau a ses propres compétences et institutions pour les exercer), tandis que dans les États fédéraux, la distinction entre autonomie et partage des pouvoirs est moins évidente car les compétences sont principalement partagées entre les niveaux de gouvernement et leur gestion implique une coopération étroite entre ces derniers. En d'autres termes, la séparation multiple des pouvoirs maintient la cohésion des unions fédérales, la coopération et la fusion des pouvoirs maintiennent la cohésion des États fédéraux.

Cette distinction institutionnelle entre les deux modèles incarne les différentes interprétations de la souveraineté fédérale.

Dans les fédérations de maintien, la souveraineté fédérale appartient aux institutions centrales de la fédération. Dans l'Allemagne d'après-guerre, la souveraineté est représentée par le *Bund*, c'est-à-dire par les institutions du gouvernement parlementaire (*Bundestag* et *Bundeskanzler*), intégrées par l'institution représentant les exécutifs des *Länder* (*Bundesrat*). Le *Bundestag* est la chambre politique de la fédération, en ce sens qu'il est élu périodiquement par les électeurs allemands dans le but de former une majorité parlementaire soutenant les chanceliers et leurs gouvernements. Le *Bundesrat* (constitué de représentants des gouvernements des *Länder*) n'a pas son mot à dire dans la formation de la majorité fédérale/parlementaire. Aucun des *Länder*, en tant qu'unité unique, ne peut constitutionnellement prétendre être souverain, bien qu'il ait "le droit constitutionnel de conclure des traités" sur la base de sa "qualité d'État (...) dans les domaines de compétence exclusive du *Länd*". La qualité d'État fédéré a des implications institutionnelles et non de souveraineté. (...) En Allemagne, les responsabilités politiques croissantes du centre ont été obtenues grâce à une logique de coopération entre la règle partagée et l'autonomie, bien que le gouvernement fédéral ait conservé le dernier mot. Ce modèle de fédéralisme coopératif a une dynamique interne de standardisation et d'homogénéisation des politiques à travers les *Länder*, bien qu'il permette une certaine flexibilité dans la mise en œuvre des politiques fédérales au niveau de chaque *Land* ».

Dans la *quatrième section*, « l'approche de l'union fédérale face aux revendications de souveraineté », Sergio Fabbrini écrit à la suite du propos précédent : « Dans les fédérations de rassemblement, comme les États-Unis et la Suisse, en revanche, la place de la souveraineté est restée une question litigieuse . Comme ce sont les États/cantons qui ont décidé de s'agréger, ils ont essayé de conserver le plus de compétences possible, tout en reconnaissant la nécessité de partager les politiques susceptibles de garantir leur sécurité. Pour cette raison, la souveraineté a été divisée entre le centre fédéral et les États/cantons fédérés, bien que cette répartition soit passée par un acte constitutionnel qui maintenait formellement la souveraineté non divisée. (...) Dans le même temps, le pouvoir fédéral a été limité de l'intérieur, par différentes stratégies de séparation des pouvoirs visant à garantir l'indépendance réciproque des institutions exécutives et législatives. La séparation des pouvoirs est une recette pour empêcher la centralisation. (...) Il ressort de ces exemples que les unions fédérales ne pouvaient pas centraliser l'autorité, car la souveraineté est une question qui divise.

En raison de l'asymétrie des tailles démographiques des États/cantons et de leurs différentes identités nationales/culturelles, les unions fédérales ont mis en place un centre divisé en interne afin de réduire la possibilité qu'un État/canton (ou un groupe d'entre eux) prenne le contrôle et impose ainsi sa volonté aux autres États/cantons. La séparation horizontale des pouvoirs, combinée aux politiques limitées et énumérées assignées au centre fédéral, a réduit l'incitation à chercher des occasions de se soustraire à la règle partagée du centre. (...) Les unions fédérales ont en outre limité constitutionnellement les capacités politiques du centre par une séparation horizontale des pouvoirs qui institutionnalise les pouvoirs des États/cantons (aux États-Unis, par un Sénat confédéral composé de deux sénateurs par État, quelle que soit sa taille démographique ; en Suisse, par le pouvoir de référendum que les citoyens des cantons peuvent utiliser pour voter sur des lois fédérales contestées). Les États fédéraux, au contraire, ont constitutionnellement renforcé le pouvoir du centre en élargissant le pouvoir partagé de leur gouvernement parlementaire, bien qu'atténué par la représentation fédérale des unités territoriales à la chambre haute. Dans les deux types de fédéralisme, il n'existe qu'un seul système de gouvernance constitutionnalisés pour gérer les politiques fédérales à règles partagées, bien que dans les unions fédérales, les électeurs élisent (directement ou indirectement) les représentants des institutions distinctes, alors que dans les États fédéraux, ils peuvent élire une majorité parlementaire.

Dans la *cinquième et dernière section*, « l'UE en tant qu'union fédérale ? », Sergio Fabbrini est très clair et catégorique : « Une union d'États fortement asymétriques sur le plan démographique, avec des identités nationales distinctes profondément enracinées, telle que l'UE, ne peut être fédéralisée selon le modèle de l'État fédéral, et seule une union fédérale semble donc possible. Mais l'expérience montre que les unions fédérales n'émergent pas d'une évolution organique, ni de la somme des solutions aux crises périodiques auxquelles l'union a dû faire face : les unions fédérales nécessitent un choix constitutionnel préalable de la part des élites politiques, qui sépare les domaines de compétence partagée (*shared rule*) des domaines de compétence autonome (*self-rule*), soutenue par le consentement des citoyens qu'elles représentent .

Dans une union fédérale, bien que les États membres aient leurs propres constitutions, les valeurs et les procédures de ces dernières doivent être cohérentes avec celles défendues par le pacte constitutionnel fédéral. Des interprétations nationales différentes des principes fondamentaux des libertés individuelles et de l'État de droit ne pourraient qu'empoisonner une union fédérale (comme l'a montré l'expérience dramatique de la guerre civile américaine, 1861-65). Le pacte constitutionnel ne pourrait soutenir la pluralité des souverainetés de l'union fédérale, plutôt que son caractère de souveraineté unique, que s'il existe une cohérence des valeurs entre ces souverainetés. Parce que la souveraineté est la question centrale, les unions fédérales sont des expériences très fragiles, systématiquement exposées à des conflits qui pourraient les perturber, et seule l'existence d'élites politiques prêtes à faire des compromis a sauvé les unions fédérales existantes de cette issue. Ici, la distinction nette entre les domaines de compétence partagée (*shared rule*) et domaines de compétence autonome (*self-rule*) est fondamentale : une union fédérale est une entité politique composée dans laquelle les unités nationales peuvent se différencier par leurs politiques autonomes, mais doivent participer de manière égale aux politiques de règles partagées du pouvoir fédéral .

Pour traiter les questions de souveraineté, les unions fédérales devraient élargir le nombre de politiques sous contrôle autonome (séparation verticale des pouvoirs) et séparer en interne les institutions régissant les politiques énumérées sous contrôle partagé (séparation horizontale des pouvoirs). Dans le cas de l'UE, ce modèle impliquerait le transfert des politiques énumérées relevant du PCE au niveau fédéral, mais aussi la dévolution des politiques supranationales/réglementaires inutiles au contrôle des autorités et des électeurs nationaux.

En même temps, au centre, les unions fédérales ne peuvent pas centraliser le pouvoir gouvernemental de la même manière que les États fédéraux. Ces derniers peuvent mettre en place un gouvernement parlementaire car ils n'ont pas de questions de souveraineté à régler. (...) Dans les unions fédérales, le centre devrait être organisé selon une forme de séparation des pouvoirs. Dans l'UE, il est injustifié de centraliser le pouvoir au Conseil européen ainsi qu'au PE. Une trêve constitutionnelle serait nécessaire entre le Conseil européen et le PE pour mettre en place un pouvoir exécutif unitaire indépendant des deux. En effet, le régime de gouvernance unique ne peut pas être organisé selon la logique de la fusion des pouvoirs (ou du gouvernement parlementaire), car cela augmenterait la crainte de désavouer les revendications de souveraineté des États membres, et ne peut pas non plus maintenir le caractère intergouvernemental actuel, qui a transformé ces revendications de souveraineté en incitations à accroître l'irresponsabilité des décideurs. Une séparation des pouvoirs permettrait de mettre en place un pouvoir exécutif indépendant à la fois des gouvernements nationaux (représentés par le Conseil européen) et de la chambre législative populaire (le PE), et lié à ces deux instances par des formes de *checks and balances*. (...)

En tout état de cause, la viabilité de l'union fédérale exigerait que les élites politiques des États partagent des valeurs fondamentales et soient disposées à faire des compromis sur les divisions d'intérêts. Cette dernière condition n'est actuellement pas garantie dans l'UE, où certains gouvernements nationaux d'Europe de l'Est (comme ceux de la Pologne et de la Hongrie) contestent explicitement les valeurs fondamentales inscrites dans les traités, mettant ainsi en avant une identité constitutionnelle illibérale en désaccord avec la culture constitutionnelle libérale de l'UE. Une union fédérale ne pourrait pas survivre à un conflit entre des identités constitutionnelles alternatives. C'est pourquoi, si la division sur les valeurs constitutionnelles persiste, l'union fédérale devrait émerger du découplage de l'UE afin de séparer les États membres visant à construire « une union sans cesse plus étroite » de ceux qui ne souhaitent que participer à une union douanière ».

Le lecteur aura compris l'importance de cette cinquième section à la fois pour bien comprendre les enjeux de la construction européenne dans la période actuelle mais aussi pour faire une critique éclairée de la thèse centrale du livre de Sylvain Kahn. Sa lecture sera confortée par la conclusion que Sergio Fabbrini donne à son article, et que nous reprenons ci-après largement :

« (...) L'ID a été rendue possible par la différenciation des formes de gouvernance, en particulier par l'institutionnalisation d'un régime de gouvernance intergouvernemental basé sur la coordination volontaire. Alors

que les politiques du marché unique reposent sur une parfaite acceptation de ses exigences légales par tous ceux qui en font partie, ce n'est pas le cas pour la participation aux politiques relevant du PCE. Le marché unique est régi par la loi (directives ou règlements), alors que les politiques relevant du PCE sont plutôt régies par une coordination volontaire. Laisser l'un ou l'autre État membre se retirer de l'une ou l'autre politique relevant du PCE a été le moyen stratégique d'eupéaniser des politiques cruciales soulevant des questions sensibles de souveraineté. Cependant, ce dispositif a également eu des conséquences peu attrayantes. Il a renforcé la logique intergouvernementale au détriment de la logique supranationale, au point d'institutionnaliser, au sein de l'UE, une union intergouvernementale, incarnée par la centralité décisionnelle acquise par le Conseil européen, dont la responsabilité politique est quasi inexistante. Nous avons donc discuté d'une alternative fédérale à l'ID, capable de promouvoir l'intégration et de maintenir son caractère démocratique. Puisque l'ID est due à la nécessité d'accommoder les revendications de souveraineté, l'alternative fédérale ne peut pas s'approprier les caractéristiques d'un modèle d'État fédéral (où il n'y a pas de dilemme de souveraineté). Au contraire, en adoptant un modèle d'union fédérale, il est possible d'intégrer les revendications de souveraineté des États membres, tout en essayant d'assurer la responsabilisation des autorités fédérales. (...) L'union fédérale est conçue pour décourager les pressions centrifuges des États membres craignant des menaces sur leurs prérogatives de souveraineté, grâce à une gouvernance fédérale organisée selon une logique de limitation du *demos*. Une logique qui a toutefois montré des limites cruciales, à savoir la difficulté non seulement d'identifier une majorité interinstitutionnelle responsable devant les électeurs, mais aussi d'empêcher les décisions unilatérales d'un État membre ou d'un groupe d'États membres de remettre en cause la cohérence constitutionnelle de l'union fédérale. Les unions fédérales institutionnalisent une tension entre le centre et les États, car tous contribuent à la souveraineté de l'union. En effet, une union fédérale peut être définie comme une union souveraine d'États souverains, dans la mesure où les États membres sont souverains s'agissant des politiques spécifiquement énumérées (*self-rule*) et le centre est souverain s'agissant des autres politiques (*shared rule*). La frontière entre l'autonomie et le partage du pouvoir se déplace continuellement, ce qui nécessite une renégociation constante entre les deux niveaux de gouvernement et une attitude générale de compromis entre les élites opérant aux différents niveaux et leur partage des valeurs constitutionnelles de base. En conclusion, l'article a développé un argument théorique sur la plausibilité d'un modèle alternatif à l'ID pour intégrer les revendications de souveraineté des États membres de l'UE, montrant en même temps ses caractéristiques problématiques et sa fragilité systémique ».

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'avvers 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'europhisme » 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 », « Ruffert » 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-traite 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 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 (*Simmenthal*), 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