Fondation Jean Jaurès

Europe

LA SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE : UN CONCEPT AU CŒUR DES DÉBATS DANS L'UNION EUROPÉENNE

Pervenche Berès

01/03/2021

La Fondation Jean Jaurès et la Fondation Friedrich Ebert ont réalisé avec Ipsos une enquête dans huit pays de l'Union Européenne (France, Allemagne, Espagne, Italie, Lettonie, Pologne, Roumanie, Suède) sur le rapport des Européens à la souveraineté européenne. Cette enquête arrive à point nommé puisque la France s'apprête à exercer la présidence de l'Union et que le président français s'est quant à lui engagé, en juillet 2020, à renforcer la souveraineté européenne. Mais que recouvre ce concept ? Pourquoi en France cette notion divise-t-elle, notamment à gauche ? Pervenche Berès, membre du Conseil d'administration de la Fondation Jean Jaurès et ancienne députée européenne (1994-2019) livre ici son analyse.

L'enquête que publie ici les Fondations Jean-Jaurès et Friedrich Ebert est importante alors que la France exercera la présidence de l'Union européenne au premier semestre 2022 et que l'exécutif a d'ores et déjà indiqué que celle-ci pourrait se construire autour du mot clé de puissance dans le droit fil des propos du chef de l'État: « Une Europe plus forte, plus solidaire, plus souveraine, c'est le combat que je mènerai en votre nom dès le Conseil européen de juillet (2020) et dans les deux années à venir ». La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen plaidait, elle aussi, avant la crise de la Covid-19, pour faire de la Commission un acteur géostratégique.

Or, en France, le concept divise, notamment dans le débat politique à gauche, entre une inquiétude de dérive vers le souverainisme et la revendication de souveraineté populaire ou nationale.

« À Bruxelles », beaucoup voit dans le concept de souveraineté une obsession française, succédant ou cohabitant à celle d'une Europe puissance ou qui protège, perçue comme un prolongement de la vision gaullienne d'une projection à l'échelle européenne d'une souveraineté nationale.

La notion de souveraineté ne figure pas dans les traités qui fondent l'Union européenne ni *a fortiori* les structures précédentes. Alors qu'en France, « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum», «le Parlement européen est

composé de représentants des citoyens de l'Union».

Pourtant à partir de 1973, se développe à neuf la coopération politique européenne avec l'adoption de la Déclaration sur l'identité européenne en décembre 1973 à Copenhague, sans que le terme de souveraineté n'y figure. Dans ce cadre, s'étend une pratique de déclarations communes d'abord axées sur le Proche-Orient – Bruxelles novembre 1973, Venise juin 1980 et la reconnaissance du droit à l'autodétermination des Palestiniens – à propos duquel la notion de souveraineté est utilisée.

C'est donc de manière très classique autour des enjeux extérieurs que s'élaborent les prémices de ce qui pourrait conduire à un débat sur la souveraineté européenne dans une construction qui, selon la formule allemande de la souveraineté, n'a pas « la compétence de sa compétence ». Les tentatives pour transformer l'État westphalien de l'écriture des textes fondamentaux sont jusqu'ici restées en chantier.

Face à la difficulté, une notion d'autonomie stratégique s'est développée, parfois utilisé comme une alternative ou un détour. Le concept fait son apparition à propos du développement d'une industrie de la défense à partir de novembre 2013 « pour renforcer la capacité de l'Union européenne (UE) à devenir un meilleur partenaire grâce au développement de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ». En mai 2015, le Conseil des affaires étrangères a utilisé la même terminologie. Il a davantage été développé dans la stratégie globale de l'UE de 2016, avec une référence claire à « un niveau approprié d'autonomie stratégique ».

Mais ce concept ne lève pas les doutes. Il se heurte à un double front. Celui des atlantistes et/ou de la plupart des États d'Europe centrale qui voient dans l'autonomie stratégique ou la souveraineté européenne une menace contre une relation privilégiée avec les États-Unis et l'OTAN. Cette hostilité a été parfaitement illustrée par Annegret Kramp-Karrenbauer, ministre de la Défense allemande (CDU) : « les illusions de l'autonomie stratégique européenne [devaient] prendre fin». Elle se heurte aussi sur le plan économique à ceux qui refusent toute mise en cause du libre-échange vécu comme du protectionnisme ou même une quête d'autarcie. Cela a conduit le commissaire européen au commerce (irlandais) Phil Hogan, avant sa « démission », à introduire l'oxymore d'« autonomie stratégique ouverte ».

De son côté, le président de la République, Emmanuel Macron, après avoir usé de la souveraineté européenne dans son discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017 – « La seule voie qui assure notre avenir, c'est la refondation d'une Europe souveraine, (unie et démocratique) » – paraît plus prudent ou diplomate dans l'entretien qu'il accorde le 16 novembre 2020 au *Grand Continent* :

« Peut-on aller jusqu'à parler de souveraineté européenne, comme je l'ai fait moi-même ? C'est un terme qui est un peu excessif, je le concède, parce que s'il y avait une souveraineté européenne, il y aurait un pouvoir politique européen pleinement installé. Nous n'y sommes pas encore. » Le secrétaire d'État aux affaires européennes, Clément Beaune, reprend l'argument : « Nous avons évoqué ce terme de « souveraineté européenne », en tirant un peu sur les fils conceptuels je le reconnais, précisément pour répondre au (…) « *take back control* ». (…) Je voulais casser ce lien en disant qu'on peut tout à fait être pour la souveraineté nationale et accepter la construction européenne. »

De son coté, Jean-Yves Le Drian, ministre français des Affaires étrangères français, et son homologue allemand, Heiko Maas (SPD), ont préféré, en revendiquant les pas réalisés au cours des dernières années pour la construire, en revenir au terme d'une souveraineté européenne en l'appuyant sur la capacité d'agir de l'Union. L'enquête illustre ce débat de manière contrastée et à front renversé des idées reçues puisque 68% des Français disent bien comprendre la notion de souveraineté nationale et 54% l'européenne contre respectivement 75 et 69% des Allemands et 83 et 75% des Polonais. Paradoxe et potentiel de cette enquête, les États où la souveraineté est la plus utilisée dans le débat national par la classe politique sont parmi ceux où les citoyens considèrent ce concept comme dépassé.

Mais le développement des échanges commerciaux internationaux, des technologies de l'information, la mondialisation, les nouveaux défis écologique et sanitaire auxquels doivent faire face les États-membres et l'Union européenne modifient la donne quant aux champs de la souveraineté, en conduisant à la penser en termes alimentaire, industriel, numérique et maintenant sanitaire. Ces évolutions ont conduit au développement de coopération d'une intensité nouvelle, ont fabriqué des interdépendances ; elles se sont accompagnées de l'émergence de nouveaux acteurs étatiques au premier rang desquels la Chine et le réalignement en conséquence des priorités des États-Unis – où l'élection de Joe Biden ne changera pas fondamentalement la donne sur ce point –, ou non étatiques comme les services de réseaux et les GAFAM qui fragilisent la souveraineté des États.

C'est dans cette dimension de la souveraineté que réside l'essentiel de la force de l'Union européenne. L'adoption d'une monnaie unique, après la construction d'un marché unique, l'organisation de l'espace de Schengen ou la réalisation de l'unité européenne constituent autant d'outils de souveraineté européenne. On peut y ajouter sa capacité normative ou la définition de l'objectif de neutralité carbone en 2050. Dans une évaluation de l'autonomie stratégique européenne en 2020, vingt universitaires, académiques ou experts, citent quasiment tous le plan de relance et l'emprunt qui doit le financer comme une étape importante dans l'affirmation de

l'Union européenne et de son émergence comme acteur sur le marché mondial de la dette, alors que souvent il est reproché à l'Union de ne pas passer de la parole aux actes.

Le Brexit illustre parfaitement la tension entre souveraineté nationale et européenne. Il s'est fait au nom de la volonté de recouvrer la souveraineté nationale – *take back control*. Certains redoutaient qu'il ne donne des idées de départ à d'autres États membres adeptes d'un nationalisme fort. Même si un départ est un affaiblissement, l'Union européenne, unie derrière son négociateur qui s'est appuyé sur la force tranquille de l'Union, a fait la preuve de sa solidité, de sa puissance au-delà de celle de son marché. Il intervient aussi à un moment où la question de la souveraineté européenne face à la crise de la Covid-19 se trouve réactualisée.

Mais le concept de souveraineté est aussi mis en cause quant à sa pertinence pour relever le défi des biens communs. Comment réussir la transition écologique si chaque État est souverain sur son mix énergétique ? Quelle défense de la forêt amazonienne ? Quelle protection des frontières contre le nuage de Tchernobyl ? C'est la thèse défendue par Pierre Dardot et Christian Laval. Ils analysent comment la notion de souveraineté s'affirme d'abord autour du pape qui au XI^{e} siècle s'affranchit des empereurs et des grandes familles en revendiquant progressivement une souveraineté spirituelle, temporelle et juridique. Selon eux, c'est dans cette lutte entre la souveraineté royale et la volonté de théocratie universelle de l'Église que naît l'État souverain moderne, la révolution française ne faisant que transférer la souveraineté du Roi à la Nation.

La COP 21 offre un bel exemple de cette nouvelle forme de diplomatie qui ne peut pas reposer sur la seule souveraineté des États mais d'une coopération entre États autour d'un bien commun. C'est un bouleversement lié aux champs de la souveraineté mais aussi de ces acteurs au côté des États-nations, que ce soit les grandes entreprises de réseaux ou les grandes villes. L'efficacité de la gouvernance mondiale par le multilatéralisme serait fragilisée par la souveraineté des États-nations. Ainsi pour Pascal Lamy, « L'ordre multilatéral actuel repose sur un principe, la souveraineté de l'État-nation (…) dès les années 90, (qu') au moment où la mondialisation se développait, la souveraineté grinçait ».

Depuis plus de vingt ans, les altermondialistes plaident aussi pour une souveraineté alimentaire afin de poursuivre exactement les objectifs des Accords de Paris ou pour lutter explicitement contre le libre-échange et les accords commerciaux. Ce concept aujourd'hui largement partagé prend une toute autre dimension.

Cette évolution des champs de la souveraineté légitime d'autant plus la construction d'une souveraineté européenne partagée que ces champs sont au cœur de la compétence de l'Union ; à

se demander si le débat ne serait pas aujourd'hui moins difficile s'il n'avait pas démarré dans le champ régalien de la souveraineté mais dans celui où l'Union excelle et en développant la dimension externe de ses politiques internes quelle que soit l'évolution des tensions sur la scène internationale. C'est ce que paraît indiquer l'enquête où parmi les raisons justifiant le renforcement de la souveraineté européenne, la volonté de puissance, dans l'ordre, de la Chine, des États-Unis, de la Russie ou de la Turquie vient après la lutte contre le terrorisme, le défi du changement climatique ou la menace sanitaire. À la question « De quels éléments doit disposer l'Union pour être souveraine ? », une politique de sécurité et de défense commune (PSCD) vient après une économie prospère et juste avant une garantie de production européenne dans les domaines stratégiques tels que l'alimentation ou la santé.

Pourtant, les enjeux pour l'Union en termes de souveraineté économique extérieure sont forts. Avec les États-Unis, l'Union bute régulièrement sur l'extraterritorialité de leurs décisions que ce soit celle des sanctions contre l'Iran ou de la lutte contre le secret bancaire avec la législation FACTA. Avec la Chine, on mesure l'ambiguïté de la relation à l'aune de la signature le 30 décembre 2020 d'un accord d'investissement sans projection autour des valeurs de l'Union et sans « pour l'instant » de protection des investissements, alors que l'Union s'est très récemment dotée d'un cadre européen de filtrage des investissements directs étrangers.

L'épreuve de la Covid-19 apparaît comme un test. L'Union avait avant la crise de la Covid élaboré une stratégie industrielle avec la volonté de favoriser sa souveraineté économique. Simplement, les enseignements qui doivent être tirés de cette crise vont obliger à une révision en mettant l'accent sur la question des capacités de production notamment dans le domaine sanitaire au-delà des enjeux de concurrence ou de marché public.

Plus encore, quel que soit le bilan qui sera fait des termes négociés avec les laboratoires et des capacités d'organisation respectives des États membres, force est de constater que dans un domaine, la santé, où l'Union n'a pas de compétence explicite, elle a su s'inventer pilote et exercer sa capacité de groupement d'achat en mettant en place une approche européenne centralisée pour l'acquisition et la distribution des vaccins. Pourtant, la crise sanitaire relance le débat et les réflexes de souveraineté nationale puisque, là aussi, il s'agit pour les États de la vie et la mort des citoyens dont ils ont la responsabilité.

Le défi est donc celui de la capacité de l'Union de progresser en parallèle sur les différents champs qui *in fine* ne seraient que les différentes facettes d'un même défi : celui de la capacité des Européens à compter sur leur propre force pour assurer eux-mêmes la défense de leurs intérêts au sens large.