

« 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 le 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 dissenter 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.

Quoi qu'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 » a été reprise par le Président J.-C. Juncker lors de son Discours sur l'état de l'Union européenne le 12 septembre 2018.

Note : très souvent, on note que le Président français manie de manière très élégante la langue française, mais « Paroles, paroles, ... ». En effet, lorsqu'on est attentif à ce que dit le « terrain », on entend un tout autre point de

vue. Ainsi, un chercheur français, d'un laboratoire du plateau de Saclay, a dit tout haut ce que personne ne veut entendre : pour ses équipements laser, il n'y a que les Chinois qui font ce dont il a besoin. Voilà quelle est la réalité de notre souveraineté. Une critique que j'ai lue sous plusieurs plumes est de considérer qu'on souffre actuellement de quarante ans de mondialisme naïf, quarante ans de désindustrialisation assumée, de sous-investissement dans la recherche, de traités signés les yeux fermés. La promesse de consacrer 3% du PIB à la recherche date de l'an 2000 et n'a jamais été tenue. L'Allemagne, la Corée et la Chine l'ont dépassée. Ces pays investissent des milliards dans les nouvelles technologies pendant que nous débattons de la démarchandisation et de la réforme des retraites... « La souveraineté ne se décrète pas dans un discours. Elle se construit dans les laboratoires, les usines, les entreprises. Elle se finance. Elle exige des choix, et donc des renoncements. Tant que la France n'aura pas le courage de ces renoncements, le mot "souveraineté" restera ce qu'il est aujourd'hui, un slogan ».

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'Histoire 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... ».

Note importante : je confesse ici qu'aujourd'hui, pour diverses raisons, dont beaucoup sont exprimées plus loin, mon enthousiasme européiste et fédéraliste a laissé place à la déception et à la résignation. J'ai été très et trop longtemps un optimiste et idéaliste béat.

Nous proposons maintenant un extrait du livre de Sylvain Kahn :

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

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

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

Mais on peut regretter que, pour peaufiner la démonstration, l'auteur n'ait pas senti la nécessité d'adjoindre à ses propres approches celles d'un juriste (le droit 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'européanistes 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.

Par ailleurs, on peut s'étonner que certains auteurs spécialistes de science politique ne soient nulle part cités dans l'ouvrage de Sylvain Kahn. Il en est par exemple ainsi de **Sabine Saurruger** (dont nous reprenons les thèses plus loin) : dès 2010, dans « La démocratie, histoire, théories, pratiques », paru aux éditions Sciences Humaines elle répond d'avance à Sylvain Kahn et son propos est repris 2 ans après aux mêmes éditions dans l'ouvrage « Les organisations » dont nous reprenons des extraits dans *l'annexe 2*.

Il faut noter aussi que, pratiquement au même moment que la signature du traité de Lisbonne, décembre 2007, est mis en ligne (e-Portique) un intéressant article de **Éva Dékány-Szénási**, de l'École supérieure Zsigmond Király (Université de Szeged en Hongrie) : « La question de la souveraineté et la construction européenne », qui prouve que cette question ne date pas d'hier. Dès les premières lignes de cet article sont posés les termes de la question et du débat qui en découle : « le processus actuel de l'intégration politique européenne met de plus en plus en avant le problème de la souveraineté de ses États membres. Différentes conceptions se sont formées sur ce sujet et un débat s'est ouvert autour de la question de savoir si, avec le développement de la construction européenne, il faut et, si oui, dans quelle mesure il est nécessaire de renoncer au principe de souveraineté ». On comprend l'intérêt qu'il faut porter au contenu de cet article. C'est pourquoi nous le proposons pratiquement intégralement en *annexe 3*.

En *annexe 4*, nous proposons - en français - l'article que vient de publier (13 juillet 2026) mon ancien étudiant et ami **Thibault Schrepel**, professeur associé en droit à l'Université d'Amsterdam et fondateur d'un projet sur le droit de la concurrence à l'Université de Stanford, article sur la souveraineté numérique de l'Europe. Cet article fait réfléchir à plusieurs titres, en particulier sur la pertinence - en trompe l'œil - de la politique bruxelloise. Une phrase de cet article, importante selon moi : « l'arsenal juridique de souveraineté est bien réel. Il régit le comportement des technologies étrangères en Europe. Toutefois, il n'a pas engendré de technologies européennes. La souveraineté juridique ne se confond pas avec la souveraineté technologique, et imposer la première ne fera pas apparaître la seconde par magie ».

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 y avoir de souverain politique s'il n'y a pas de peuple ; or, il n'y a pas vraiment de peuple européen (je conteste de ce point de vue qu'il y ait une « société européenne » comme le prétend Sylvain Kahn). 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 quatre, les deux autres étant les instruments de la politique budgétaire, les impôts et les dépenses publiques, qui sont des moyens essentiels pour un pays d'exprimer ses propres objectifs de politique économique et sociale. Par conséquent, proposer notamment l'émission de dettes par la Commission elle-même ou tout autre mesure correspondant à un transfert à l'UE de la

souveraineté budgétaire viderait pratiquement complètement de son contenu la souveraineté nationale ; or, des pas significatifs ont déjà été faits en ce sens, à la fois en politique fiscale et en gestion des dépenses publiques. Renoncer à la souveraineté budgétaire est peut-être plus grave que le renoncement à la souveraineté monétaire dans la mesure où la souveraineté budgétaire est la condition sine qua non de toutes les autres formes de souveraineté (souveraineté technologique, souveraineté stratégique, souveraineté numérique, ...).

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.

• *D'abord, pour éclairer le mieux possible le concept de souveraineté, comparons-le à des mots voisins : autorité / identité / 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.

On peut dire que la souveraineté est le principe de l'autorité suprême. Car en matière de politique, la souveraineté est le droit absolu d'exercer une autorité (législative, judiciaire et/ou exécutive) sur une région, un pays ou sur un peuple. Comme l'écrit Raymond Carré de Malberg (1861-1935) dans sa « Contribution à la théorie générale de l'État », « dans son acception précise [...] la souveraineté, c'est le caractère suprême d'un pouvoir : suprême, en ce que ce pouvoir n'en admet aucun autre ni au-dessus de lui, ni en concurrence de lui. Quand donc on dit que l'État est souverain il faut entendre par là que, dans la sphère où son autorité est appelée à s'exercer, il détient une puissance qui ne relève d'aucun autre pouvoir et qui ne peut être égalée par aucun autre pouvoir ».

Notons qu'un auteur ancien et peu connu, Johann Althusius, dit Johannes, (1557-1638), dans son principal ouvrage « Politica methodice digesta », a déduit les conséquences de la relation entre souveraineté et autorité, qu'il expose avec rigueur, que la souveraineté naît du peuple et ne peut se maintenir sans lui : « Contrairement à l'opinion admise par les jurisconsultes, le droit de majesté ne peut être cédé, abandonné ni aliéné par celui qui en est le propriétaire. C'est un droit indivisible, incommunicable, imprescriptible, quelle que soit la durée de l'usurpation. Ce droit de majesté a été établi par tous ceux qui font partie du royaume et par chacun d'eux. Ce sont eux qui le font naître ; sans eux il ne peut ni se maintenir ni être établi. »

Depuis l'arrêt Wightman (CJUE, 10 décembre 2018), l'UE a trois composantes, l'Union elle-même, les États membres et les personnes, et chacune de ces composantes a sa propre identité. C'est une notion essentiellement

du domaine de la culture et de l'histoire. Notons une étude économique parue ce mois de juillet sur la formation des identités (<https://bpb-us-e1.wpmucdn.com/wp.nyu.edu/dist/c/16384/files/2026/07/Identity-Survey.pdf>), réalisée par Alberto Bisin de l'Université de New-York et par Thierry Verdier de l'École d'économie de Paris. Cette étude montre en quoi la formation de l'identité s'inscrit dans un processus de transmission culturelle intergénérationnelle, ce qui a des implications pour la dynamique de l'identité sociale.

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 un plan également factuel mais aussi juridique. Dans ce cadre, il faut évoquer le tout récent rapport des députés français Plassard, Rodwell et Thiériot remis à Sébastien Lecornu qui l'avait demandé suite à la polémique soulevée par la vente au groupe américain Loar de la PME LMB Aerospace. Ce rapport traite donc de la sécurité économique nationale : il évalue les instruments dont dispose la France en matière de ce que l'on appelle la « police de la souveraineté » qui consiste à renforcer nos armes à la fois défensives et offensives pour la « guerre économique », qu'il s'agisse de la surveillance des investissements étrangers, du contrôle des exportations ou de la lutte contre l'espionnage économique, ... tout cela dans le but certes de protéger notre autonomie stratégique mais sans étouffer l'attractivité du territoire.

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'économie, 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 de montrer *les relations possibles* entre elles.

Entre identité et souveraineté, il y a de très étroites relations, comme l'a noté le Président Macron lui-même dans son discours de La Haye -voir plus haut- : l'intégration européenne conduit à une souveraineté réaménagée pour les États membres qui acquièrent un nouveau statut d'État membre de l'Union comme le proclame l'article 4§3 du TUE. Dans « L'État intégré, contribution à l'étude de l'État membre de l'Union européenne, Pédone, 2019), **Bélig Nabli** parle d'État intégré dans ses trois dimensions, son statut, sa nature et son identité. Dans son article « l'identité de l'Union européenne au prisme de la souveraineté de ses États membres », Revue générale du droit ; chronique de droit de l'Union, 2021), **Hélène Gaudin** (Professeur de droit à l'Université de Toulouse) note dans son paragraphe sur « l'identité nationale des États membres valorisée au dépens de leur souveraineté » : « Sans jamais employer le terme de souveraineté, l'article 4 TUE emploie des termes transparents dès lors qu'ils font référence à la compétence de principe des États membres, à leur qualité d'État souverain à travers l'égalité des États par référence implicite à l'article 2§1 de la Charte des Nations Unies. L'article 4§2 TUE auquel il convient d'adjoindre l'article 2 TUE renvoie au gouvernement des États ainsi que plus précisément à leur légitimité des États : “L'Union respecte ... leur identité nationale inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale” ». Et un peu plus loin, dans un autre paragraphe, l'auteur précise aussi : « la Cour de justice a refusé l'assimilation de l'Union à un État, dans le cadre du projet d'adhésion à la Convention EDH, elle ne l'a pas pour autant qualifiée d'organisation internationale ». Et un peu plus loin encore : « une définition peut être tentée pour la souveraineté et l'identité dans le cadre de l'Union européenne. Elle pourrait être la suivante : *l'appartenance des États à l'Union s'ajoute à leur souveraineté. Elle ne la remplace pas. Appartenance et souveraineté des États participent de l'identité de l'Union* ». D'un autre côté, comme l'écrit **Sergio Fabbrini** (voir plus loin), on a affaire en Europe à des « identités nationales distinctes profondément enracinées ». Pour nous, cela est un obstacle à la « souveraineté européenne » ; d'ailleurs, cet auteur considère que la construction européenne ne peut pas aller vers un « État fédéral » mais seulement vers une « Union fédérale ».

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 extérieure. 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* ». Notons ici que dire que la souveraineté est « une et indivisible » porte toutefois à discussion : il est évident que les transferts de compétences fournissent un net démenti. D'ailleurs, la CJUE le dit explicitement dans son avis 2/13 du 18 décembre 2014 : « les traités fondateurs ont, à la différence des traités internationaux ordinaires, instauré un nouvel ordre juridique, doté d'institutions propres, au profit duquel les États qui en sont membres ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains ». Pourtant, en droit constitutionnel français, la souveraineté ni ne se limite ni ne se transfère... Il convient de souligner que le Conseil constitutionnel distingue les transferts de compétences par l'État des transferts de souveraineté : les seconds ne sont pas possibles alors que les premiers le sont, sauf précisément s'ils remettent en cause la souveraineté. Cependant, le Conseil constitutionnel admet que la construction européenne puisse nécessiter des transferts de compétences qui affectent notre souveraineté mais à condition que cela soit de manière limitée.

C'est d'ailleurs de cette façon qu'a été accepté *le transfert de souveraineté monétaire* en considérant qu'il s'agissait d'une simple limitation de notre souveraineté. D'abord, on peut considérer ce point de vue comme contestable pour le moins et ensuite, en principe, le peuple est en droit de reprendre sa souveraineté monétaire, mais il faudrait alors le faire en respectant strictement les traités européens (TUE et TFUE) que la France a ratifiés. La sortie de la France de la zone euro ne pourrait donc ne se faire que selon l'article 50 du TUE, c'est-à-dire selon les modalités d'une sortie « ordonnée ». Cela dit, laissons aux juristes le soin de démêler la contradiction qui apparaît alors avec le règlement européen n°974/98 qui dit dans les articles 2 et 3 de sa deuxième partie : « Article 2 : Avec effet à partir des dates respectives d'adoption de l'euro, la monnaie des États membres participants est l'euro, l'unité monétaire est un euro ; un euro est divisé en cent cents » ; « Article 3 : L'euro remplace la monnaie de chaque État membre participant au taux de conversion ».

Notons ici que les notions d'autonomie et de souveraineté peuvent être placées aussi sur un plan individuel comme nous le suggère un post : « *Small is Beautiful* n'est pas seulement une formule esthétique. C'est une doctrine de puissance. Ce que Jobs a compris avec l'iPhone, c'est que la vraie révolution n'était pas seulement d'avoir de gros ordinateurs centraux, mais de mettre une puissance de calcul personnelle dans la poche de chacun. L'ordinateur devenait intime. Portable. Individuel. Quasi organique. C'est exactement le sujet de demain avec l'IA, la robotique, l'énergie, la sécurité, la monnaie, les communications. L'autonomie ne viendra pas seulement des grands systèmes centralisés. Elle viendra de la capacité à miniaturiser, distribuer, localiser, rendre résilient. Un monde vraiment libre ne peut pas dépendre d'un seul cloud, d'une seule plateforme, d'un seul réseau, d'une seule monnaie, d'un seul fournisseur, d'un seul État, d'un seul point de coupure. La centralisation donne de la puissance. Mais la décentralisation donne de la survie. Le téléphone dans la poche était déjà une leçon politique : celui qui possède son terminal possède une part de sa souveraineté. Mais cette souveraineté reste incomplète si le terminal dépend entièrement du cloud, de l'app store, de la banque, de la connexion, du réseau, de la conformité. La prochaine étape sera donc l'intelligence embarquée. L'IA locale. Les robots autonomes. Les systèmes capables de fonctionner même quand le centre tombe. C'est là que le débat autour de Musk devient passionnant. Starlink, Tesla, xAI, robotique, énergie, satellites : derrière le spectacle médiatique, il y a une intuition stratégique très forte. Réduire la dépendance aux grands centres de contrôle. Mettre de la puissance au bord du réseau. Faire descendre l'intelligence dans les objets, les véhicules, les maisons, les corps productifs. L'avenir ne sera pas seulement "plus grand". Il devra être plus autonome. Plus distribué. Plus redondant. Plus résilient. *Small is beautiful*, oui. Mais surtout : *small is survivable* ».

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 donnent 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.

Jürgen 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** (1530-1596), 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** (1588-1679), 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** (1632-1704), **Montesquieu** (1689-1755) et **Rousseau** (1712-1778), la souveraineté appartient en dernière instance au peuple (d'où la dichotomie souveraineté populaire vs souveraineté nationale), elle est délégable et limitée (par les droits fondamentaux), et il y a la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif, judiciaire) comme principe fondamental d'organisation interne (rappelons que c'est en fonction dont fonctionne cette séparation que l'on distingue les différents régimes politiques : dans le régime parlementaire, la séparation est « souple » alors que dans le régime présidentiel, elle est « stricte »). Notons que dans son dernier livre (« Faire peuples », Kimé, 2024), **Gérard Bras** suscite une réflexion originale en dissociant « peuple souverain » et « souveraineté populaire ».

•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 chaos géopolitique mondial actuel est un autre facteur, peut-être le plus important, de relativisation du concept de souveraineté.

La guerre en Iran a amené, fin mai 2026, **Shanaka Anslem Perera**, auteur du livre « The Ascent Begins ; the World beyond Empire » (L'ascension commence : le monde au-delà de l'empire ; la souveraineté à l'ère de l'effondrement), paru en octobre 2025, à proposer de **remplacer la doctrine de la souveraineté par la doctrine de l'admissibilité**.

Cet article me semble à ce point important et intéressant que j'en donne ci-après le contenu intégral :

« Comment la preuve, l'autorisation, le débit, le filet de sécurité et la possibilité de sortie ont remplacé la souveraineté comme variables opérationnelles du système mondial

I. Le week-end où la Banque centrale est devenue visible

Kevin Warsh a prêté serment en tant que président de la Réserve fédérale le 22 mai 2026, et le Comité fédéral de l'open market l'a élu à l'unanimité à ce poste. Ce fait est inscrit dans les archives officielles de la Réserve fédérale.

Ce que le communiqué officiel ne mentionne pas, mais que la semaine a rendu difficile à ignorer, c'est que la transition de la banque centrale s'est inscrite dans un cadre plus large d'autorisations. Un blocus spécifique du port d'Ormuz. Une nouvelle proposition de compte de paiement à la Réserve fédérale. Une loi sur les stablecoins intégrant les dollars numériques privés aux réserves et au respect des sanctions. Un dossier nucléaire dont la procédure de vérification était interrompue. Et une résolution des prix du marché plus rapide que ce que les navires, les assureurs, les inspecteurs et les réseaux de paiement pouvaient traiter.

Ce n'était pas la preuve d'un plan directeur unique. Cette affirmation est trop facile à réfuter. C'était quelque chose de plus durable. La convergence visible d'une doctrine qui s'est forgée au cours de plus de deux décennies de politique financière. Cette doctrine n'est pas la domination du dollar. Ce n'est pas la dédollarisation. Il ne s'agit même pas du pétrodollar. Il s'agit d'admissibilité.

La question qui détermine aujourd'hui le prix du système mondial n'est plus de savoir ce qu'un État possède, ce qu'une entreprise détient, ce qu'un navire transporte, ce qu'un modèle peut calculer, ni ce qu'une cryptomonnaie stable promet. Il s'agit de savoir si la revendication peut être vérifiée, autorisée, transférée, financée et garantie lorsque le réseau devient hostile, et s'il existe encore une issue si les portes se ferment.

Gardez cette semaine en tête.

Quelques jours avant la cérémonie à la Maison Blanche, une initiative du Sénat sur les pouvoirs de guerre concernant l'Iran avait suffisamment progressé pour signaler une pression constitutionnelle sur le pouvoir exécutif, même si elle n'est pas devenue loi contraignante. Le 20 mai, le Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale a sollicité l'avis du public sur une proposition de compte

de paiement pour les institutions légalement éligibles. Si elle est finalisée, cette mesure officialiserait un accès restreint à la compensation pour certaines institutions de paiement, en dehors du modèle de compte maître complet. Le gouverneur Michael Barr s'y est opposé, avertissant que la proposition ne comportait pas de garanties suffisamment spécifiques contre les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme dans les institutions que la Réserve fédérale ne supervise pas. La veille de la cérémonie à la Maison Blanche, le président a reporté un engagement familial important, le dossier iranien étant soumis à la médiation pakistanaise, ce qui a renforcé l'impression d'une fenêtre de décision très réduite. Le lendemain, lors d'une conférence de presse à New Delhi, le secrétaire d'État a déclaré qu'une annonce concernant l'Iran pourrait être faite, peut-être le jour même ou le lendemain. Au même moment, le chef d'état-major de l'armée pakistanaise se trouvait à Téhéran pour rencontrer le président iranien, le président du Parlement et le ministre iranien des Affaires étrangères.

Quarante jours avant la cérémonie à la Maison Blanche, le 12 avril 2026, le Commandement central des États-Unis a annoncé la mise en œuvre d'un blocus ciblé des ports iraniens à compter du 13 avril. L'ordre était formulé sans ambiguïté quant à sa sélectivité : les navires transitant par le détroit d'Ormuz à destination ou en provenance de ports non iraniens ne seraient pas bloqués ; les navires entrant ou sortant des ports iraniens seraient déviés. La campagne militaire qui a précédé le blocus avait suffisamment affaibli les capacités militaires iraniennes pour rendre plausible un régime de contrôle ciblé sur certains ports. L'ampleur exacte de cet affaiblissement relève des évaluations de la défense, et non d'une analyse théorique.

La convention ne s'est pas simplement pliée. Elle est devenue un signal visible. Qu'elle ait été conçue comme une chorégraphie ou qu'elle soit le fruit d'une convergence institutionnelle, l'effet était sans équivoque. La succession à la tête de la banque centrale s'est immiscée dans le pouvoir exécutif, parallèlement à une manœuvre de politique étrangère et à un tournant réglementaire intérieur, le tout en l'espace de sept jours. Si l'on considère la cérémonie à la Maison Blanche, le blocus, la proposition de compte de paiement, la réglementation des stablecoins, les lacunes en matière de vérification à l'Agence internationale de l'énergie atomique et le dossier iranien négocié par le Pakistan, une autre image se dessine. Il ne s'agit pas d'un scénario unique, mais d'un système d'exploitation convergent. C'est l'architecture qui est en jeu. Le dollar est actuellement à la fois plus fort et structurellement plus fragile qu'il ne l'a jamais été. La même logique de gouvernance qui a débuté dans le domaine de la conformité financière s'étend désormais à l'intelligence artificielle, à la biologie, à l'identité et à la parole. Ce qui influence de plus en plus le prix des transactions majeures au sein du système mondial, ce n'est plus la propriété ni la souveraineté. C'est l'admissibilité. La doctrine qui structure cette variable s'est forgée au cours de plus de vingt ans de pratique financière, sans pour autant porter de nom définitif au sein des institutions qui l'ont élaborée. Dans cet ouvrage, nous l'appelons la doctrine de l'admissibilité.

II. Le détroit était ouvert sur le papier. La réalité était tout autre.

Sur le papier, le détroit d'Ormuz n'a jamais été fermé.

L'ordre du Commandement central était spécifique à chaque port. Le détroit restait ouvert à la navigation internationale. Les navires en transit vers et depuis les ports non iraniens étaient autorisés à naviguer librement. Les navires à destination des ports iraniens étaient dérotés. L'organisation était sélective. La carte est restée inchangée. Le point de passage stratégique demeurait juridiquement ouvert.

La carte disait une chose. Le trafic maritime en disait une autre.

Selon un rapport de l'Institut naval des États-Unis, basé sur les données de Lloyd's List, le trafic commercial dans le détroit a chuté à une fraction infime du trafic d'avant le conflit dans les semaines qui ont suivi l'ordre de blocus. Ce sont les armateurs, les capitaines, les affréteurs, les financiers et les comités d'évaluation des risques des équipages qui ont pris cette décision. L'autorisation légale ne se traduisait pas par un transit praticable lorsque la route était jugée dangereuse.

Le système maritime n'avait pas besoin d'une fermeture formelle pour en instaurer une, même de fait. L'association Lloyd's Market a par la suite précisé que l'assurance de guerre restait disponible, que la couverture de protection et d'indemnisation demeurait non résiliable et que l'argument selon lequel l'indisponibilité des assurances était la principale raison de l'arrêt des navires était inexact. Le point le plus important est plus subtil. La décision est désormais entre les mains des armateurs, des capitaines, des affréteurs, des financiers et des comités d'évaluation des risques liés à l'équipage. Si ces acteurs jugent une route trop dangereuse, l'autorisation légale ne garantit pas le trafic. La route est ouverte en droit, mais compromise en pratique. Cet écart entre l'accès formel et la navigation effective constitue le régime d'admissibilité dans sa forme la plus pure.

Le marché n'avait pas besoin d'une fermeture formelle. Il lui fallait une classification des risques, une évaluation de la sécurité de l'équipage, un refus de contrat d'affrètement, un examen des engagements bancaires et un capitaine refusant d'embarquer un équipage civil dans une zone de conflit. Chacune de ces mesures, appliquée à grande échelle, aurait le même effet qu'un blocus naval autrefois. Parallèlement, un système de vérification existant s'est effondré. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), dans son rapport de février 2026 au Conseil des gouverneurs, estimait qu'au 13 juin 2025, l'Iran détenait 440,9 kilogrammes d'uranium enrichi à 60 % en isotope fissile U-235, dont 432,9 kilogrammes vérifiés sous forme d'hexafluorure d'uranium. Ce même rapport indiquait que l'Agence ne pouvait fournir d'informations actualisées sur la taille, la composition ou la localisation du stock d'uranium enrichi iranien, faute d'accès aux installations concernées. Le problème ne réside pas uniquement dans la matière elle-même, mais dans l'absence de suivi. Sans continuité des connaissances, l'utilisation pacifique de matières nucléaires ne peut être certifiée par le système.

Il ne s'agit pas d'un blocus, ni d'un stock, mais d'admissibilité, c'est-à-dire du droit conditionnel d'une chose ou d'une revendication d'intégrer le réseau qui permet son utilisation. Un navire jugé dangereux par le marché est inutilisable. Les matières nucléaires que les inspecteurs ne peuvent pas examiner ne sont pas considérées comme des matières certifiées. Un dollar sans autorisation d'accès est, en pratique, inutilisable. Ce n'est pas la matière elle-même qui importe, mais son admission.

III. La Formule. Preuve, Autorisation, Débit, Garantie, Sortie.

La formule comporte cinq variables.

Preuve. Autorisation. Débit. Garantie. Sortie. Le pouvoir de tout régime d'admissibilité sur une demande se décompose en les quatre premières. La viabilité de tout État, institution ou actif opérant dans de tels régimes est le produit de ces quatre par la cinquième.

La preuve est la preuve vérifiable que le demandeur peut produire. Le connaissance. L'évaluation des risques de blanchiment d'argent. La continuité des connaissances au sein de l'Agence. L'approbation du Comité d'éthique de la recherche. La carte modèle. La licence de contrôle des exportations. L'élément que le système doit examiner avant de traiter la demande.

L'autorisation est l'autorisation discrétionnaire du contrôleur. La licence de l'Office of Foreign Assets Control. Le compte principal de la Réserve fédérale. La non-inscription sur la liste du Joint War Committee. L'autorisation du Committee on Foreign Investment in the United States. La classification de niveau de la loi européenne sur l'intelligence artificielle. L'approbation de l'évaluation préalable au déploiement. Ce qui transforme une preuve en feu vert au tourniquet approprié.

Le débit correspond à la capacité du réseau par lequel transite la créance validée. Fedwire et FedNow au niveau financier. Le détroit d'Ormuz et le détroit de Malacca au niveau physique. Les câbles sous-marins et les réseaux de distribution de contenu au niveau informationnel. Les installations de biosécurité de niveau 4 et la ligne de production biopharmaceutique conforme aux bonnes pratiques de fabrication au niveau biologique. Le canal par lequel une créance validée est effectivement acheminée.

Le filet de sécurité est le garant, qu'il soit physique, juridique ou institutionnel, qui protège le réseau contre toute substitution. La Cinquième Flotte. Le guichet d'escompte de la Réserve fédérale. Le mécanisme de pension des autorités monétaires étrangères et internationales. La garantie des dépôts de la Federal Deposit Insurance Corporation. L'architecture sous-marine AUKUS. La réciprocité de l'article 5 de l'OTAN. Ce qui empêche la construction d'un autre réseau autour du vôtre.

La possibilité de sortie est la marge de manœuvre dont dispose l'État ou l'institution pour régler ses opérations en dehors du réseau si celui-ci se ferme. Le correspondant alternatif. L'échange bilatéral. Le système de compensation non aligné. Le lingot d'or dans le coffre-fort personnel. Le pipeline de dérivation physique. Le registre redondant. Ce qui empêche le pouvoir discrétionnaire du contrôleur de se transformer en un droit absolu de participation.

Chacun des quatre premiers facteurs est administré par une autorité discrétionnaire. Chaque autorité dispose d'une grande latitude. Nombre de ces décisions sont susceptibles de recours formel. En pratique, le critère de contrôle laisse souvent le pouvoir discrétionnaire du contrôleur largement intact. Les litiges concernant l'accès au compte principal de la Réserve fédérale ont déjà mis en lumière le problème fondamental. Le droit de détenir de l'argent n'est pas la même chose que le droit de compensation au sommet du système du dollar. Le pouvoir discrétionnaire du Comité mixte de guerre est administré par un organisme sectoriel dont les délibérations ne sont pas publiques. Le pouvoir discrétionnaire de l'Agence est administré dans le cadre d'un régime de garanties auquel l'Iran ne participe plus pleinement. Le pouvoir discrétionnaire de l'Office of Foreign Assets Control a été restreint à la limite des contrats intelligents immuables par la Cour d'appel du cinquième circuit dans l'affaire Van Loon c. Département du Trésor le 26 novembre 2024. Le pouvoir discrétionnaire à tous les autres niveaux reste intact, et l'État réglementaire a érigé des barrières plus hautes que la limite tracée par le tribunal.

La formule à cinq facteurs n'est pas une métaphore. Il s'agit de l'architecture littérale, reproduite à travers six piles de coordination par ailleurs indépendantes.

IV. Six systèmes, une logique

Les deux premiers systèmes sont actifs dans le cadre de l'enquête d'Ormuz. Les quatre suivants illustrent la même logique qui se propage à travers des domaines adjacents.

Le premier système est physique.

Le blocus portuaire du Commandement central. Les zones répertoriées par le Comité mixte de guerre de Lloyd's. La continuité des connaissances de l'Agence. La réglementation internationale sur le trafic d'armes (ITAR). Les contrôles à l'exportation du Bureau de l'industrie et de la sécurité (BIS). L'examen du Comité sur les investissements étrangers aux États-Unis (CFIUS). L'Arrangement de Wassenaar. Le Groupe Australie. Le Groupe des fournisseurs nucléaires (Nuclear Suppliers Group). Chaque canal par lequel un objet physique, une technologie à double usage, un système militaire ou un équipement stratégiquement sensible franchit une frontière est administré selon un régime d'admissibilité. La grammaire est identique. Une demande. Un point de contrôle. Un pouvoir discrétionnaire. Une norme d'examen formellement susceptible de contrôle, mais en pratique restrictive.

Le deuxième système est financier.

La liste des ressortissants spécialement désignés (SDN) de l'Office de contrôle des avoirs étrangers (OFAC), étendue sur plus de vingt ans de déploiement continu. Le régime de déclaration des bénéficiaires effectifs du Réseau de lutte contre la criminalité financière (FinCEN). L'accès à la messagerie SWIFT. Le pouvoir discrétionnaire de la Réserve fédérale en matière de comptes maîtres, mis en lumière par un récent contentieux. La proposition de la Réserve fédérale du 20 mai concernant les comptes de paiement, si elle est adoptée, étendrait l'accès contrôlé à la compensation aux établissements de paiement non bancaires, tout en leur refusant l'accès au guichet d'escompte, au crédit intrajournalier, aux intérêts sur les soldes au jour le jour et à la tolérance au découvert. La loi GENIUS, signée en juillet 2025, qui fait des stablecoins réglementés un instrument en dollars adossé à des réserves légalement reconnues, exige des réserves de change à parité entre liquidités et bons du Trésor à court terme, impose des publications mensuelles, soumet les émetteurs à la loi sur le secret bancaire et requiert la capacité technique de saisir, de geler ou de détruire les stablecoins de paiement lorsque la loi l'exige. L'avis conjoint de proposition de réglementation publié le 8 avril 2026 par le Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) et l'Office of Foreign Assets Control (OFAC), s'il est adopté, intégrerait les émetteurs de stablecoins de paiement autorisés à une architecture de conformité en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de sanctions, et inclurait l'autorisation au niveau du protocole d'émission, de circulation et de rachat des jetons. Ces instruments ne forment pas encore un système fermé, mais ils convergent vers celui-ci. La nature historiquement portable du dollar, notamment sous forme d'espèces et de dollars numériques offshore, est progressivement intégrée à des mécanismes d'émission et de rachat autorisés, via un régime de conformité fédéral structurellement similaire au système bancaire traditionnel.

Le troisième élément est numérique.

L'arrêt Van Loon a établi une distinction. La Cour d'appel du cinquième circuit a statué que les contrats intelligents immuables ne constituent pas une propriété au sens de l'International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), car ils ne peuvent faire l'objet d'une propriété. Le droit d'exclusion, a rappelé la Cour au Département du Trésor, est l'un des droits de propriété les plus précieux, et un logiciel incontrôlable ne peut en faire l'objet. Le Département du Trésor a par la suite radié les adresses Tornado Cash de la liste. La limite a été fixée au niveau de l'immuabilité. Tout ce qui se situe au-dessus de ce niveau – chaque plateforme d'échange centralisée, chaque contrat d'émission, chaque passerelle d'entrée et de sortie de monnaie fiduciaire, chaque dépositaire, chaque contrat intelligent modifiable, chaque personne ou entité identifiable qui touche à la valeur lors du franchissement de cette limite – reste soumis à l'admissibilité. L'Union européenne a bâti la même architecture, dans un langage différent. La loi sur les services numériques impose

des obligations fondées sur les risques aux très grandes plateformes en ligne, la Commission européenne disposant d'un pouvoir discrétionnaire d'application. Le règlement sur les marchés des crypto-actifs impose des tests d'admissibilité aux fournisseurs de services de crypto-actifs dans toute l'Union. La loi britannique sur la sécurité en ligne impose une obligation de vigilance aux plateformes en ligne, l'Ofcom disposant d'un pouvoir discrétionnaire d'application. L'Administration chinoise de la cybersécurité administre un régime parallèle, sous une appellation idéologique différente mais avec une structure identique.

Le quatrième pilier est biologique.

La politique du gouvernement américain relative à la surveillance des recherches à double usage préoccupantes, dans son cadre de mise en œuvre de mai 2024, exige un examen institutionnel et fédéral pour une liste définie d'agents pathogènes et de catégories expérimentales. Ce cadre n'interdit pas la recherche, mais la conditionne à l'admission à un régime d'autorisation administré par les Instituts nationaux de la santé (NIH) et le Département de la santé et des services sociaux (HHS). L'accès au niveau de biosécurité 4 est conditionné par une certification. Certains transferts, applications et déploiements de plateformes biologiques avancées sont de plus en plus souvent soumis à des examens relatifs à la double utilisation, à la sécurité, au contrôle des exportations, aux essais cliniques ou aux achats. Le déploiement de la thérapie CRISPR est conditionné par la procédure d'autorisation de mise sur le marché d'un nouveau médicament expérimental aux États-Unis et par la procédure parallèle de l'Agence européenne des médicaments (EMA). Les négociations autour de l'Accord de l'Organisation mondiale de la santé sur les pandémies, du débat sur le protocole de vérification de la Convention sur les armes biologiques et des accords de coopération bilatérale entre les principaux programmes de biosciences constituent la formalisation de l'admissibilité biologique au niveau international. Ce n'est pas l'agent pathogène en lui-même qui représente la menace, mais l'agent pathogène non vérifié. Le forçage génétique n'est pas interdit, mais le forçage génétique non autorisé l'est.

La cinquième couche est cognitive.

Le cadre de gestion des risques liés à l'intelligence artificielle du National Institute of Standards and Technology (NIST), publié en janvier 2023 et enrichi du profil d'intelligence artificielle générative en juillet 2024, établit un cadre de gouvernance volontaire de plus en plus considéré comme une architecture de référence par les entreprises réglementées, les responsables des achats et les évaluateurs de sécurité. La loi européenne sur l'intelligence artificielle, en vigueur depuis août 2024 et mise en œuvre progressivement jusqu'en 2027, classe les systèmes d'intelligence artificielle par niveau de risque et conditionne le déploiement des systèmes à haut risque et des systèmes à usage général à une évaluation de la conformité, à la documentation technique et au suivi post-commercialisation. L'Institut américain de sécurité de l'intelligence artificielle, opérationnel grâce à des accords bilatéraux avec ses homologues du Royaume-Uni, de Singapour, du Japon et un réseau croissant d'instituts nationaux, réalise des évaluations préalables au déploiement des modèles émergents. Un modèle émergent placé dans un contexte réglementé, à haut risque ou à risque systémique est de plus en plus soumis à des obligations de documentation, d'évaluation, de conformité, de transparence ou de suivi post-commercialisation avant de pouvoir être considéré comme institutionnellement admissible. La convergence entre le cadre de gestion des risques liés aux modèles imposé par la Réserve fédérale aux institutions supervisées en vertu de la lettre de supervision 11-7 et le cadre de gouvernance de l'intelligence artificielle imposé par le National Institute of Standards and Technology aux systèmes d'intelligence artificielle n'est pas métaphorique. Elle est opérationnelle. La méthodologie converge. Il s'agit d'inventorier le modèle, de documenter les hypothèses, de tester les comportements anormaux, de surveiller les dérives, d'attribuer les responsabilités et de préserver l'auditabilité. Les mêmes rôles institutionnels commencent à se répéter d'un domaine à l'autre.

Le sixième élément est informationnel.

La loi visant à protéger les Américains contre les applications contrôlées par des adversaires étrangers (Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act), signée le 24 avril 2024, subordonne le maintien en service aux États-Unis des applications désignées contrôlées par des entités étrangères à leur cession. La liste couverte par la Federal Communications Commission (FCC) en vertu de la loi sur la sécurité des réseaux (Secure Networks Act) exclut les équipements provenant de fournisseurs étrangers désignés des réseaux desservant des citoyens américains. L'équipe Telecom et le Comité sur les investissements étrangers aux États-Unis (Committee on Foreign Investment in the United States) examinent les installations d'atterrissage de câbles sous-marins. Les contrôles à l'exportation de semi-conducteurs, instaurés par la loi CHIPS et la Science Act et les règles du Bureau de l'industrie et de la sécurité d'octobre 2022 (étendues en octobre 2023 et affinées par la suite), conditionnent la circulation de l'information, des capacités et du code lors de l'admission à un réseau dont le contrôle d'accès est assuré soit par une autorité du pouvoir exécutif américain, soit, dans le cas européen, par la Commission européenne et les autorités de régulation des États membres concernés.

Six niveaux. Une seule logique. Le pathogène, le modèle, le dollar, le navire, la plateforme et la puce ne sont pas les variables. La variable est l'admission de chacun au sein du réseau, qui lui permet de devenir productif. Cette architecture se met en place à grande échelle depuis les doctrines post-11 septembre du début des années 2000, s'est accélérée après le blocage des réserves de la banque centrale russe en février 2022, a été codifiée au niveau financier par la loi sur les stablecoins de 2025 et se révèle aujourd'hui au grand public. Cette architecture n'a pas nécessité de complot, mais une filiation doctrinale.

V. De la politique financière à l'autorisation programmable

En 2004, le département du Trésor a créé un poste de sous-secrétaire au terrorisme et au renseignement financier. Le premier titulaire de ce poste fut un juriste discret du nom de Stuart Levey. M. Levey a servi sous la présidence de George W. Bush et a été reconduit dans ses fonctions par le président Barack Obama, une continuité inhabituelle qui témoignait de la reconnaissance bipartisanne du travail qu'il entreprenait.

À ses côtés durant cette période fondatrice se trouvait Juan Zarate, qui a été le premier secrétaire adjoint au Trésor chargé du financement du terrorisme et des crimes financiers, puis conseiller adjoint à la sécurité nationale pour la lutte contre le terrorisme. En 2013, M. Zarate a publié « La Guerre du Trésor », un ouvrage autobiographique qui fait également office de texte fondateur de ce que l'on appelle aujourd'hui la politique financière. Le mécanisme décrit par M. Zarate est d'une élégance discrète. L'autorité de sanction n'a pas besoin d'imposer la réglementation. Le marché s'en charge. Les institutions financières s'autorégulent, car l'alternative est la perte d'accès aux correspondants, ce qui constitue en soi un critère d'admissibilité. L'État n'a pas besoin de contraindre au respect des règles. L'État n'a qu'à rendre commercialement impossible toute alternative à la conformité.

Cette doctrine s'est transmise de génération en génération. David Cohen a succédé à Levey et a ensuite occupé le poste de directeur adjoint de la CIA. Adam Szubin a été sous-secrétaire d'État par intérim. Sigal Mandelker a servi sous la première administration Trump. Brian Nelson a servi sous l'administration Biden. Chacun a perfectionné les outils et étendu leur portée. À l'entrée en fonction de la seconde administration Trump en janvier 2025, cette doctrine était déjà opérationnelle dans le cadre des sanctions contre l'Iran à la fin des années 2000, des sanctions contre la Russie à partir de 2022 et du contrôle technologique de la Chine à partir de 2022.

Cette doctrine se poursuit au sein de l'administration actuelle. Avant de rejoindre le Trésor, le secrétaire au Trésor, Scott Bessent, travaillait chez Soros Fund Management puis chez Key Square Group, à la croisée de la stratégie macroéconomique et du risque politique. Depuis sa prise de fonctions en janvier 2025, Bessent a publiquement présenté les stablecoins réglementés comme un outil pour renforcer le dollar et stimuler la demande de titres du Trésor. Il a exposé cette thèse à plusieurs reprises, notamment lors d'une interview au New York Post à l'occasion du vote sur la loi GENIUS, lors de son audition devant la commission bancaire du Sénat en février 2026 pour défendre cette loi, dans des déclarations sur son compte officiel de réseau social, et lors du discours de lancement du rapport de la Maison-Blanche sur les actifs numériques en juillet 2025.

La doctrine est ouvertement formulée. La stratégie est publiquement annoncée. La mise en œuvre est opérationnelle. Rien n'est dissimulé. Ces éléments n'ont pas été considérés dans leur ensemble.

Le nouveau président de la Réserve fédérale en est le complément doctrinal. Avant sa prise de fonction, Kevin Warsh a publié des écrits et donné des entretiens à l'Institut Hoover, où il était titulaire de la bourse de recherche Shepard Family en économie. Ces écrits mettaient l'accent sur la rigueur budgétaire et la réduction de l'intervention de la Réserve fédérale sur les marchés. Dans sa conférence G30 d'avril 2025 à Washington, intitulée « Sommets dominants », et lors d'interventions publiques ultérieures, notamment une interview télévisée avec Peter Robinson à l'Institut Hoover, M. Warsh a plaidé pour le rétablissement d'une discipline monétaire conforme à l'esprit de l'Accord du Trésor et de la Réserve fédérale de 1951. Il a également exprimé des inquiétudes quant à la taille du bilan de la banque centrale et a affirmé que sa réduction était à la fois souhaitable et compatible avec une inflation plus faible à long terme.

Comparons ces deux doctrines. Le secrétaire au Trésor a publiquement présenté les stablecoins réglementés comme un outil de renforcement du dollar et de stimulation de la demande de titres du Trésor. Le nouveau président de la Réserve fédérale a, quant à lui, plaidé publiquement pour une réduction du rôle de la banque centrale en tant qu'acheteur de titres du Trésor. Considérées ensemble, ces positions dessinent une répartition des tâches plausible : un bilan de banque centrale plus restreint au sommet, et un réseau de distribution de dollars privés plus important et réglementé en dessous. La demande de titres du Trésor par les autorités étrangères diminue marginalement, tandis que la demande captive issue des réserves de stablecoins réglementés se développe. Le principal fournisseur de liquidités du dollar se montre plus discipliné, tandis que son réseau de distribution autorisé se généralise.

Nul besoin de complot ni de manœuvres secrètes. L'héritage, l'architecture institutionnelle et une génération de praticiens formés en son sein suffisent. Les travaux publics d'institutions telles que RAND, le Center for Strategic and International Studies, le Center for a New American Security, l'Atlantic Council et Hudson ont maintes fois testé différents scénarios : sanctions, stratégie financière, dédollarisation et escalade. L'important n'est pas qu'un seul exercice ait abouti à l'architecture actuelle, mais que cette doctrine soit peaufinée par des professionnels depuis des années. Le Conseil national de sécurité coordonne ses actions avec le Trésor, la Réserve fédérale, le ministère de la Justice, le Bureau du directeur du renseignement national et le ministère de la Défense.

VI. L'acheteur captif. Les stablecoins comme infrastructure de demande de titres du Trésor

Deux chiffres structurent l'architecture financière.

Le premier est le montant des titres du Trésor américain détenus par les autorités étrangères. Ce montant, en pourcentage de l'émission totale de titres du Trésor, diminue depuis une dizaine d'années et se situe à un niveau qui, bien que toujours important en valeur absolue, se réduit en pourcentage de la dette publique en forte croissance. Le second est la taille projetée du marché réglementé des stablecoins en dollars d'ici 2030. Les prévisions concernant ce marché varient considérablement. Les projections les plus optimistes atteignent plusieurs billions de dollars. Les études de JPMorgan estiment que ces estimations sont trop optimistes et situent l'échéance de 2028 autour de 500 milliards de dollars. L'amplitude du marché importe plus que l'estimation précise. Si les stablecoins réglementés se développent significativement, ils constituent une nouvelle source de demande de liquidités. Dans le cas contraire, la thèse de l'acheteur captif s'affaiblit.

Voilà donc l'acheteur captif.

L'acheteur captif n'est pas une banque centrale étrangère diversifiant ses réserves. Il ne s'agit pas non plus d'un fonds souverain optimisant ses investissements sur différentes classes d'actifs. L'acheteur captif est un émetteur de stablecoin autorisé, réglementé par la loi GENIUS, supervisé par l'Office of the Comptroller of the Currency ou par un organisme de réglementation étatique compétent, audité mensuellement, conforme aux réglementations anti-blanchiment et aux sanctions, disposant des capacités techniques nécessaires pour saisir et détruire les jetons émis sur ordre légal, et structurellement tenu de détenir ses réserves en espèces et en titres du Trésor à court terme ou autres actifs liquides éligibles. L'acheteur captif n'est en aucun cas un acheteur discrétionnaire. Il constituerait un élément structurel de la nouvelle architecture réglementaire une fois celle-ci finalisée. Chaque dollar de stablecoin émis nécessiterait un dollar de réserves liquides éligibles. Dans la mesure où ces réserves sont détenues en bons du Trésor à court terme, le marché réglementé des stablecoins devient une demande structurelle de titres du Trésor à court terme.

C'est pourquoi la proposition de la Réserve fédérale du 20 mai est plus importante que ne le laissent entendre les gros titres. Le nouveau cadre relatif aux comptes de paiement, soumis à consultation publique, étendrait, s'il était finalisé, l'accès à la compensation de la Réserve fédérale à une catégorie définie d'établissements de paiement non bancaires. Ces comptes ne seraient pas des comptes maîtres. Les établissements n'auraient pas accès au guichet d'escompte. Ils ne bénéficieraient pas de crédit intrajournalier. Ils ne percevraient pas d'intérêts sur les soldes au jour le jour. Ils auraient accès au service Fedwire Funds Service, à FedNow, au service national de règlement et aux transferts de titres Fedwire gratuits. Les transactions entraînant un découvert seraient automatiquement rejetées. Le gouverneur Barr a exprimé son désaccord, estimant que la proposition ne prévoit pas de garanties suffisamment spécifiques et robustes contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme par des établissements non supervisés par la Réserve fédérale. Il convient de considérer cette architecture comme un système intégré en cours de formation. La loi GENIUS confère aux stablecoins réglementés le statut d'instrument en dollars adossé à des réserves et reconnu juridiquement. La proposition de réglementation conjointe FinCEN-OFAC intégrerait les émetteurs autorisés au dispositif de sanctions et de lutte contre le blanchiment d'argent et garantirait la

conformité au niveau du protocole. Le cadre des comptes de paiement de la Réserve fédérale, s'il est finalisé, ouvrirait un système de compensation restreint via Fedwire et FedNow aux mêmes émetteurs autorisés. Il en résulterait, une fois achevé, une structure triangulaire. Le Trésor émet de la dette. Les émetteurs autorisés détiennent cette dette en réserve en contrepartie de jetons émis. La Réserve fédérale assure le règlement par lequel les jetons sont compensés à parité avec la monnaie de banque centrale. Ce système fermé deviendrait le système d'exploitation du dollar numérique, simultanément aux niveaux de détail et de gros.

Si le cadre des comptes de paiement est finalisé, l'instrument qui en résulterait serait un substitut de dollar numérique autorisé, soumis à des sanctions, techniquement programmable, émis par des intermédiaires privés réglementés au niveau fédéral, potentiellement réglé via les systèmes de compensation restreints de la Réserve fédérale, garanti par des réserves liquides éligibles telles que des espèces et des bons du Trésor à court terme, déployable à l'échelle mondiale auprès de toute personne pouvant satisfaire aux contrôles d'admissibilité à l'interface de l'émetteur, et gelé ou détruit sur ordre légal. Il ne s'agit pas d'une monnaie numérique de banque centrale. Il est plus utile à l'architecture actuelle qu'une monnaie numérique de banque centrale. Elle remplit toutes les fonctions d'une monnaie traditionnelle sans nécessiter l'infrastructure politique qu'impliquerait une émission directe de la banque centrale aux consommateurs. La forme est privée. Le fond est souverain. Le marché est mondial. La responsabilité est nationale.

Lorsque le secrétaire au Trésor présente publiquement les stablecoins réglementés comme un moyen de consolider la suprématie du dollar, c'est ainsi que la doctrine est interprétée. Le dollar le plus susceptible de conserver une place centrale en cas de crise au cours des deux prochaines décennies ne sera pas celui qui figurait dans les registres des banques correspondantes à la fin du XXe siècle. Ce sera le dollar de vérification. Il circulera sur des circuits sécurisés. Il sera accessible dans n'importe quelle juridiction. La compensation sera instantanée. Il sera lié à une contrepartie vérifiée. Au niveau du protocole, il sera conditionné par les paramètres de l'autorité de régulation au moment de la transaction.

L'architecture est partiellement en place. Le cadre de conformité approche des échéances clés de consultation publique. Le cadre de compensation est en cours de proposition. Les grandes banques d'investissement prévoient explicitement l'évolution du marché. Le secrétaire au Trésor a publiquement exposé la stratégie. Le nouveau président de la Réserve fédérale est en mesure de mettre en œuvre le volet banque centrale de cette stratégie. Reste à finaliser le déploiement, qui s'étalera sur trois à sept ans, et à se demander comment le reste du monde réagira.

VII. Le tournant décisif. La finalité du dollar et l'émergence d'une architecture de sortie.

Le reste du monde agit de concert.

Le Système de paiements interbancaires transfrontaliers (CIPS), géré par la Banque populaire de Chine, a connu une expansion considérable ces deux dernières années. Les volumes de transactions déclarés pour 2024 sont désormais suffisamment importants pour constituer une option de sortie significative, même s'ils sont encore loin d'un remplacement total des réserves. La part des échanges commerciaux de la Chine en renminbi plutôt qu'en dollars a franchi des seuils importants avec la Russie, l'Iran, plusieurs économies de moindre importance et, dans une moindre mesure, avec un plus grand nombre de pays. Cette architecture n'a pas encore atteint l'échelle du dollar. Elle est en cours de construction à l'échelle nécessaire pour offrir une sortie crédible à ceux qui craignent de se retrouver du mauvais côté d'une décision d'admissibilité future. Le CIPS offre une option de règlement parallèle, une solution de sortie pour ceux qui en ont besoin.

Le 31 octobre 2024, lors de la Conférence bancaire internationale Santander à Madrid, Agustín Carstens, directeur général de la Banque des règlements internationaux (BRI), a annoncé la finalisation du projet mBridge au sein du Pôle d'innovation. Ce projet, plateforme de paiements transfrontaliers multi-monnaies numériques de banque centrale (CBDC) réunissant la Banque populaire de Chine (via l'Institut de la monnaie numérique), l'Autorité monétaire de Hong Kong, la Banque de Thaïlande, la Banque centrale des Émirats arabes unis et la Banque centrale d'Arabie saoudite, avait atteint le statut de produit minimum viable, selon la BRI. M. Carstens a précisé que cette finalisation n'était pas motivée par des considérations politiques, que mBridge n'était pas un pont entre les BRICS, que la BRI n'opérait pas avec des pays sous sanctions et que tous les membres s'étaient engagés à développer des produits conformes aux sanctions. La véracité technique de ces affirmations ne modifie en rien la réalité structurelle de cette finalisation. L'architecture est désormais hébergée par les banques centrales fondatrices. La BRI n'en est plus le pilier institutionnel.

Parallèlement, la Banque des règlements internationaux a lancé le projet Agorá le 3 avril 2024, un partenariat public-privé explorant la tokenisation des paiements transfrontaliers via un registre unifié combinant les dépôts bancaires commerciaux tokenisés et la monnaie de gros des banques centrales tokenisée. Le 16 septembre 2024, la Banque a annoncé que sept banques centrales, dont la Réserve fédérale de New York, la Banque d'Angleterre, la Banque de France pour l'Eurosystème, la Banque du Japon, la Banque de Corée, la Banque du Mexique et la Banque nationale suisse, avaient rejoint le projet, ainsi que 41 entreprises financières du secteur privé réunies par l'Institut de la finance internationale, parmi lesquelles JPMorgan, Citi, HSBC, Mastercard, Visa, Swift et Euroclear. Le projet Agorá a franchi l'étape de la conception et est désormais en phase de test de prototypes. Les deux architectures, mBridge dans sa version finale et le projet Agorá dans sa version de développement, ne sont pas formellement opposées. Leur fonctionnement diverge. L'infrastructure mondiale de règlement de gros se divise selon la même ligne de réseau d'admissibilité que celle le long de laquelle se consolide l'architecture du dollar de détail.

Le dollar ne s'effondre pas. C'est une vision erronée. Les données du Fonds monétaire international sur la composition des réserves officielles de change, jusqu'au quatrième trimestre 2025, indiquent que le dollar américain représente 56,77 % des réserves allouées, contre 1,95 % pour le renminbi. La Banque des règlements internationaux (BRI) rapporte que le dollar était présent dans 89,2 % des transactions de change en avril 2025. Le dollar demeure la monnaie la plus durable au monde. Or, chaque utilisation de cette monnaie comme instrument d'autorisation accroît la valeur des options de sortie. La thèse correcte n'est pas celle d'un effondrement, mais celle d'une domination assortie d'une prime de révocation croissante.

Cette substitution n'est pas motivée par l'idéologie ou l'hostilité. Elle résulte de la réaction rationnelle de tout État, de tout fonds souverain, de toute grande institution ayant constaté l'immobilisation des réserves de la banque centrale russe en février 2022 et conclu que le retrait de l'admissibilité n'est ni partiel ni négociable. L'État qui envisage la possibilité d'un retrait de sa propre admissibilité dans le cadre d'une future configuration politique commence à se constituer une marge de manœuvre. Cette marge de manœuvre se traduit par l'adhésion au CIPS, la participation au mBridge, l'achat d'or par la banque centrale à des taux annuels de plusieurs centaines de tonnes, ou encore des accords bilatéraux de swap de devises. L'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis occupent une place centrale

dans l'architecture du mBridge, tout en restant profondément liés au système du dollar. Le projet Agorá, quant à lui, suit une voie différente, ancrée par la Réserve fédérale de New York, les principales banques centrales européennes et asiatiques, et les plus grandes institutions financières privées réunies au sein de l'Institut de la finance internationale. L'important n'est pas l'identité des membres, mais la capacité stratégique de se forger une marge de manœuvre face à des scénarios de règlement incompatibles. L'Inde participe au Quad et à l'élargissement des BRICS+. La Turquie adopte une position intermédiaire. Le Brésil se couvre.

Le monde ne se divise pas en deux camps. Il évolue vers un système d'adhésion à de multiples réseaux, offrant une flexibilité stratégique. Le réseau d'admissibilité hégémonique est au centre. Les architectures de sortie se situent à la périphérie. Les États neutres gèrent leur accès multivectoriel. Telle est la structure géopolitique opérationnelle de la prochaine décennie. La flexibilité stratégique est la nouvelle forme de souveraineté.

Le dollar, pilier de l'architecture de vérification, est plus puissant que jamais. Sa part dans le système mondial périphérique diminue à mesure que des architectures alternatives se développent. Le centre reste stable. La marge évolue. Chaque démonstration réussie du pouvoir d'admissibilité confirme aux exclus la nécessité de construire une architecture de substitution. Le mécanisme qui génère une coordination à court terme engendre une substitution à long terme. Le mécanisme qui génère la prime du dollar de vérification engendre son déplacement partiel éventuel à la marge. L'architecture elle-même ne trouve aucune solution à ce paradoxe. Il ne reste plus qu'à gérer progressivement cette situation au cours des dix à vingt prochaines années.

VIII. De la preuve de fonds à la preuve de personne

L'architecture comporte une troisième couche dont le public commence à peine à parler.

Un dollar numérique sécurisé, établi sur un réseau programmable, exige une contrepartie vérifiée. Cette vérification nécessite, au minimum, une vérification d'identité au niveau de l'émetteur, et de plus en plus au niveau de la transaction elle-même.

Le système indien Aadhaar, avec environ 1,4 milliard d'inscriptions, est la plus grande infrastructure d'identité biométrique jamais déployée. Le portefeuille d'identité numérique européen, déployé dans le cadre du règlement eIDAS 2.0 en vigueur depuis mai 2024 et dont le déploiement complet est prévu pour 2026-2027, fournira à chaque citoyen de l'Union européenne un instrument d'identité numérique délivré par l'État et utilisable sur l'ensemble du marché unique. Le système World ID, développé par Tools for Humanity et associé au protocole Worldcoin, a permis à des millions de personnes de s'inscrire dans une architecture de preuve de personne conçue pour l'internet post-intelligence artificielle, où la distinction entre humains et systèmes autonomes devient une condition préalable à une participation active. Chacun de ces systèmes constitue, techniquement et opérationnellement, une infrastructure d'admissibilité pour l'identité de l'individu.

La même logique d'admissibilité qui régit les navires et les stablecoins régira à terme l'identité, l'intelligence artificielle et les systèmes biologiques. La convergence avec la finance est manifeste. Un dollar autorisé requiert un payeur vérifié. Un payeur vérifié requiert une pièce d'identité reconnue. Cette pièce d'identité reconnue est de plus en plus souvent émise par une autorité nationale ou supranationale. La même architecture qui autorise le dollar autorise également la personne. L'architecture conçue pour la finance se déploie dans les domaines de l'identité, de la cognition, de la biologie et de l'information. Ces architectures convergent vers une logique opérationnelle identique : un demandeur, un point de contrôle, une autorité discrétionnaire et une norme de contrôle formellement révisable, mais en pratique restrictive.

La convergence avec l'intelligence artificielle constitue le pivot analytique. Un modèle novateur déployé dans un secteur réglementé, un cas d'usage à haut risque ou une juridiction ayant des obligations formelles en matière d'intelligence artificielle est de plus en plus soumis à une documentation, une évaluation des risques, une évaluation de la conformité ou une évaluation préalable au déploiement. La fiche modèle. L'évaluation de la conformité. L'évaluation préalable au déploiement par l'Institut de sécurité de l'intelligence artificielle. Le suivi post-commercialisation. La documentation technique. La classification des risques. Le système n'est pas interdit. Le système est soumis à conditions. La méthodologie issue de la gestion des risques liés aux modèles dans le secteur financier, la même que celle imposée par la Réserve fédérale aux institutions supervisées par le biais de la Lettre de surveillance 11-7 et ses successeurs, est devenue la méthodologie de gouvernance de l'intelligence artificielle. Les mêmes personnes interviennent dans différents domaines. Le responsable de la gestion des risques liés aux modèles dans une banque internationale et le responsable de la sécurité dans un laboratoire de pointe occupent, structurellement, le même poste appliqué à des domaines différents. L'architecture est désormais visible dans tous les domaines.

La couche biologique est la plus lente à se cristalliser et la plus déterminante à long terme. La recherche sur le gain de fonction est soumise à conditions. La recherche à double usage préoccupante est soumise à conditions. L'accès aux installations de niveau de biosécurité 4 est soumis à conditions. Certains transferts, applications et déploiements de plateformes biologiques avancées sont de plus en plus conditionnés par des examens relatifs à la double utilisation, à la sécurité, au contrôle des exportations, aux essais cliniques ou aux achats. Le déploiement thérapeutique de toute technologie d'édition génique est conditionnel. Les négociations autour de l'Accord de l'Organisation mondiale de la Santé relatif aux pandémies, du protocole de vérification de la Convention sur les armes biologiques et des accords de coopération bilatérale entre les principaux programmes de biosciences formalisent le régime d'admissibilité biologique au niveau international. Même architecture. Même grammaire. Même pouvoir discrétionnaire.

Il ne s'agit pas d'une prédiction dystopique, mais d'une description structurelle. L'existence de nombreux éléments de cette architecture se justifie pleinement. Le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les risques liés aux biotechnologies à double usage, les risques liés à l'intelligence artificielle de pointe, les opérations d'information hostiles étrangères et la catégorie plus large des risques catastrophiques et existentiels exigent tous des réponses coordonnées que l'architecture d'admissibilité du XXI^e siècle ne pouvait fournir. L'existence de cette architecture n'est pas erronée en soi. Elle est devenue le système d'exploitation du système mondial, et les investissements, les politiques et les analyses doivent en tenir compte.

IX. Analyse des signaux clés.

Le dollar de vérification se négocie avec une prime. Cette prime s'accroît au niveau de la marge d'accès à la compensation et se réduit au niveau de la marge de disponibilité des solutions de substitution. Le segment court de la courbe des taux des bons du Trésor américain, où la thèse de l'acheteur captif s'exprime le plus directement, absorberait la demande structurelle du marché des émetteurs de stablecoins de paiement autorisés s'il atteint les niveaux projetés. Le segment des bons du Trésor tokenisés et des fonds monétaires tokenisés est passé d'une échelle négligeable à plusieurs milliards de dollars en très peu de temps, BlackRock, Franklin Templeton et d'autres grandes

institutions proposant désormais des produits opérationnels. Le taux de croissance n'est pas stationnaire. La taille finale, si la trajectoire actuelle se maintient, sera sensiblement plus importante.

L'architecture de substitution revêt une importance structurelle même lorsque son échelle absolue est faible. À son échelle actuelle, le CIPS n'est pas encore suffisamment important pour éroder sensiblement la part du dollar dans les règlements mondiaux. Il est cependant suffisamment important pour offrir une sortie crédible à ceux qui le souhaitent. La valeur d'optionnalité est la variable, et non la valeur de substitution immédiate. La même logique s'applique au programme mBridge post-diplôme, aux programmes d'achat d'or des banques centrales, aux accords bilatéraux d'échange de devises et à l'ensemble des infrastructures financières alternatives au dollar mises en place dans le monde.

Le marché commet sans cesse la même erreur structurelle : il traite l'information principale avant que le système n'ait assimilé la réalité. Le CME a signalé un déport important des contrats à terme WTI à échéance immédiate par rapport aux contrats à terme différés pendant la perturbation du canal d'Ormuz, le contrat de décembre 2026 se négociant nettement en dessous des contrats à court terme, ce qui laisse supposer que les marchés ont anticipé la perturbation comme étant de courte durée. Le communiqué diplomatique pourrait être publié d'ici demain. Le dossier nucléaire reste partiellement reporté. Le blocus pourrait être levé. Le rétablissement complet du flux pétrolier, la normalisation totale des assurances et la reconstitution complète du processus de vérification prennent plus de temps qu'une conférence de presse. Une analyse sérieuse consiste à spéculer sur le délai de traitement, et non sur le communiqué.

Le cadre d'analyse s'interprète à travers les signaux observables. La liste de surveillance. Une part du dollar dans les réserves de change allouées tombant sous la barre des 53 % environ en quatre trimestres suggérerait une substitution accélérée plutôt qu'une érosion lente. Le maintien d'un volume de règlements quotidiens CIPS supérieur à 5 000 milliards de yuans indiquerait que l'infrastructure de substitution a franchi un seuil structurel. Le rejet formel par la Réserve fédérale du cadre des comptes de paiement après la clôture de la période de consultation suggérerait un recul, plutôt qu'une extension, de l'architecture d'admissibilité financière. Le retrait ou l'affaiblissement substantiel du projet de règlement conjoint FinCEN-OFAC avant la publication du règlement définitif indiquerait un recul de l'architecture d'admissibilité numérique. La réouverture complète du détroit d'Ormuz, suite au retrait du golfe Persique de la liste des zones soumises à l'approbation du Lloyd's Joint War Committee, suggérerait la suspension du régime d'admissibilité physique. Le rétablissement par l'Agence internationale de l'énergie atomique de la pleine continuité des connaissances sur le stock d'uranium hautement enrichi iranien indiquerait que le régime de vérification a atteint son objectif limite. La limitation, par la Cour suprême des États-Unis, du pouvoir discrétionnaire de la Réserve fédérale en matière de compte maître indiquerait une limitation jurisprudentielle du pouvoir d'admissibilité financière. L'affaiblissement substantiel, par l'Union européenne, des obligations relatives aux systèmes à haut risque prévues par sa loi sur l'intelligence artificielle indiquerait un recul du régime d'admissibilité cognitive à son niveau juridictionnel le plus avancé. Le fait que le segment des bons du Trésor tokenisés n'ait pas dépassé 25 milliards de dollars en dix-huit mois suggère que la thèse des actifs de réserve numériques est au point mort. Le retrait de la Banque centrale saoudienne du programme mBridge après l'obtention de son diplôme, ou une réduction substantielle de sa participation au CIPS, indiquerait que l'attrait du régime de vérification se fait de nouveau sentir sur les acteurs neutres les plus stratégiquement positionnés. L'approbation par le Comité d'examen de la certification des stablecoins d'une société publique non financière en tant qu'émetteur suggérerait que le seuil d'admissibilité financière est franchi. Le déploiement par un laboratoire de modélisation de pointe d'un système dépassant le seuil de calcul pertinent, sans évaluation préalable et sans conséquence réglementaire, suggérerait que le régime d'admissibilité cognitive est inapplicable à la frontière des technologies.

Chaque signal a une date limite d'observation. Chacun a un seuil mesurable. Aucun n'est probable dans le scénario de base. Plusieurs constituent des risques extrêmes qu'il convient de surveiller. Le cadre n'est pas une position unique. Il s'agit d'un système de positionnement conditionnel, de déclencheurs observables et d'application discrétionnaire. Ce sont des seuils analytiques, et non des niveaux de déclenchement officiels. Elles sont conçues pour imposer une discipline en matière de falsification plutôt que pour induire des ruptures mécaniques avec le régime.

Le cadre présente des tensions internes. La doctrine de réduction du bilan, publiée par le nouveau président de la Réserve fédérale, est pessimiste pour les actifs à long terme à court et moyen terme. Cette même doctrine ouvre la voie à la croissance des instruments privés en dollars autorisés, ce qui est favorable à la thèse des acheteurs captifs sur le segment court de la courbe des taux du Trésor. Il ne s'agit pas de contradictions, mais d'horizons temporels différents.

La variable n'est pas l'actif lui-même, mais son degré de finalité. Un titre du Trésor détenu dans une réserve de stablecoin réglementée présente un degré de finalité différent, d'un point de vue opérationnel, de celui du même titre du Trésor détenu dans une réserve de banque centrale étrangère. Un dollar détenu dans un stablecoin de paiement autorisé présente un degré de finalité différent de celui du même dollar inscrit dans un registre de banque correspondante. Un baril de pétrole brut transporté par un navire assuré et disposant d'un port autorisé présente un degré de finalité différent de celui du même baril transporté par un navire assuré, mais sans port autorisé. L'architecture valorise le degré de finalité. C'est ce degré de finalité que le cadre interprète.

X. La seule question restante

L'ancien système demandait ce que vous possédiez. Le nouveau système s'interroge sur ce qui peut encore être admis.

Un dollar. Un navire. Une maquette. Un échantillon biologique. Une puce. Une plateforme. Un stablecoin. Un actif de réserve. Une identité humaine. Désormais, chacun est soumis au même test : le prouver, l'autoriser, le déplacer, le sécuriser, et prévoir une porte de sortie en cas de fermeture.

C'est la doctrine de l'admissibilité.

Hormuz ne l'a pas inventée. Le Memorial Day 2026 l'a rendue visible.

Cette architecture se met en place depuis plus de vingt ans. Elle sera mise à l'épreuve et contestée pendant au moins vingt ans encore.

La variable qui détermine le prix du système mondial n'est plus la propriété, mais l'admissibilité.

Il ne s'agit pas ici de la mort du dollar, mais de la conversion du pouvoir mondial, de la propriété à l'admissibilité.

L'argument principal est d'ordre architectural, non accusateur. Il décrit une convergence observable entre les institutions publiques et les mécanismes du marché, et non une coordination occulte entre des individus nommément désignés.

Avertissement

Ce document présente une analyse indépendante de l'auteur, fondée sur des informations publiques disponibles à la date indiquée. Il est fourni à titre informatif et pédagogique uniquement et ne constitue ni un conseil en investissement, ni un conseil juridique, fiscal ou comptable ; ni une recommandation d'achat, de vente ou de détention de titres ou d'instruments financiers ; ni une sollicitation de transaction. Les références aux classes d'actifs, secteurs, instruments ou émetteurs illustrent le cadre d'analyse et ne constituent pas des recommandations. Le lecteur ne doit en déduire aucune évaluation de l'adéquation, du dimensionnement d'un portefeuille ou une instruction d'exécution. Les énoncés prospectifs concernant l'évolution monétaire, réglementaire, géopolitique et technologique sont par nature incertains, et les résultats réels peuvent différer sensiblement. Les performances passées et les caractéristiques historiques des régimes de change ne préjugent pas des résultats futurs. Les affirmations factuelles spécifiques sont étayées par des documents primaires ou secondaires reconnus, disponibles publiquement. Les citations directes sont attribuées à leurs auteurs respectifs dans leur contexte d'origine. Les références à des personnes, institutions ou instruments nommément désignés décrivent des comportements publics ou des positions déclarées, et ne doivent en aucun cas être interprétées comme une caractérisation d'intentions non divulguées. L'auteur peut détenir à tout moment des participations directes ou indirectes dans les instruments cités et se réserve le droit de modifier ces participations sans préavis. Il est conseillé aux lecteurs de mener leur propre analyse et de consulter des conseillers professionnels agréés dans leur juridiction avant d'agir sur la base des informations présentées. La lecture ou la diffusion de cet ouvrage n'établit aucune relation de conseil. Des changements réglementaires, juridiques et internationaux peuvent être intervenus depuis sa publication. Les erreurs seront corrigées dès leur identification ».

Le cas de l'Union européenne (UE) pose des problèmes spécifiques.

Notre développement va comporter quatre points :

Premièrement, la construction européenne et l'avancée du projet fédéraliste se mesurent au nombre des transferts de compétences des États membres vers l'organisation supranationale qu'est l'UE. Comme ces transferts sont librement consentis, 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.

Deuxièmement, 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>).

Troisièmement, il faut souligner 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**.

Note : de même que la guerre en Iran nous a mené plus haut à présenter la thèse de Shanaka Anslem Perera sur la souveraineté, la guerre hybride menée par la Russie en Ukraine a conduit **Maud Quessard**, Maîtresse de conférences et directrice du domaine Europe, Espace transatlantique et Russie à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire, à réfléchir sur la nécessité d'« “un parapluie numérique collectif” pour garantir une souveraineté digitale à l'ère de la guerre hybride » : voir *l'annexe 5*.

Toutes ces évolutions ont changé la physionomie de la souveraineté, ce qui a amené plusieurs auteurs à en envisager les différents aspects dans des contributions importantes.

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'européens, 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 donne ci-après 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 Colombia 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 États-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 le 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. La guerre impériale E.-U / Chine dans laquelle l'UE tente de s'affirmer se traduit en particulier par une guerre juridique à base de stratégies d'extraterritorialité.

D'autres politologues encore, comme **Ernst Haas** de l'Université de Californie à Berkeley, fondateur du « néo-fonctionnalisme » 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 un 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, **Jurgen 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 humaines, 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).

Ce rapide panorama des apports les plus importants (selon nous) pour traiter de la souveraineté dans le cadre particulier de la construction européenne doit s'arrêter sur 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 néo-fonctionnalisme, 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 constitutionnalisé 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'européaniser 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 ».

Indéniablement, cet article de Sergio Fabbrini apporte de sérieux arguments à la fois pour la critique (constructive) du livre de Sylvain Kahn et pour comprendre qu'une construction de l'Europe, même sous la forme d'une « simple » union fédérale – puisque la solution d'un État fédéral semble exclue – est nécessairement fragile.

Quatrièmement, le cas de l'UE soulève une autre question à laquelle nous souhaitons consacrer un dernier paragraphe. C'est celle du *globalisme*.

Le globalisme amène paradoxalement deux auteurs que personnellement j'apprécie à converger alors que l'un est de gauche, social-démocrate, et l'autre libéral et vraiment pas de gauche. Il s'agit respectivement du grand sociologue allemand Wolfgang Streeck, auteur du livre « Entre globalisme et démocratie », paru en avril 2023 chez Gallimard, et de Brivael Le Pogam, fan du réseau social X d'Elon Musk.

- Dans son livre, **Wolfgang Streeck** considère l'Europe comme un super-État en échec et un empire en train d'échouer (c'est le titre de son chapitre IV).

C'est dans le chapitre V qu'il développe « son » modèle qu'il appelle le « modèle Keynes-Polanyi » :

« Je désignerai l'État national démocratique et souverain, de dimensions modestes relativement au système d'États qui l'environne et dont il relève, comme l'État selon Keynes et Polanyi. C'est cet État-là, et lui seul, qui permet de façon idéaltypique de viser une issue par le bas à la situation de blocage post-néolibérale. Il se distingue par des institutions et des rapports avec l'extérieur qui lui ménagent dans une grande mesure une autonomie voulue de façon démocratique, non seulement par rapport au marché capitaliste mais aussi par rapport aux autres États. L'État selon Keynes et Polanyi demeure à distance amicale de son environnement économique et de son environnement politique : amicale, parce qu'il se montre fondamentalement ouvert à l'échange et à la coopération, mais à distance parce qu'il s'agit pour lui de faire en sorte que sa population conserve sa liberté de décision et d'action. L'objectif de cet État est de prémunir ses citoyens représentés politiquement des liens de dépendance de toutes sortes qu'ils n'auraient pas choisis d'eux-mêmes, de garantir la capacité de ses citoyens de former une volonté politique toujours lourde de conséquences, c'est-à-dire leur capacité à l'exercice de la souveraineté étatique.

La politique d'un État selon Keynes et Polanyi se caractérise par un certain rapport entre sa vie nationale et l'extérieur, entre relations intérieures et relations extérieures, entre les transactions réalisées à l'intérieur des frontières de cet État et celles qui le sont au-delà, entre politique intérieure et politique extérieure — un rapport bien particulier qui constitue en lui-même une réponse à la question soulevée par Herbert Simon du juste équilibre entre une complexité internalisée et une complexité externalisée. À la différence du modèle de l'État néolibéral, l'État selon Keynes et Polanyi montre une préférence de principe pour une internalisation la plus large possible des contextes de l'économie et des contextes d'action, y compris aux dépens d'une économicité [*Wirtschaftlichkeit*] fondée sur le calcul, pour autant que ses coûts soient contrebalancés par des gains immatériels jugés d'une valeur supérieure (voir ici Keynes). L'idée-force, ici, est que les États devraient s'affranchir de façon souveraine, au nom de valeurs non monétaires, de la dictature des coûts marginaux les plus bas et des prix les meilleurs. Les États relevant du modèle de Keynes et de Polanyi sont protectionnistes au sens strict du terme dans la mesure où ils sont disposés à sacrifier des valeurs économiques au nom de la protection de valeurs non

économiques, comme la réduction maximale des liens de dépendance de la collectivité à l'extérieur ou la conservation d'un minimum de stabilité et de continuité sociales. Même lorsqu'une spécialisation et une mobilité du capital transfrontalières conduisent à une allocation plus efficace des ressources nationales, elles peuvent être indésirables pour un État selon Keynes et Polanyi, parce qu'elles peuvent conduire à des liens de dépendance inacceptables ou, dans le cadre des marchés de capitaux, à une séparation territoriale non souhaitable de la propriété et de la responsabilité. Un État de ce type s'efforce également, en cas d'interventions impérialistes dans d'autres pays, de garder la main libre vis-à-vis des puissances concernées et de leurs investisseurs. La production et la consommation, nous montre Keynes, devraient se dérouler le plus possible dans le même pays afin d'exclure les chantages internationaux.

Les États selon Keynes et Polanyi constituent un système d'États à caractère coopératif et confédéral, structuré horizontalement et non verticalement. Des marchés libres ne sont adaptés à une régulation de leur économie extérieure qu'à la condition de pouvoir être à nouveau fermés lorsqu'il s'avère que la conservation d'une autonomie nationale et la sécurisation de la prospérité des populations ne sont plus garanties. Une coopération sectorielle interétatique doit permettre à travers des négociations de garantir l'autonomie des deux parties. Du point de vue macroéconomique, l'autonomie d'États nationaux coopérant librement entre eux exige que ceux-ci disposent d'une monnaie leur appartenant en propre, y compris et de préférence dans le cadre d'un régime de change international. Mais une telle configuration doit pouvoir être l'objet de révisions à la demande de chaque partie prenante, de préférence dans le cadre d'une procédure encadrée par des règles. Pour Keynes comme pour Polanyi, un étalon-or international était inacceptable : c'est qu'il pouvait contraindre les gouvernements à procéder à des ajustements économiques devenus nécessaires au seul détriment de la majorité de leurs propres populations, avec des conséquences proprement destructrices pour la gouvernabilité démocratique du pays.

Pour les États selon Keynes et Polanyi, l'économie politique nationale est le résultat de fragiles compromis, localisés historiquement et territorialement, entre capital et société, entre une dynamique d'accumulation capitaliste et la vie sociale. La réflexion tout à fait impressionnante de Keynes met pour ainsi dire en scène des États nationaux manœuvrant entre capitalisme et démocratie, des États nationaux en quête continue de la "république sociale idéale", dont on sait avant tout qu'elle n'a pas grand-chose à voir avec une économie de marché idéale. (Chez Polanyi, la même quête est décrite de façon plus nettement politique comme un conflit de longue durée opposant un mouvement capitaliste à un contre-mouvement social, à l'origine de modes de vie tout à fait différents selon les nations, comme autant d'étapes de l'évolution historique.) Les États selon Keynes et Polanyi divergent nettement les uns des autres ; il est nécessaire de les différencier les uns des autres ; et ces États se montrent autonomes par rapport à leur système d'États — une autonomie que l'on peut qualifier d'antihiérarchique. Ces traits spécifiques résultent de l'impossibilité de négocier et mettre en œuvre de façon uniforme les compromis sociaux entre capitalisme et société. Ces compromis, pour lesquels ces États font œuvre de médiation, doivent différer selon les pays, en fonction des conditions intérieures et extérieures en vigueur. Les identités culturelles qui prennent ainsi forme jouent avant tout un rôle pour l'identification et l'évaluation des valeurs sociales immatérielles — de type esthétique, moral et social —, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de décider collectivement de ce qui peut (et de ce qui ne peut pas) être économicisé, et donc de ce qui peut être objet d'une marchandisation et d'une commercialisation — et cela pour que soient conclus dans les meilleures conditions possibles des compromis entre l'économie de marché capitaliste et la société. Des arbitrages entre valeurs immatérielles et valeurs matérielles — ces valeurs qui sont produites au fil du processus d'accumulation du capital et qui sont quantifiables en argent — ne sont pas confiés à la dynamique du marché : ils sont l'objet de décisions à caractère démocratique et politique. L'État selon Keynes et Polanyi, cet État qui résiste à la mondialisation, doit être propice à la démocratie pour pouvoir adapter à des contextes changeants les lignes d'armistice entre capitalisme et société propres à chaque nation.

Une question centrale, dans ce contexte de tensions entre globalisme et démocratie, consiste désormais à déterminer si l'on perd quelque chose lorsqu'on recherche, à rebours de l'orthodoxie du siècle passé — qui était obsédée par la taille —, une issue par le bas à la situation de blocage post-néolibérale, lorsqu'on s'engage autrement dit en direction d'un système d'États nationaux de dimensions modestes, démocratiques et souverains — en direction de domaines du pouvoir politique de dimensions plus modestes, en direction d'un grand nombre de petits États et non d'un petit nombre de grands États, en direction d'États nationaux et non supranationaux, c'est-à-dire en direction d'une souveraineté étatique décentralisée et partagée et non centralisée et uniformisée. Comment pourrait fonctionner dans ces conditions une économie politique démondialisée une fois réduit à néant le néolibéralisme globaliste ?

On l'a dit, les États selon Keynes et Polanyi sont des États de dimensions modestes et ils constituent des systèmes d'États dont la souveraineté est décentralisée et partagée et non centralisée et concentrée. Que peuvent faire de tels États pour leurs sociétés respectives ? Et que faudrait-il attendre de leur part au regard de la crise actuelle du capitalisme hypermondialisé sur le mode néolibéral ? C'est à cette question que je vais m'efforcer de répondre au fil de ce chapitre. Un bref examen de l'efficacité économique et démocratique des États nationaux souverains de dimensions modestes dans leur rapport à leur système d'États doit tout d'abord fournir de premiers indices permettant d'y répondre. Je m'intéresserai ensuite, en lien direct avec cette thématique, aux expériences faites par de petits États nationaux européens au cours de la phase première de l'ouverture néolibérale du marché mondial ainsi qu'au cours de la période qui suivit, celle de l'hypermondialisation ; et je tenterai dans la foulée d'esquisser des réponses constructives susceptibles d'être apportées par ces États nationaux souverains et démocratiques, de dimensions modestes, aux crises des temps présents. Après cela, je traiterai de la capacité des petits États nationaux démocratiques et souverains à coopérer à l'échelon international lorsqu'il s'agit de produire des biens collectifs. Enfin, j'étudierai sur le mode synthétique ce que suppose nécessairement un étatisme démocratique de dimensions modestes pour la structure du système d'États mondial ou continental qui l'environne. (...) ».

De ce chapitre V, je propose deux autres extraits qui me semblent très liés à notre sujet et, plus généralement, à la réflexion que nous menons sur ce site sur la question européenne.

D'abord, un des passages que Wolfgang Streeck consacre au livre de Dirk Jörke, « Die Grösse der Demokratie », publié en 2019 : « On trouve dans l'ouvrage de Jörke un chapitre consacré à l'Union européenne intitulé "Une autocratie libérale en Europe, qui doit son caractère autocratique à sa taille". Ce chapitre offre l'un des meilleurs tableaux existants de ce qui est appelé le "déficit démocratique" de l'Union européenne, expression minimisante qui induit tout à fait en erreur. Jörke y montre comment la démocratie s'atrophie à mesure que la taille effective de l'État augmente. En lien direct avec ce "déficit démocratique", l'auteur s'attache à décrire, en se penchant sur le délibérationnisme (p. 146-159) et le constitutionnalisme (p. 159-167), deux stades d'étiollement et d'amenuisement de la démocratie. C'est que ceux-ci sont présentés, dans le cadre d'organisations internationales comme l'Union européenne, et de façon très stratégique et euphémistique, comme des réponses visant à compenser le défaut de démocratie. Jörke constate que ces manières d'étioler et d'amenuiser la démocratie sont systématiquement le fait d'une élite supranationale bien précise — on pourrait aussi parler d'une "classe politique", comme on le fait traditionnellement en Italie. Cette élite supranationale devrait sa montée en puissance à l'agrandissement de la juridiction politique, au transfert du pouvoir de gouverner à un échelon supérieur, ainsi qu'au processus de dé-démocratisation leur étant lié.

Il faut souligner que Jörke ne se laisse pas intimider par l'argument selon lequel un accroissement et une centralisation de l'État rimeraient nécessairement avec une efficacité améliorée de l'activité étatique de gouvernement, à l'argument selon lequel il faudrait donc renoncer à une étaticité démocratique de dimensions modestes au nom de l'efficacité de l'agir étatique. Les années d'hypermondialisation montrent précisément qu'un défaut de légitimation démocratique peut provoquer l'apparition d'une résistance contre cet agir étatique, une résistance rendant impossible toute activité de gouvernement efficace — comme en témoigne le destin des "réformes" néolibérales en France et en Italie. D'autre part, une activité de gouvernement pour l'essentiel centralisée se coupe inévitablement de la réalité et perd donc conscience de l'hétérogénéité des problématiques soulevées au quotidien par l'existence d'un grand État, celles-ci pouvant dès lors être éludées plutôt que traitées concrètement. Les conséquences d'une telle situation sont des déficits en matière de légitimation par les outputs du système politique, tels qu'ils apparaissent aussi lorsqu'on confie aux marchés l'activité de gouvernement, sur le mode du laisser-faire néolibéral. Or la théorie de la complexité de Herbert Simon nous apprend avant tout que la gouvernabilité d'un monde peut augmenter à travers une décentralisation, car un système complexe, non subdivisé, excède très vite les capacités d'un gouvernement centralisé ».

Ensuite, le passage consacré à « la question monétaire » :

« Cette région du monde qu'est l'Europe peut-elle être organisée autrement que sur le mode impérial ? Elle doit l'être, parce qu'elle ne peut être durablement organisée sur le mode impérial ; mais elle ne doit pas non plus l'être comme un super-État. L'Europe semi-impériale actuelle n'est pas soutenable ; elle se trouve en situation de déséquilibre structurel — un déséquilibre qui ne saurait être corrigé dans une telle configuration —, et elle se montre en tout cas vulnérable aux crises, avec des institutions qui inspirent peu confiance et qui sont constamment réinterprétées au fil des crises traversées. Si l'on veut changer cela et se rapprocher d'une planification régionale commune, alors l'ordre monétaire entre inévitablement en jeu, sinon à brève échéance, en tout cas à moyen terme et, de façon absolument inévitable, sur le temps long.⁷⁹ À première vue, un programme visant à instaurer un

nouvel ordre monétaire semble placer la barre trop haut. Mais un regard plus attentif permet de constater que ce n'est pas seulement en Europe, mais dans le monde entier, qu'un nouvel ordre monétaire attend d'être mis en place. Celui-ci devra au moins adapter le rôle du dollar américain — celui d'une monnaie de réserve mondiale — à la montée en puissance du yuan chinois, mais il devra vraisemblablement aussi ménager une place à des régimes monétaires régionaux autonomes dans des régions du monde comme l'Amérique latine (le Mercosur), et cela en refusant l'hégémonie du dollar. Afin de pouvoir se colleter à cette tâche, il importe de bien comprendre que la monnaie a toujours été une institution en perpétuelle évolution et qui, pour cette raison même, est fondamentalement susceptible d'être façonnée au moyen de décisions politiques. Dans le cadre du capitalisme des temps présents, elle est probablement l'institution la plus importante, qui ne régule pas seulement la vie quotidienne des hommes mais aussi les relations entre les États et les rapports entre les sociétés nationales et la société mondiale. Là encore, on peut en revenir aux aperçus de Keynes et de Polanyi. (...) Le fait qu'une réforme monétaire soit souhaitable, tout particulièrement pour une Europe coopérative et associative, et qu'elle soit probablement aussi nécessaire, ne signifie pas pour autant que la voie conduisant à une telle Europe soit obstruée. L'euro fut lui aussi un compromis politique passé entre de très divers intérêts nationaux, dont la plupart furent déçus, raison pour laquelle le système d'États européens se retrouve aujourd'hui scindé. Rien ne justifie, si la crise dont il est à l'origine devait devenir suffisamment grave, qu'un tel compromis ne soit pas revu et corrigé ni ne puisse être remplacé par un autre. En vérité, tout laisse penser qu'en Europe une réforme monétaire devrait être menée à bien dans les années qui viennent, alors qu'est en train de prendre forme et peut-être même de se parachever un ordre mondial multipolaire — une réforme monétaire dont la radicalité devrait pouvoir soutenir la comparaison avec celle de Bretton Woods de 1944. Cette réforme monétaire pourrait, si on le voulait, débiter par une réinstauration partielle de l'autonomie de la politique monétaire des nations concernées, au moins pour ce qui est des pays méditerranéens. Une telle réinstauration pourrait être mise en œuvre de façon relativement simple à travers une rénovation du mécanisme du taux de change européen dit MCE II, régime qui ne concerne plus aujourd'hui que le Danemark qui, on le sait, a refusé d'adhérer à l'union monétaire — et qui, comme on le sait aussi aujourd'hui, a pris cette décision pour d'excellentes raisons "populistes". Et une telle réinstauration devrait s'accompagner d'une redéfinition décentralisatrice des tâches respectives de la Banque centrale européenne et des banques centrales nationales relevant du système de la BCE. Toutes les autres initiatives à prendre devraient — et pourront dès lors — s'ensuivre ».

• Sur X, **Brivael Le Pogam** a écrit le 17 juillet 2026 le post suivant :

« Ce qu'est le globalisme — et pourquoi il échoue

1/ « Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde. » Alors nommons clairement les choses. Le globalisme n'est ni la mondialisation, ni le libre-échange, ni la coopération entre les peuples. C'est un projet politique visant à transférer progressivement la souveraineté des nations vers des institutions supranationales, technocratiques et éloignées du contrôle populaire.

2/ Le globalisme repose sur plusieurs idées : — les nations seraient dépassées ; — les frontières seraient des obstacles ; — les décisions seraient meilleures lorsqu'elles sont prises par des experts ; — les normes devraient être harmonisées à l'échelle internationale ; — les institutions supranationales devraient primer sur les choix nationaux ; — le multilatéralisme serait toujours moralement supérieur à la souveraineté. C'est cette idéologie que je rejette.

3/ Son premier problème est démocratique. Une démocratie ne repose pas seulement sur des procédures électorales. Elle suppose un peuple politique capable de débattre, de décider, de sanctionner ses dirigeants et de se reconnaître dans un destin commun. Or il n'existe pas aujourd'hui de demos européen unifié comparable au peuple français, italien ou polonais. Il existe des peuples européens, avec des histoires, des langues, des intérêts et des conceptions politiques différentes. L'absence d'un véritable demos européen constitue d'ailleurs une critique ancienne de la légitimité démocratique de l'Union.

4/ Soyons précis : toutes les institutions européennes ne sont pas "non élues". Le Parlement européen est élu directement. Le Conseil réunit les représentants des gouvernements nationaux. Mais la Commission, qui possède notamment l'initiative législative, est désignée par un système indirect : son président est proposé par le Conseil européen puis approuvé par le Parlement, et les commissaires sont proposés par les États avant d'être auditionnés et approuvés. (European Union) Le problème réel est donc plus profond : la responsabilité politique est diluée. Personne ne sait précisément qui commande, qui a décidé et qui doit être sanctionné. Les gouvernements accusent "Bruxelles" de décisions auxquelles ils ont parfois eux-mêmes participé au Conseil. Et les citoyens ne peuvent jamais véritablement remplacer l'ensemble du pouvoir européen par une seule élection.

5/ Le deuxième problème est technocratique. La technocratie prétend transformer les choix politiques en problèmes techniques. Mais décider du niveau d'immigration, de la politique énergétique, des frontières, de l'agriculture, de la liberté d'expression ou du niveau de réglementation n'est pas une simple question d'optimisation administrative. Ce sont des choix de société. Ils doivent être tranchés par les peuples, pas dissimulés derrière des rapports d'experts, des indicateurs et des procédures opaques.

6/ Le troisième problème est l'uniformisation. Une règle identique ne peut pas toujours convenir à vingt-sept pays ayant des économies, des cultures, des systèmes sociaux, des géographies et des priorités différentes. Les traités européens reconnaissent eux-mêmes le principe de subsidiarité : l'Union ne devrait intervenir que lorsqu'une action est plus efficace au niveau européen qu'au niveau national ou local. (European Parliament) Mais lorsqu'une institution centralisée produit continuellement de nouvelles normes, elle finit naturellement par étendre son propre champ d'action. La centralisation devient sa propre justification.

7/ Le quatrième problème est la confusion entre coopération et soumission. Coopérer avec ses voisins ne signifie pas leur abandonner sa souveraineté. On peut parfaitement défendre : — une zone de libre-échange ; — la circulation des biens et des capitaux ; — des accords de défense ; — des programmes communs de recherche ; — des infrastructures énergétiques partagées ; — une coordination diplomatique ou fiscale ciblée. Mais une alliance entre nations souveraines n'est pas la même chose qu'un système dans lequel une structure supérieure impose progressivement ses décisions aux peuples.

8/ Le cinquième problème est l'impossibilité d'identifier le responsable. Dans une nation démocratique, un gouvernement échoue : le peuple peut le renverser. Dans le système européen, chaque acteur peut reporter la faute sur les autres : — la Commission accuse les États ; — les États accusent Bruxelles ; — le Conseil accuse le Parlement ; — les gouvernements expliquent qu'ils sont contraints par les traités. Cette dilution de la responsabilité nourrit mécaniquement la défiance et le rejet.

9/ Le globalisme n'est pas exactement le communisme historique au sens économique du terme. Mais il en reprend une mécanique fondamentale : — centralisation croissante ; — planification normative ; — primauté de l'appareil administratif ; — méfiance envers les décisions individuelles ; — effacement des particularismes ; — conviction qu'une élite éclairée sait mieux que le peuple ce qui est bon pour lui. Ce n'est plus nécessairement l'État qui possède toutes les entreprises. C'est une bureaucratie supranationale qui prétend progressivement définir les règles de tout.

10/ Voilà pourquoi le projet technocratique européen, dans sa forme actuelle, provoque un rejet aussi profond. Ce rejet n'est pas nécessairement un rejet de l'Europe. C'est le rejet d'un système qui utilise l'Europe pour déposséder les peuples de leur souveraineté. Je crois profondément à la civilisation européenne. Mais l'Europe est une civilisation composée de nations, pas une administration composée de règlements.

11/ L'alternative est simple : une Europe des nations souveraines. Une Europe qui coopère lorsqu'il existe un intérêt commun, mais qui rend aux peuples le dernier mot sur leurs frontières, leurs lois, leur fiscalité, leur modèle social et leur destin. Le libre-échange, oui. La coopération, oui. Les alliances, oui. La dépossession démocratique, non. Le problème n'est pas l'Europe. Le problème, c'est le globalisme qui utilise l'Europe pour gouverner sans véritable peuple et sans responsabilité politique claire ».

ANNEXE 1 :

On ne peut pas terminer ce document sans recommander chaudement la lecture (ou la relecture) du *livre remarquable 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 atrophie ? Souvent, pour les « souverainistes » – qu'ils assument ou non l'étiquette –, l'Europe supranationale est la clé. L'Union européenne est le cadre d'airain qui emprisonne les souverainetés nationales, et « l'européisme » la religion séculière au nom de laquelle tout est permis, y compris d'ignorer les plus claires expressions de la souveraineté populaire. On l'a vu avec les référendums

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

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

Le marché élargit pas à pas son périmètre, de sorte qu'il joue de plus en plus souvent le rôle d'arbitre. La pratique du *law shopping*, qui réduit la loi à un bien de consommation, permet de mettre les lois de différents États en concurrence. La compétition fiscale et la concurrence des dispositifs nationaux de protection sociale font rage. Une taxation des profits un peu trop « confiscatoire » et c'est le siège social de telle entreprise qui déménage. Un « coût du travail » un peu trop élevé et c'est telle autre qui sous-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

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

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

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,

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* (...) »

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

ANNEXE 2 : « L'Europe, une organisation complexe », par la professeure de Science politique Sabine Saurugger (in « Les Organisations », éditions Sciences humaines, 2012) Extraits.

« • Comment caractériser l'Union européenne en tant qu'organisation ?

Il n'y a pas une réponse à cette question, mais plusieurs, car les spécialistes sont divisés et proposent des interprétations très contrastées.

L'union européenne (UE) peut d'abord être considérée comme une organisation internationale au sens où les États délèguent des pouvoirs et des compétences à une institution européenne supranationale. Ils le font dans un but de réduire les coûts de transaction dans une logique économique de rationalisation budgétaire. Par exemple, les États acceptent de confier à la Commission européenne la coordination de certaines politiques publiques car ce type de fonctionnement mutualisé est moins coûteux que s'il devait chacun les gérer individuellement. C'est le cas par exemple de la Politique agricole commune (PAC) ou de la politique environnementale (PE). L'UE, vue comme une organisation internationale, ne constitue pas un système politique autonome dans la mesure où elle est constituée d'États membres qui conservent leur indépendance et leur propre organisation politique.

On peut aussi regarder l'Union européenne comme une « consociation » réunissant des sociétés démocratiques qui ont des intérêts divers et qui engagent des négociations entre elles dans le but d'aboutir à un compromis. Le modèle consociatif a été théorisé par le politiste Arend Lijphart, selon lequel dans des sociétés particulièrement clivées (comme aux Pays-Bas, en Belgique ou en Suisse), un gouvernement de grande coalition, permettant à chaque élite constituante d'exercer son droit de veto, serait plus stable qu'un gouvernement majoritaire. L'Union européenne peut être comprise comme une société clivée, dans laquelle seule une culture politique consensuelle - et non pas oppositionnelle - permettrait de gouverner efficacement et légitimement.

Beaucoup d'auteurs se demandent également si l'Europe peut être considérée comme une fédération, à savoir un gouvernement qui repose sur une convention (foedus) ou une constitution entre communautés politiques indépendantes et égales pour agir ensemble tout en restant séparées. C'est un débat entre juriste. La doctrine du droit public en France, estime que l'UE ne peut pas être une fédération. Il faudrait pour cela qu'elle dispose d'une constitution, que les États membres abandonnent une part significative de leur souveraineté et qu'aucun d'entre eux n'ait le droit de quitter cette organisation par une décision unilatérale. D'autres comme Jean-Louis Quermonne définissent l'Europe comme une fédération intergouvernementale. La notion de fédéralisme intergouvernemental renvoie à un système politique, restant largement interétatique, mais avec l'existence d'un centre qui fixe des objectifs plutôt que des moyens. Ce centre influence très fortement les différentes composantes de la fédération ; c'est ce que nous appelons aujourd'hui "l'eupéanisation".

Quant à Olivier Beaud, il explique dans sa *Théorie de la fédération* que l'UE est une fédération d'États nations. La notion de fédération renvoie ici à l'idée d'association de plusieurs entités étatiques qui cherchent à conserver leur existence politique en rejoignant une union plus large. Cette union d'États repose sur un pacte par lequel est créée une institution fédérale qui garantit une certaine autonomie de ses membres.

Enfin, il existe tout un courant de la science politique qui analyse l'Union européenne comme un État ou un État "composite", dans la mesure où elle possède plusieurs caractéristiques propres à l'organisation étatique : un exécutif (la Commission de Bruxelles), un législateur (le Parlement de Bruxelles et de Strasbourg), un gouvernement (le conseil des ministres des États appartenant à l'UE), un pouvoir judiciaire indépendant (la Cour de justice de l'Union européenne) et une banque centrale (la Banque centrale européenne). Cependant, il manque à l'UE certains attributs fondamentaux de la structure étatique : elle ne possède pas de budget spécifique, de police et d'armée. Et surtout, les États membres qui composent l'UE conservent pour l'essentiel leur souveraineté. Il est donc difficile de dire exactement à quoi correspond politiquement l'UE. Est-elle tout simplement un système de gouvernance, sans centre hiérarchique ? Ce qui est certain à mon sens, c'est que l'UE n'est pas un pouvoir politique *sui generis* ; la caractériser ainsi rendrait impossible toute comparaison avec un autre système politique. (...)

• Si les citoyens ne participent pas, est-ce parce qu'ils n'éprouvent pas vraiment de sentiment d'appartenance à une communauté politique européenne ?

C'est en effet l'un des plus grands problèmes lorsqu'on parle de démocratie européenne. D'un point de vue institutionnel, l'UE fonctionne assez efficacement. Les institutions européennes se contrôlent mutuellement. Il existe un système d'équilibre des pouvoirs assez comparable à celui des *checks and balances* adopté par les pays anglo-saxons, d'où la comparaison faite par plusieurs observateurs, tels que Joseph Weiler ou Sergio Fabbrini, entre l'Union européenne et le système politique américain. En revanche, le sentiment d'appartenance des citoyens à l'Europe n'existe pas ou peu, ce qui pose des réelles difficultés pour l'existence politique de l'UE. Ce sentiment d'appartenance n'est pas inné. Il faut donc s'interroger sur la manière dont il se crée. Le sociologue de l'État Norbert Elias a bien montré que le sentiment d'appartenance national avait émergé grâce à un processus de socialisation dans le cadre de structures comme l'École, l'Armée, l'Église ou encore les médias. Aujourd'hui, ce type de structure commune est relativement homogène n'existe pas à l'échelle de l'Europe. De même, des études montrent qu'on se sent européen lorsqu'on est éloigné de l'Europe. À l'intérieur du continent, malgré les programmes d'échange, comme Erasmus ou la mise en œuvre des lycées européens, on n'a pas réussi à créer un sentiment d'appartenance à une même communauté. L'ouvrage d'Adrian Favell, *Eurostars and Eurocities*, montre cela très clairement. Même les membres de l'élite européenne, qui voyagent et partent s'installer dans d'autres pays de l'UE, ont un sentiment très profond d'ancrage dans leur nationalité d'origine. (...) ».

ANNEXE 3 : « La question de la souveraineté et la construction européenne », par Éva Dékány-Szénási (décembre 2007)

Extraits :

« (...) Si nous partons de l'interprétation classique de la souveraineté, nous ne serons pas plus près de trouver une réponse à cette question. En effet, la souveraineté est un concept si complexe qu'il existe plusieurs définitions scientifiques qui mettent l'accent sur ces différents sens. Le droit international distingue la souveraineté intérieure et extérieure. Prise dans un sens large, la souveraineté intérieure peut être définie comme un pouvoir suprême exercé dans une communauté sur les citoyens. Ce pouvoir peut être exercé par une personne, un petit groupe

d'individus ou le peuple lui-même. Le pouvoir du souverain est souvent établi par un contrat qui est conclu entre les individus et le souverain. Le type de ces contrats varie selon les auteurs et par époque. Formulé par Rousseau, le concept de la souveraineté du peuple devient et reste le principe de gouvernement des États démocratiques et le respect de la souveraineté populaire fonctionne comme un critère de la démocratie et de l'État de droit. Dans ce cas, la souveraineté est considérée comme une forme d'organisation du pouvoir politique qui peut prendre différentes formes en fonction de la répartition des pouvoirs et de ses compétences. C'est Jean Bodin qui peut être considéré comme le fondateur théorique de l'idée de l'État souverain. Dans son œuvre sur la République, écrite en 1576, il précise les principes et les caractéristiques de la souveraineté et du bon fonctionnement de l'État. La souveraineté extérieure suppose l'indépendance politique de l'État, le respect de son intégrité territoriale et sa reconnaissance par d'autres États. L'Union européenne est une communauté constituée par des unités politiques, des États souverains qui la composent. À l'intérieur de l'Union, la souveraineté signifie que les États-membres transfèrent certains droits de décision aux institutions qu'ils ont mis sur pied. (...)

Les projets préparés par Jean Monnet et Robert Schuman reposaient sur la méthode des "petits pas" et se définissaient par quatre principes : 1. il vaut mieux que la coopération se concentre sur des secteurs économiques bien précis ; 2. il faut établir des institutions nouvelles, supranationales, dotées de pouvoirs de décision ; 3. coopérer avec les gouvernements et garder la souveraineté des États ; 4. laisser dans l'ombre la question de la finalité de l'intégration. Ce sont les principes adoptés et suivis par la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Cette conception fonctionnaliste avec son programme suffisamment vague essayait de satisfaire les différents intérêts et de réconcilier la souveraineté des États avec la supranationalité. Il est important de souligner qu'à cette époque, Schuman ne voyait aucune contradiction entre l'État-nation et la supranationalité, la politique nationale et la politique européenne. De ce point de vue, son opinion mérite d'être citée : "Le sentiment de la solidarité des nations l'emportera sur les nationalismes désormais dépassés. Ceux-ci ont le mérite de doter les États d'une tradition et d'une solide structure intérieure. Sur ces soubassements anciens, il faut édifier un étage nouveau. Le supranational reposera sur les assises nationales. Il n'y aura ainsi aucun reniement d'un passé glorieux, mais un épanouissement nouveau des énergies nationales, par leur mise en commun au service de la communauté supranationale".

Avec la création du Conseil européen en 1974 et le renforcement de l'intergouvernementalité, le projet de la construction européenne s'éloigne de plus en plus des idées fédéralistes dont le modèle était depuis longtemps les États-Unis d'Amérique. Or, le modèle américain, souhaité par les théoriciens d'abord au 19^{ème} siècle sous la forme des États-Unis d'Europe, puis après la Première Guerre, sous la forme de Pan-Europe, ne serait guère applicable à l'Europe. Celle-ci, à l'inverse des États-Unis d'Amérique, tire toute sa riche complexité et son caractère de l'histoire des États qui la composent d'autant plus que la faisabilité d'un tel projet en Europe n'a pas été sérieusement mise sous la loupe. La construction d'un État fédéral "à l'américaine" révèle l'absence de certaines conditions telles que celle d'une langue et d'une nation communes, l'autonomie locale et la culture politique commune etc. Voilà ce que Tocqueville a considéré, à son époque, comme étant des moyens importants de la réussite du fédéralisme américain. La construction européenne n'avait pas de conception communément admise, prévu et programmé. La théorie de la construction s'est formée plutôt sous l'effet des événements, en réaction aux défis internes et externes. Le rythme et la dynamique du développement de l'Union ont été déterminés par une succession de ralentissements et de progressions rapides derrière lesquels gisaient les intérêts des gouvernements nationaux et les débats entre fonctionnalistes et fédéralistes.

Aujourd'hui, une asynchronie de plus en plus visible se montre entre l'intégration économique et politique, sur laquelle Jürgen Habermas a attiré l'attention : l'intégration économique se trouve dans un stade bien plus avancé que l'intégration politique. D'où vient le déséquilibre de plus en plus prononcé "entre une intégration horizontale assez forte, opérée par le biais des marchés et une intégration verticale assez faible des gouvernements nationaux". Il faut en même temps voir qu'en allant de la sphère économique vers la sphère politique, le processus de construction européenne devient de plus en plus complexe.

Dans l'optique de notre sujet, nous examinons trois aspects de la question : la problématique de la citoyenneté, celle de l'État-nation, les différentes formes et modalités de l'union politique. La construction européenne signifie une libération, une émancipation économique et politique par rapport au cadre national. Elle met en place un mécanisme de quatre niveaux : niveaux local, régional, national et supranational. Or, harmoniser tous ces niveaux ne va pas sans heurts. En effet, ce processus en cours est ambivalent : en même temps que certaines compétences gouvernementales se transposent au niveau supranational d'une part, la décentralisation transfère des compétences stato-nationales à un niveau régional de l'autre. Cette situation affecte sensiblement le statut des États-nations classiques qui restent à mi-chemin entre le niveau régional et le niveau européen. Voire, on pourrait

même dire que l'affaiblissement du poids de l'État, l'effacement progressif des frontières nationales et les processus relevant de la mondialisation peuvent conduire à un attachement plus fort à la souveraineté nationale. La transposition de la souveraineté à un niveau plus élevée est souvent vécue par les États comme une attaque contre, voire même, une perte de leur souveraineté. (...)

L'élargissement de l'Europe et les débats sur la constitution ont ramené au centre de l'attention les questions sur les nouvelles voies et la nouvelle configuration européenne. Malgré les précisions apportées par les juristes et les politologues, les conceptions sont partagées sur les modalités de l'intégration politique. L'avis de Larry Siedentop reflète parfaitement cette attitude d'hésitation concernant l'avenir de l'Union européenne : "l'Europe est en train d'inventer une nouvelle configuration politique : un peu plus qu'une confédération mais moins qu'une fédération, une association d'États souverains qui ne mettraient leurs souveraineté en commun que dans des sphères très restreintes ou à des degrés divers, et une institution qui ne chercherait pas à disposer de pouvoirs coercitifs permettant d'agir directement sur les individus à la façon des États-nations" La plupart des auteurs sont pourtant d'accord que l'Union a dépassé la phase de la confédération et s'approche vers la fédération.

Avant de passer à l'analyse des conceptions à première vue divergentes, mais, en réalité, liées l'une à l'autre, nous nous proposons de mettre sous la loupe les concepts de la fédération et de la confédération en analysant les différences qui existent entre eux.

Maurice Croizat et Jean-Louis Quermonne, dans leur livre intitulé "L'Europe et le fédéralisme", mettent l'accent sur le côté contractuel et consensuel du fédéralisme et le définissent comme "un mode de gouvernement qui repose sur une convention (foedus) associant des communautés politiques séparées et égales pour agir ensemble tout en demeurant elles-mêmes. La convention fondatrice de l'association établit les institutions communes, les principes constitutifs de leur organisation et les modalités de fonctionnement, ainsi que les buts communs à atteindre ».

Afin de mieux s'orienter dans le labyrinthe du fédéralisme, on distinguera les concepts fédéralisme et fédération. Le fédéralisme comprend des théories, des projets et des valeurs présentes dans des œuvres philosophiques et politiques dont l'objectif est de créer un équilibre entre l'autonomie territoriale et le gouvernement de niveau national (ou supranational). En revanche, la notion de fédération se réfère à une réalisation concrète et à un mécanisme pratique qui comprennent toutes les variantes institutionnelles qui permettent d'intégrer les unités autonomes dans une communauté plus large.

Il est toutefois à noter que le terme fédération ne désigne pas uniquement une structure, mais un processus aussi. La fédération ne comprend pas seulement l'établissement statique du régime (comme souligne Karl Friedrich), mais assure aussi une dynamique au système fédéral, une possibilité de perfectionnement structurel et institutionnel. Ce processus a une autre finalité : les confédérations peuvent, elles aussi, se transformer en fédérations au fil du temps. C'est exactement ce qui peut être démontré dans plusieurs exemples historiques : ce fut notamment le cas aux États-Unis, en Allemagne et en Suisse.

Il faut encore opérer une distinction entre le concept de la fédération et celui de la confédération en soulignant que les particularités nationales et les traditions historiques peuvent toutefois modifier la pratique généralement suivie. Une confédération est, en effet, établie entre des États souverains qui, par un traité international, renoncent à une partie de leur souveraineté au bénéfice des institutions communes. Une fédération, quant à elle, suppose un lien plus étroit entre les parties et représente une phase plus avancée. Elle repose sur une constitution, et la loi s'applique directement aux citoyens. La révision de la constitution s'effectue à la majorité qualifiée et le droit de sécession – qui caractérise les confédérations – n'est pas applicable. Afin de garantir l'équilibre du pouvoir qui existe entre ses membres, le modèle fédéral est caractérisé par un polycentrisme. Ce qui implique que ses centres culturels, politiques et administratifs ne se situent pas au même endroit. À cela s'ajoute le principe du pluralisme qui ne permet de privilégier aucune langue, aucune culture ou aucune religion par rapport aux autres qui existent sur le territoire fédéré.

En ce qui concerne la voie à suivre dans la construction politique européenne, on esquisse plusieurs scénarios possibles : 1. le prolongement du statu quo vers une Europe intergouvernementale ; 2. l'évolution européenne vers un État fédéral ; 3. l'idée de la fédération d'États-nations.

Plusieurs chercheurs sont de l'avis de dire que l'évolution de l'Union européenne gardera encore longtemps les caractéristiques principales du modèle intergouvernemental. Cette conception répandue surtout dans la littérature anglo-saxonne. Cela signifie en particulier que les principes intergouvernementaux ont influé sur le processus d'intégration dès ses débuts. Son évolution a été déterminée par l'attitude des gouvernements nationaux et leurs intérêts. En d'autres termes, le rythme de l'intégration a été accéléré et relancé dans les cas où les gouvernements nationaux sont arrivés à un compromis. À maintes reprises, des projets de décision se sont heurtés contre

l'opposition de certains gouvernements. Selon Milward et Sorensen "l'intégration a été choisie dans les seuls cas où l'interdépendance a été considérée comme un cadre inadéquat pour promouvoir les objectifs importants des politiques nationales". La politique européenne de la France sous de Gaulle est souvent montrée en exemple à cet égard. Même s'il est communément reconnu que la situation de l'Union européenne n'est guère comparable à celle des années 1960, les tenants de cette opinion avancent que les décisions sont toujours tributaires des gouvernements nationaux qui déterminent le rythme de l'intégration. Cela revient à dire que la marge de manœuvre européenne en matière de décision et d'action demeure limitée. Dans ce sens, les propos de Margaret Thatcher restent valables : la politique de l'Union européenne est la somme des politiques nationales des États membres.

À titre de solution intermédiaire, Jean-Louis Quermonne utilise l'expression du fédéralisme intergouvernemental pour décrire cet état transitoire qui est caractérisé par la dualité des principes communautaires et le rôle des gouvernements nationaux dans le processus décisionnel. Il insiste sur le fait que le pouvoir décisionnel reste dans la main des États-membres qui n'acceptent qu'avec une certaine réserve le transfert de leurs pouvoirs.

Le deuxième scénario projette l'évolution de l'intégration politique vers un État européen (conception soutenue par Jürgen Habermas et Jean-Marc Ferry). Contrairement à la conception intergouvernementaliste, Ferry affirme que des pouvoirs considérables ont été transférés du niveau national au niveau supranational depuis quelques décennies. Les processus d'élargissement et les réformes institutionnelles qui se déroulent en même temps rendent nécessaires de mettre à l'ordre du jour la question de créer un État européen sous la forme d'État cosmopolitique. Cet État cosmopolitique, pris dans le sens kantien du terme, se réfère à un nouveau régime étatique dans la théorie de Ferry : "elle s'édifie à partir de fédération d'États souverains, mais dépasse la simple ligue, association ou confédération (Bund), en ce qu'elle consiste dans une puissance publique capable d'assurer l'application et la sanction de la loi commune librement adoptée par les responsables des États membres ; de garantir aussi et de développer le cadre d'une coopération pacifique entre ces États sur une référence à la justice politique entendue entre eux selon les principes du sens commun démocratique". Son trait caractéristique principal réside dans le fait que les droits des citoyens et des peuples doivent y être conjointement assurés.

Ferry trouve trop limité l'application du modèle fédératif existant pris dans le sens classique du terme et met l'accent sur le caractère original de cette formation étatique. Il la décrit comme une constellation postnationale et, à cet égard, sa conception devient proche de celle de Habermas. En d'autres termes, cela signifie que l'État européen n'est pas le résultat d'une simple élévation à un niveau supranational du modèle stato-national: il s'agit plutôt de l'élargissement et de l'exercice, à l'échelle européenne, de la citoyenneté et des droits qui en découlent. Il est préoccupé par la question de savoir comment il serait possible de constituer un peuple européen sur la base des nations européennes actuelles. Il souligne que la démocratie, une culture politique européenne, un espace politique européen et, en particulier, l'élargissement à l'échelle européenne de la participation citoyenne, en sont des éléments essentiels.

Habermas met l'accent sur la nécessité de sauvegarder les valeurs européennes, sur "les grandes réalisations démocratiques des États-nations européens" et, dans un sens plus large, sur le maintien d'une forme d'existence. Les éléments de ceux-ci sont les garanties formelles de l'État de droit, le bien-être social, la sécurité sociale et l'autonomie individuelle. C'est à travers une interprétation politique de la nation et la création d'une identité européenne qu'Habermas cherche une voie qui mène à un état postnational. Identité, qui devra se former des trois éléments suivants selon lui : 1. la formation d'une société civile à l'échelle européenne; 2. la réalisation d'un espace européen de communication qui pourra accueillir les débats sur les grandes questions sociales et politiques ; 3. la cristallisation d'une culture politique européenne qui sera partagée par chaque citoyen européen et basé sur la reconnaissance des différentes formes de cultures subnationales et nationales. Quant à l'avenir de l'Europe, il le voit dans la création d'un État fédéral spécifique, "qui préservera et devra préserver leur intégrité nationale dans la mesure où ils occuperont une position bien plus forte que celle qu'ont généralement les membres d'un État fédéral".

La solution la plus souvent évoquée qui s'adapte au développement européen et à ses traditions est la fédération des États-nations ; expression due à Jacques Delors et reprise par Joschka Fischer dans son discours prononcé le 10 mai 2000 à l'Université Humboldt.

Il propose une vision renouvelée de la fédération, susceptible de rassurer ceux qui s'inquiètent de l'affaiblissement et de la perte de l'État-nation. Dans une interview accordée à la revue Esprit, Jacques Delors a décrit l'avenir de l'Union européenne comme une fédération des États-nations. "Cette proposition ne consiste pas simplement à concilier les contraires. Elle revient tout d'abord à prendre en considération l'importance de l'État-nation. (...) Pour ce qui est de la fédération, je considère que le système fédéral est le seul qui permette d'organiser

les compétences et de créer un espace public que les gens comprennent, car ils savent ainsi qui est responsable de quoi dans chaque domaine. (...) La fédération des États-nations veut à la fois assurer l'avenir de l'État-nation dans le contexte mondial actuel et recréer une structure simple et lisible pour la décision et pour l'action en commun". Delors envisage deux formes de compétences dans cette structure de fédération : les droits qui reviennent aux États-nations et ceux qui appartiennent à l'Union européenne. "Ma perplexité est la suivante : est-ce que ce système ne serait pas plus paralysant que le système actuel, moins flexible ? Je suis pour prendre ce risque, à condition qu'il n'y ait pas une zone de compétences partagées trop fortes".

Dans son discours, le ministre allemand des affaires étrangères Joschka Fischer énonce également que l'existence des États-nations doit être traitée comme la réalité de l'Europe basée sur les traditions. Il propose une vision renouvelée de la fédération capable de rassurer ceux qui s'inquiètent de l'affaiblissement et de la disparition des États. Il désigne l'Europe comme une fédération des États-nations : "C'est uniquement si l'intégration européenne conserve les États-nations dans une telle Fédération, qu'elle ne dévalorise pas, voire ne fait pas disparaître complètement, leurs institutions qu'un tel projet sera réalisable, en dépit des énormes difficultés qu'il présente. Autrement dit, la conception qui prévalait jusqu'à présent d'un État fédéral européen, qui remplacerait comme nouveau souverain les anciens États-nations et leurs démocraties, s'avère être une élucubration artificielle qui se situe en dehors des réalités européennes traditionnelles. Parachever l'intégration européenne n'est concevable que si ce processus s'effectue sur la base d'un partage de souveraineté entre l'Europe et l'État-nation. C'est précisément ce fait qui se dissimule derrière la notion de 'subsidiarité', laquelle fait actuellement l'objet de discussions partout et que personne ou presque ne comprend vraiment". (...) ».

ANNEXE 4 : « La paperasse de l'indépendance. La réglementation censée garantir la souveraineté numérique européenne est précisément ce qui maintient l'euro dans une position modeste », par Thibault Schrepel.

« Le 3 juin 2026, la Commission européenne a présenté son "Paquet sur la souveraineté technologique", le présentant comme le moment où l'Europe prend enfin au sérieux son indépendance numérique. Henna Virkkunen, vice-présidente exécutive dont le portefeuille inclut désormais la souveraineté technologique, a décrit cette initiative comme le point de bascule où l'Europe cesse de dépendre des fournisseurs de clouds américains et des fabricants de puces asiatiques. La loi sur le développement du cloud et de l'IA, incluse dans ce paquet, classerait les fournisseurs de cloud selon leur degré de souveraineté et orienterait les marchés publics sensibles vers la catégorie privilégiée. Sa version révisée du règlement sur les semi-conducteurs (*Chips Act*) conférerait à Bruxelles un pouvoir d'urgence sur la production de puces.

Cette approche repose sur l'idée que la souveraineté peut être atteinte par la voie réglementaire. Or, l'arsenal législatif suggère le contraire.

J'ai cartographié le corpus réglementaire numérique de l'UE - soit 34 instruments contraignants allant de la directive sur le commerce électronique de 2000 au règlement sur l'espace européen des données de santé de 2025 - et j'ai posé une question : où la loi affirme-t-elle un contrôle sur les infrastructures numériques, les flux de données ou les acteurs étrangers ? L'analyse du corpus révèle cinq mécanismes distincts. Ensemble, ils forment ce que j'appellerais la "pile juridique de la souveraineté". Elle est en construction depuis plus d'une décennie, instrument après instrument.

- Le premier mécanisme est la souveraineté par l'infrastructure. Le règlement sur la gouvernance des données (DGA) ne se contente pas de réglementer le partage des données ; il met en place les institutions par lesquelles ce partage doit transiter. Il impose une neutralité structurelle aux intermédiaires de données et soumet les organisations d'altruisme en matière de données à un ensemble de règles européennes. La clé de voûte réside dans une couche de gouvernance pour les espaces européens communs de données, gérée par des organismes sous contrôle de l'UE plutôt que par des entités nationales ou privées. Quiconque rédige les spécifications d'interopérabilité contrôle le marché qui repose sur celles-ci.

- Le deuxième mécanisme est la souveraineté par l'adéquation. Le DGA permet à la Commission de déterminer quels pays tiers peuvent recevoir des données protégées du secteur public européen, à condition que ces pays offrent un niveau de protection essentiellement équivalent aux normes de l'UE. Il s'agit de la doctrine de l'adéquation élaborée par la Cour de justice pour les données à caractère personnel dans les arrêts Schrems I

(affaire C-362/14, 2015) et Schrems II (affaire C-311/18, 2020), doctrine discrètement étendue aux données non personnelles. Elle a ainsi migré du droit de la protection de la vie privée vers la politique industrielle.

- Le troisième mécanisme est la souveraineté par la compétence juridictionnelle ; c'est le plus agressif du corpus, mais aussi le moins débattu. Le RGPD, l'IA Act, le DMA et MiCA s'appliquent tous à des comportements survenant n'importe où dans le monde, pourvu que leurs effets se fassent sentir au sein de l'Union. Un ensemble de dispositions impose ensuite aux fournisseurs non européens de désigner un représentant légal dans l'UE, transformant ainsi des règles à portée extraterritoriale en une obligation de responsabilité au niveau interne. Le prix à payer en cas de non-conformité est l'exclusion du marché de l'UE.

- Le quatrième mécanisme repose sur la souveraineté liée aux règles d'accès. Le **Data Act** oblige les fournisseurs de services cloud à s'opposer aux demandes illégales d'accès aux données détenues en Europe émanant de gouvernements de pays tiers. La cible visée est le **CLOUD Act** américain, en vertu duquel les autorités des États-Unis peuvent contraindre les fournisseurs américains à divulguer des données, quel que soit leur lieu de stockage. Il convient de noter ce que l'UE n'a pas fait : elle n'a pas imposé la localisation des données. Celles-ci peuvent quitter l'Union. La règle veut que les protections les accompagnent ; la question de la conformité ne porte donc pas sur l'emplacement du serveur, mais sur l'ordre juridique qui régit les données.

- Le cinquième mécanisme concerne directement les citoyens. D'ici fin 2026, chaque État membre devra proposer un portefeuille d'identité numérique européenne, conçu selon des spécifications contrôlées par l'UE dans le cadre du règlement eIDAS 2 ; il s'agit d'une alternative publique aux systèmes d'identification gérés par Apple et Google. MiCA complète ce dispositif sur le plan monétaire en plaçant les **stablecoins** d'envergure - quelle que soit la devise de référence - sous la surveillance directe de l'Autorité bancaire européenne.

Cinq mécanismes. Des dizaines de dispositions. Plus d'une décennie de travaux législatifs. L'Europe n'a pas commencé à viser la souveraineté numérique en juin 2026 ; elle légifère en faveur de cette souveraineté sans relâche depuis 2014, avec une grande sophistication juridique.

Cet arsenal juridique de souveraineté est bien réel. Il régit le comportement des technologies étrangères en Europe. Toutefois, il n'a pas engendré de technologies européennes. La souveraineté juridique ne se confond pas avec la souveraineté technologique, et imposer la première ne fera pas apparaître la seconde par magie. Le droit peut ouvrir la voie au développement de capacités, mais il ne peut pas les faire naître par décret - ce que tente pourtant de faire le train de mesures de juin. Le contrôle n'est pas synonyme de capacité. La compétence juridique permet de réguler les comportements, mais elle ne permet ni de construire des usines de semi-conducteurs, ni de former des ingénieurs, ni d'attirer des clients.

L'objection la plus forte à cette analyse émane d'Anu Bradford. Son concept d'"effet Bruxelles" décrit comment les règles de l'UE deviennent des normes mondiales par défaut, les multinationales ayant tendance à s'aligner sur le régime le plus strict auquel elles sont confrontées. Dans cette optique, le pouvoir réglementaire constitue un levier d'influence, et l'arsenal juridique en est l'atout maître. Certes, l'"effet Bruxelles" est une réalité en matière de réglementation, et les entreprises exportent effectivement la conformité au RGPD dans le monde entier. Toutefois, exporter une règle ne revient pas à s'approprier le secteur qu'elle régit. Historiquement, le pouvoir lié à la demande s'exerce par le biais des marchés publics, et la dynamique y est inverse : dans les années 1950 et 1960, les contrats de défense américains ont absorbé la majeure partie de la production initiale de l'industrie des semi-conducteurs, permettant à Fairchild Semiconductor et Texas Instruments d'atteindre une taille critique. La commande publique a soutenu la demande pour des produits existants qui avaient besoin d'un premier acheteur. Une préférence en matière de marchés publics en 2026 ne saurait faire émerger un "hyperscaler" européen, faute de production initiale suffisante pour répondre aux volumes requis par les niveaux de garantie envisagés.

Une accumulation de règles qui ne renforce pas les capacités industrielles ne serait qu'une déception sans grande conséquence si elle s'arrêtait là. Or, ce n'est pas le cas. Cette même stratification réglementaire, qui échoue à faire émerger des technologies européennes, entrave activement leur développement ; Bruxelles commence tout juste à en mesurer le coût. L'arsenal législatif est si complexe qu'un seul événement peut déclencher simultanément plusieurs régimes juridiques. Une intrusion informatique dans une entreprise peut ainsi déclencher trois procédures parallèles : une notification au titre du RGPD, une déclaration NIS2 et, à partir de septembre 2026, un rapport en vertu du **Cyber Resilience Act**, chacun relevant d'une autorité différente.

Le "paquet législatif numérique" (**Digital Omnibus**) de la Commission, prévu pour novembre 2025, en est l'aveu implicite. Cet instrument vise à dénouer les obligations que les textes précédents avaient empilées les unes sur les autres. Les entreprises que Bruxelles souhaite le plus voir grandir sont précisément celles qui paient le prix fort. Un acteur établi peut absorber une nouvelle procédure de conformité et surmonter une nouvelle série

de lignes directrices. À l'inverse, une jeune entreprise cherchant à s'implanter sur 27 marchés nationaux se heurte au même enchevêtrement réglementaire, tout en disposant d'une équipe juridique bien plus restreinte. Le résultat n'est pas l'autonomie, mais une dépendance assortie d'un service conformité.

Bruxelles a pourtant tiré la conclusion inverse. Le paquet législatif de juin étend cette même logique du logiciel au matériel, en instaurant des préférences d'achat pour les "clouds souverains" et en conférant des pouvoirs de gestion de crise sur l'approvisionnement en puces. L'historique législatif permet de prédire l'issue : une couche supplémentaire s'ajoutera à l'édifice. Une meilleure approche, bien que moins spectaculaire, consisterait à faire autre chose que l'*Omnibus*. Ce dernier se contente de modifier les obligations au sein des textes existants : il restreint la définition des données personnelles et unifie les procédures de signalement d'incidents via un point d'entrée unique. Une entreprise opérant sur 27 marchés nationaux reste toutefois confrontée à 27 environnements d'application de la loi et à 27 ensembles de procédures, car le problème de passage à l'échelle réside dans la structure même de la réglementation, et non dans une obligation spécifique. La véritable solution consisterait à permettre à une entreprise européenne de se développer à travers l'Union aussi aisément qu'un concurrent américain le fait à travers les 50 États des États-Unis. Si la souveraineté advient, elle prendra la forme d'une capacité d'action ; or, cette capacité repose sur l'échelle, le capital, les talents et la clientèle. Aucun de ces éléments ne peut être créé par décret. Le mieux que Bruxelles puisse faire est de cesser de leur dresser des obstacles ».

Note sur la politique industrielle, présente entre les lignes de l'article de Thibault Schrepel et énoncé par le Président Macron dans son discours de La Haye (voir plus haut) comme l'un des cinq piliers pour retrouver de la souveraineté.

Au sein des grandes institutions internationales, ce n'est que récemment seulement que l'on observe un déplacement de la « fenêtre du discours » (la fameuse fenêtre d'Overton) sur le sujet de la politique industrielle. Pour constater vraiment un changement d'attitude en faveur de la politique industrielle, il faudra attendre les travaux de Reda Cherif et Fuad Hasanov, du FMI, en 2025 avec « Industrial policy, Asian Miracle style », 2025, *Journal of Economic Perspectives* et en 2026 avec « Institutions for industrial policy : the foundation of economic development », document de travail dans lequel, à partir d'un parallèle avec l'essor des banques centrales indépendantes, les auteurs élaborent un modèle en 4 « A » : Ambition (capacité d'action), Autonomie, Responsabilité et Adaptabilité. Certes, dans les pays développés occidentaux, la nécessité d'avoir une politique industrielle est reconnue depuis plus longtemps parce que la désindustrialisation y a eu des conséquences très négatives sur la dynamique de la croissance économique et donc sur l'emploi. Mais trop souvent on en est resté au champ du discours et les mesures qui ont pu être prises n'ont pas modifié substantiellement le cours de l'évolution. En ce qui concerne la France tout spécialement, l'explication essentielle de ce manque d'efficacité et du décrochage productif qui en découle tient dans le fait que si la politique industrielle est nécessaire, elle est loin d'être suffisante car d'autres facteurs jouent très défavorablement : une mauvaise dynamique de la productivité, une insuffisance des investissements, un tissu productif manquant d'entreprises de plus grandes tailles, ... Un autre facteur structurel joue très négativement, surtout en cette période de chaos géostratégique, et il concerne toute l'Europe : on ne dispose que d'un seul « corridor » (la « banane bleue »), alors que les États-Unis en ont trois et la Chine aussi ! De plus, il ne peut pas y avoir une politique industrielle efficace sans qu'il y ait en même temps une « répression » salariale puisqu'il faut favoriser l'accumulation du capital et la compétitivité à l'exportation (et cette « répression » salariale n'est pas la seule condition de la réussite de la politique industrielle).

Ce couplage politique industrielle / répression salariale est un exemple - parmi tant d'autres – de l'incompatibilité possible entre objectifs économiques et sociaux et entre le long et le court termes.

Pour que cette note ne prenne pas davantage de place ici (on renvoie d'ailleurs aux autres développements consacrés sur notre site au décrochage de l'Europe en général et de la France en particulier), on termine par l'article important, écrit en janvier par **A. Cesa-Bianchi (de la Banque d'Angleterre), A. Ferrere (de l'Université d'Oxford), L. Fornaro (de l'Université Pompeu Fabra) et de Martin Wolf (de l'Université St Gallen)** : « Politiques industrielles, déséquilibres mondiaux et hégémonie technologique » (publié par la Barcelona School of Economics). <https://bw.bse.eu/wp-content/uploads/1558.pdf>.

En voici l'introduction :

« Les politiques industrielles reviennent en force. En effet, ces dernières années, les interventions publiques ciblant la structure de l'économie se sont multipliées (Juhász et al., 2024). Ce phénomène a suscité un vif débat sur les retombées internationales engendrées par les politiques industrielles, notamment en raison de leur incidence sur les déséquilibres mondiaux. Plus particulièrement, de nombreux observateurs soutiennent que le monde est confronté à un "second choc chinois" (Krugman, 2025 ; Smith, 2025). L'argument avancé est que les politiques déployées par le gouvernement chinois pour promouvoir l'industrie manufacturière de haute technologie,

conjuguées à une faible demande des consommateurs chinois, inondent le marché mondial de produits de haute technologie “made in China” (Al-Haschimi et al., 2025). Les gouvernements du reste du monde doivent-ils adopter une approche de laisser-faire ou, au contraire, agir pour protéger leurs propres industries de haute technologie ? Les décideurs peinent à répondre à cette question, notamment parce qu'ils manquent d'un cadre analytique permettant d'y réfléchir de manière claire.

Nous contribuons à ce débat en proposant un cadre qui relie les politiques industrielles à la configuration des déséquilibres mondiaux et à l'hégémonie technologique, tout en présentant des preuves empiriques étayant ce modèle. Nous étudions les retombées internationales des politiques industrielles favorisant les secteurs de haute technologie. Comme les biens et services de haute technologie font généralement l'objet d'échanges internationaux, ces politiques accroissent l'offre de biens échangeables. Les politiques industrielles peuvent également engendrer des excédents commerciaux si le gouvernement opte pour un dosage des politiques déséquilibré, tel que la demande intérieure n'augmente pas autant que l'offre. Cette situation survient lorsque les politiques industrielles s'accompagnent d'une politique budgétaire restrictive, d'une accumulation de réserves de change, de contrôles sur les entrées de capitaux ou d'autres mesures freinant la consommation intérieure. Une politique industrielle déséquilibrée génère des retombées négatives pour le reste du monde. En effet, en l'absence d'intervention publique, les déficits commerciaux réduisent la compétitivité du secteur national des biens échangeables, entravant ainsi l'innovation et la croissance de la productivité. Par ce biais, les politiques industrielles déséquilibrées font pencher la balance de l'hégémonie technologique en faveur du pays qui les adopte.

Nous formalisons ces idées à l'aide d'un modèle de croissance endogène de l'économie mondiale composé de deux pays : l'Est et l'Ouest. Ces deux pays sont symétriques, à l'exception des politiques mises en œuvre par leurs gouvernements respectifs, et sont reliés par les échanges commerciaux et les flux de capitaux. Notre modèle repose sur deux caractéristiques clés. Premièrement, le secteur des biens et services échangeables — que nous définissons comme l'agrégat de l'industrie manufacturière de haute technologie et des services de haute technologie — constitue le moteur de la croissance de notre économie. En d'autres termes, dans les deux pays, la croissance de la productivité résulte des activités d'innovation des entreprises opérant dans ce secteur. Deuxièmement, les ménages retirent une utilité de la détention d'actifs liquides, ce qui implique que les obligations d'État procurent un “rendement de commodité” et que l'équivalence ricardienne ne se vérifie pas.

Nous examinons l'impact des politiques industrielles adoptées par le gouvernement de l'Est. Plus précisément, nous étudions un scénario dans lequel ce gouvernement subventionne la production de biens échangeables. Cette mesure vise à refléter diverses politiques industrielles — allant du crédit subventionné aux incitations fiscales — destinées à stimuler l'activité économique dans les secteurs de haute technologie. Comme on peut s'y attendre, ces subventions entraînent une réallocation de la production du secteur des biens et services non échangeables vers celui des biens et services échangeables. Par ailleurs, un secteur des biens et services échangeables plus vaste renforce les incitations des entreprises à innover, ce qui se traduit par une innovation accrue et une productivité plus élevée.

L'enseignement clé de notre modèle est que les politiques industrielles génèrent des excédents commerciaux lorsque le gouvernement adopte un dosage de politiques déséquilibré. La raison en est que ces politiques stimulent le revenu national et, par conséquent, la demande d'actifs liquides de la part des ménages. Si le gouvernement accroît l'offre d'actifs liquides pour répondre à cette demande accrue, les politiques industrielles ne contribuent pas aux déséquilibres mondiaux. En revanche, lorsqu'il mène une politique budgétaire restrictive, accumule des réserves de change ou adopte d'autres mesures freinant la consommation intérieure, les politiques industrielles créent une demande excédentaire d'actifs liquides qui se répercute sur l'achat d'actifs étrangers. Ce dosage déséquilibré — combinant mesures d'expansion de l'offre et restrictions de la demande — a caractérisé les stratégies de développement de plusieurs pays excédentaires, dont la Chine (Klein et Pettis, 2020).

En fait, dans notre modèle, les politiques industrielles déséquilibrées s'avèrent particulièrement efficaces pour favoriser le développement technologique. Cela s'explique par le fait que les politiques stimulant la demande d'actifs étrangers entraînent une dépréciation du taux de change réel. Il en résulte une réallocation de l'activité économique du secteur des biens non échangeables vers celui des biens échangeables, favorisant ainsi l'investissement dans l'innovation et une hausse de la productivité. À cet égard, les interventions publiques qui génèrent des excédents commerciaux — en freinant la consommation intérieure et en accroissant la demande d'actifs étrangers — peuvent elles-mêmes être considérées comme une forme de politique industrielle.

Que devient l'Occident lorsque l'Orient adopte une stratégie industrielle déséquilibrée ? Dans un contexte de laisser-faire, l'Occident risque de subir un processus de désindustrialisation et une perte de productivité. La raison en est que les entrées de capitaux stimulent la demande de consommation des ménages occidentaux. Pour satisfaire cette hausse de la demande, le secteur des biens et services non échangeables se développe au détriment de celui des biens échangeables. À mesure que ce dernier se contracte, les incitations des entreprises à innover diminuent, car les profits réalisés par les innovateurs performants sont alors plus faibles. Il en résulte une baisse de l'innovation et de la productivité en Occident. Ce processus, comparable à une “malédiction des ressources financières”, implique que le dosage des politiques déséquilibré adopté par l'Orient déplace l'équilibre de l'hégémonie technologique en sa faveur.

Nous présentons ensuite des preuves empiriques étayant les mécanismes économiques mis en évidence par notre modèle. Premièrement, nous montrons qu'au cours des dernières années, les politiques industrielles se sont accompagnées d'une expansion du secteur des biens échangeables, d'une croissance plus rapide de la productivité et d'excédents commerciaux plus élevés. Deuxièmement, nous démontrons que des déficits commerciaux persistants sont associés à une activité économique moindre dans le secteur des biens échangeables et à un ralentissement de la croissance de la productivité. Ces régularités empiriques suggèrent que les politiques industrielles déséquilibrées ont pu constituer un facteur non négligeable des déséquilibres mondiaux ces dernières années, et que leur adoption a peut-être déclenché un processus de désindustrialisation et de ralentissement de la productivité dans le reste du monde.

Dans la dernière partie de l'article, nous examinons les interventions que les gouvernements occidentaux pourraient envisager en réponse aux politiques industrielles déséquilibrées mises en œuvre par l'Orient. Nous montrons tout d'abord que des déficits commerciaux persistants peuvent entraîner des pertes de bien-être par plusieurs canaux. D'une part, si les déficits commerciaux stimulent le revenu réel à court terme — en réduisant le prix des biens importés —, leur impact sur l'innovation et la productivité pèse sur le revenu national à moyen terme. Lorsque les effets négatifs l'emportent, il en résulte une baisse de la consommation et du patrimoine des ménages, ce qui nuit au bien-être. D'autre part, dans la mesure où la puissance géo-économique dépend de la puissance technologique, les politiques industrielles génèrent des externalités géo-économiques négatives pour le reste du monde.

Que peuvent faire les gouvernements occidentaux pour atténuer ces pertes de bien-être ? Une possibilité consiste à adopter le même type de politiques industrielles que celles mises en œuvre par l'Orient. Une autre option consiste à concevoir des politiques visant directement à réduire les déséquilibres mondiaux. Si des droits de douane généralisés ont peu de chances d'atteindre cet objectif, les politiques favorisant l'épargne nationale — tant publique que privée — peuvent effectivement améliorer la balance commerciale. Toutefois, ces politiques réduisent également la demande mondiale. Mises en œuvre de manière agressive, elles risquent de produire l'effet inverse en précipitant l'économie mondiale dans une trappe à liquidité généralisée, où la production est freinée par la faiblesse de la demande globale. Par conséquent, la réduction des déséquilibres mondiaux pourrait nécessiter une approche multilatérale combinant des politiques stimulant l'épargne nationale (comme le resserrement budgétaire) en Occident et des politiques favorisant la consommation intérieure en Orient.

Nous concluons cette étude en examinant les politiques d'innovation en Occident. Dans notre modèle, les déficits commerciaux non régulés entraînent des pertes de bien-être car ils financent l'essor de secteurs non exposés à la concurrence internationale — où les marges de progression de la productivité sont faibles — tout en freinant l'activité économique dans les secteurs de haute technologie tournés vers l'exportation. Les pouvoirs publics peuvent toutefois prévenir cette situation en soutenant l'activité économique — et plus particulièrement l'investissement dans l'innovation — au sein des secteurs de haute technologie qu'ils souhaitent protéger. Les politiques d'innovation, telles que les subventions à la R&D privée et les programmes publics de R&D (Van Reenen, 2020 ; Gazzani et al., 2025), permettent de réorienter les capitaux bon marché provenant de l'étranger vers des investissements générateurs de gains de productivité, conciliant ainsi déficits commerciaux et croissance saine de la productivité. Bien que notre analyse ne constitue qu'une première approche de la question, elle suggère que les pays affectés négativement par les déséquilibres mondiaux devraient intégrer les politiques d'innovation à leur arsenal de mesures. (...) ».

Remarque : sur toute cette thématique, et tout spécialement sur le défi et le danger que représentent les déséquilibres mondiaux, voir sur ce site le contenu de ma conférence d'avril dernier : « Crises géopolitiques : crise économique ? Quel destin pour l'Europe ? »

ANNEXE 5 : « “Un parapluie numérique collectif” pour garantir une souveraineté digitale à l'ère de la guerre hybride », selon Maud Quessard

Voici l'essentiel de ce qui en est dit dans « Polytechnique insights » par Marie Varasson :

« La chercheuse [Maud Quessard] établit une distinction essentielle entre deux concepts souvent confondus : “Le terme guerre informationnelle est hérité de la guerre froide et suppose souvent l'implication d'acteurs militaires dans un conflit déclaré. En revanche, la lutte informationnelle désigne des opérations de manipulation ou d'influence menées en dehors d'un cadre de guerre ouvert.” Cette nuance terminologique révèle une réalité stratégique : la déstabilisation numérique ne nécessite plus de déclaration de guerre formelle. (...) Face à ces nouvelles menaces, une question s'impose : peut-on mener des opérations efficaces sans souveraineté numérique ? *« C'est toute la problématique actuelle »,* répond Maud Quessard. Le conflit en Ukraine a particulièrement alerté les pays frontaliers de la Russie. *« Cela fait plus de dix ans que l'Estonie, la Lituanie et la Lettonie sont en alerte face aux ingérences russes, même sans guerre ouverte »,* rappelle-t-elle.

Mais garantir cette autonomie représente un défi majeur. *“Garantir cette souveraineté suppose une capacité à contrôler ses propres infrastructures numériques”,* explique la chercheuse. Or, face à un espace digital sans frontières, la protection nationale atteint rapidement ses limites. *“Le numérique n'ayant pas de frontières, cette protection doit s'organiser à une échelle supra-étatique, comme celle de l'OTAN”,* insiste-t-elle. L'analogie avec la guerre froide est frappante : *“Penser un parapluie numérique collectif devient crucial, comme l'a été le parapluie nucléaire pendant la guerre froide.”* Une protection commune qui exige une coordination sans précédent entre alliés européens et atlantiques. Au-delà des infrastructures matérielles, la souveraineté numérique pose aussi la question des ressources humaines. Pour Maud Quessard, *“l'enjeu est de désiloter les disciplines”*. Trop longtemps, les questions stratégiques sont restées cantonnées aux sphères politiques et militaires, sans véritable dialogue avec les ingénieurs et les experts techniques. Cette fragmentation constitue aujourd'hui un handicap majeur. *“La souveraineté numérique exige des moyens, notamment pour retenir les talents”,* alerte la chercheuse. Le constat est sans appel : *“Aujourd'hui, beaucoup d'ingénieurs préfèrent travailler à l'étranger, à Singapour par exemple, plutôt que dans des structures publiques françaises.”* Une fuite des cerveaux qui affaiblit considérablement les capacités nationales en matière de cybersécurité et d'innovation digitale.

Les États-Unis ont investi massivement via des agences comme la DARPA ou la CISA. Le Cyber Command américain a joué un rôle central dans la défense numérique offensive et défensive. L'Europe, en revanche, reste fragmentée. Certains pays ne disposent même pas de commandement cyber structuré. À l'échelle européenne, dans son ouvrage collectif *Les guerres de l'information à l'ère numérique*, la chercheuse et ses collègues montrent que l'UE peut jouer un rôle majeur via la régulation. De même, des travaux comme ceux de Stéphane Taillat ou Tim Maurer, notamment dans *Cyber Mercenaries*, illustrent bien les enjeux entre numérique,

démocratie et puissance publique. Pour bâtir une véritable souveraineté digitale, la chercheuse identifie trois impératifs : “*Créer des infrastructures nationales, les sécuriser via des moyens propres, et s’assurer de leur résilience et de leur autonomie.*” Ces exigences dépassent largement le cadre technique. Elles impliquent des choix politiques majeurs en matière de budget, de formation et de coopération internationale. La construction d’une autonomie numérique européenne nécessite également de repenser les modèles économiques : comment concilier ouverture aux innovations mondiales et protection des infrastructures critiques ? Comment attirer les meilleurs talents sans les soumettre à une bureaucratie paralysante ?

Ces questions trouvent un écho particulier dans le contexte géopolitique actuel, où les frontières entre conflit armé et guerre hybride s’estompent. (...) ».