



EURODEFENSE



FONDATION ROBERT
SCHUMAN

Question d'Europe
n°410
7 novembre 2016

L'Europe et la souveraineté : réalités, limites et perspectives

Synthèse de la conférence du 29 septembre 2016

François Frigot
Ester Bonadonna

PARTIE 1 : SOUVERAINETÉ, PUISSANCE, INFLUENCE : DE QUOI S'AGIT-IL DANS LE MONDE DU XXIÈME SIÈCLE ?

L'illusion d'une souveraineté nationale totale au XXIe siècle

Brexit, populisme et euroscepticisme replacent le thème de la « souveraineté » au centre du débat. Mais qu'en est-il vraiment de cette notion de souveraineté au XXIe siècle ? En effet, il convient de définir ce terme et d'en introduire quelques conceptions théoriques pour étudier et clarifier l'impact de ces conceptions sur les décideurs politiques, sur leur vision de l'Etat et de l'Union européenne. La variété des visions de la souveraineté en Europe n'est pas sans conséquence sur les politiques européennes et l'Union doit les prendre en compte pour avancer.

La souveraineté : un terme, plusieurs interprétations

Au sein même de l'Europe et de l'Union cohabitent plusieurs visions de la souveraineté chez les décideurs politiques nationaux et européens. Les sciences politiques la définissent souvent comme la capacité à atteindre son objectif ou à imposer sa volonté. Plus communément, la souveraineté peut être définie comme une autorité suprême, n'ayant au-dessus d'elle aucune autre autorité. C'est souvent en ce sens que le terme est employé par les populistes europhobes lorsqu'ils appellent à un retour de la souveraineté nationale dont l'Union européenne aurait privé leur Etat. Dans ce sens, la souveraineté semble entendue comme une liberté qui consiste à n'être pas (ou plus) forcée de faire ce que les autres veulent que l'on fasse. Cependant, dans l'Union, les relations à la souveraineté sont complexes car les conceptions positives et négatives cohabitent. En simplifiant, on peut esquisser

un modèle dominant au sein duquel certains conçoivent une souveraineté défensive, vue comme un moyen de se protéger des menaces extérieures, quand d'autres la voient plutôt comme un moyen d'attirer les avantages de l'extérieur en transférant certaines compétences à l'échelle supranationale pour mieux rendre visible et défendre les intérêts et les atouts de chacun sur la scène internationale, en mettant en commun ces derniers. Ce modèle - qui in fine oppose protection nationale et intégration régionale - oppose ainsi deux types d'Etats. D'une part, d'anciens Etats dominants tels que la France ou le Royaume-Uni toujours attachés à certains attributs de souveraineté ; de l'autre des pays de taille moindre, plus tournés vers la volonté de tirer avantage de la coopération. Si ce modèle cache bien sûr la complexité des relations à la souveraineté, il entend cependant expliquer l'existence de différents agendas politiques et de plusieurs manières d'exercer le pouvoir en Europe. Ainsi, la souveraineté semble ne pas être une notion uniforme. Elle oppose ceux qui la voient comme une ouverture à ceux qui la voient comme une fermeture tant au niveau politique national qu'européen et peut avoir des conséquences graves sur les politiques en Europe. Il s'agit maintenant de replacer ces visions de la souveraineté dans le contexte du XXIe siècle pour affiner l'étude des relations complexes qui constituent non pas la souveraineté mais les souverainetés.

La souveraineté dans le contexte du XXIe siècle : une fausse renaissance mais une évolution réelle

Au XXIe siècle, il s'avère qu'une définition de la souveraineté comme autorité suprême est simpliste tant elle relève d'une vision passée datant du XIXe siècle. Sans nier la persistance de l'importance des Etats et du modèle westphalien, il faut reconnaître que la souveraineté est une question de degrés, une

notion asymétrique qui dépend de la sphère de pouvoir dans laquelle elle s'exerce. C'est d'autant plus vrai au XXI^e siècle que la mondialisation entraîne une interdépendance croissante entre les Etats sur différents plans, et dans un nombre croissant de sphères de pouvoir. Par exemple, bien que la défense soit présentée comme premier attribut de la souveraineté des Etats, il faut reconnaître que la protection du territoire national dépend de plus en plus de la coopération et non de la souveraineté entendue comme l'affaire exclusive d'un Etat. Il en va de même sur les questions économiques, où l'autorité des Etats en proie aux crises et aux coupes budgétaires semble clairement érodée. Certes, certains Etats semblent mieux préserver leur autorité que d'autres selon les domaines ; la souveraineté est aussi une question de capacité qui varie selon la richesse, la taille ou la situation géographique. Mais les Etats ne peuvent, individuellement, garder intacte une souveraineté unique somme toute chimérique. Au XXI^e siècle, il n'existe pas de souveraineté nationale totale face à des problèmes globaux tels que le terrorisme ou le réchauffement climatique. De nos jours, la souveraineté pose la question de la subsidiarité, puisque le niveau d'action publique national perd bien souvent sa pertinence.

Face à ces réalités, l'apparente renaissance des discours souverainistes, les revendications populistes d'une souveraineté idéalisée qui se matérialisent désormais par la construction de murs pour récupérer son autorité sur les frontières nationales dans l'Europe de Schengen est dangereuse. En effet, elle s'apparente moins à la renaissance de la souveraineté qu'à la renaissance des illusions de la souveraineté. En fait, l'idée selon laquelle un Etat peut, à lui seul à l'échelle nationale régler un problème global s'appuie sur une vision moderne, voire prémoderne de la souveraineté alors que le sens postmoderne prend en compte la nécessité de la coopération et de l'intégration pour faire face à des problèmes dépassant largement le cadre national. Il semble qu'au XXI^e siècle plus d'unité politique est nécessaire à l'heure où s'affirment de grands Etats tels que la Chine, les Etats-Unis, la Russie face auxquels les groupes régionaux comme l'Union européenne peuvent faire le poids. Dans ce contexte d'interdépendance où la coopération devient

essentielle dans des domaines tels que l'économie, la défense ou le climat, il faut considérer l'existence d'une forme de souveraineté multi-niveaux comme avatar de la souveraineté moderne, un axiome dans lequel les Etats sont souverains à des degrés différents et dans des domaines différents.

La dilution de la notion classique de souveraineté ne signifie pas la disparition de la volonté de puissance, mais la mutation du concept de puissance et de ses enjeux

Au contraire, la politique de puissance moderne prend des formes larges et multiples qui appellent des réactions communes et coordonnées. Si l'on peut conclure qu'il n'y a pas eu de renaissance mais une évolution du concept de souveraineté ou, du moins, une redéfinition de ses enjeux, on peut aussi avancer l'idée d'une mutation de la notion de puissance dans le monde globalisé. En effet, ces 15 dernières années, la politique de puissance classique semblait avoir disparu au profit du soft power. Pourtant la compétition internationale s'intensifie dans de nombreux domaines et semble même s'orienter de plus en plus d'un soft vers un hard power, comme en témoigne la hausse des dépenses militaires hors de l'Europe. Le cas de la Russie illustre bien la prégnance de la politique de puissance au XXI^e siècle. En effet, ce pays incarne un type de pouvoir et de vision moderne ou prémoderne de la souveraineté, mais qui projette ce pouvoir de manière postmoderne via de nombreux outils dont la puissance militaire. Or, les sanctions économiques, qu'applique à l'heure actuelle l'Union européenne avec fermeté, ne suffisent pas à contrer la menace militaire. Le volet économique n'est, et ne doit être, qu'un volet d'une réponse multiple face aux menaces extérieures et l'Union doit relever ce défi et mener une politique de puissance non plus réactive mais proactive dans un monde dont on ne peut rejeter la polarisation.

Comment l'Europe doit-elle se positionner face aux redéfinitions des relations entre puissance et souveraineté ?

L'Union doit répondre aux préoccupations des citoyens. Dans l'Europe du XXI^e siècle, constituée

majoritairement de petits et de moyens Etats, les orateurs s'accordent sur le fait que l'Union européenne doit faire des efforts pour s'affirmer comme la réponse la plus crédible aux défis que sont les questions globales et l'articulation de plusieurs niveaux de souveraineté. D'ailleurs, il a été avancé que ces deux questions sont liées puisqu'elles sont deux sources de l'euro-scepticisme chez les citoyens européens. En effet, un nombre limité d'Européens pense que l'Union européenne intervient trop, en même temps qu'elle restreint la souveraineté des Etats dont ils supposent que ces Etats seraient plus à même de résoudre les problèmes. Par ailleurs, une proportion bien supérieure pense que l'Union n'intervient pas assez. Ils reconnaissent donc que l'Union doit avoir une place plus importante aux niveaux national et mondial, mais la condamnent lorsqu'elle ne l'assume pas et paraît incapable de résoudre des problèmes de grande ampleur comme les conséquences persistantes de la crise financière ou de la crise migratoire. Cela montre bien que les citoyens, avant de demander un retour de la souveraineté nationale, veulent une Europe plus efficace. Il semble donc exister un écart entre les attentes des citoyens et celles des leaders politiques eurosceptiques que l'Union doit exploiter en rappelant certaines évidences.

De fait, il faut rappeler que les principes d'organisation de l'Union sont la négociation, le compromis, l'intégration. L'intégration des multiples nations de l'Europe doit donc être basée sur le pluralisme et non sur le déni du fait des minorités diverses : politiques, religieuses ou linguistiques par exemple. Or, le pluralisme permet de donner une voix égale à chacune de ces minorités. C'est ce que reflète l'organisation du système européen basé sur une répartition verticale du pouvoir, mais aussi sur une répartition horizontale entre la Commission, le Conseil et le Parlement. Ce qu'il faut comprendre, c'est qu'un système basé sur le pluralisme et sur une multitude d'Etats a besoin d'organiser les transferts de souveraineté, non pas dans le cadre d'une idéologie particulière, mais pour répondre de manière pratique à des besoins, tels que l'adaptation à la mondialisation et à une certaine polarisation du monde, sur la base d'intérêts communs et de valeurs partagées. Ces transferts ne s'imposent

pas aux Etats, ils sont basés sur les traités et sur l'adhésion de ces Etats, ce qu'il faut toujours rappeler. C'est pour cette raison même que l'intégration est lente, mais il faut bien voir que c'est parce qu'elle est lente qu'elle est solide, bien qu'un Etat ait, il y a peu, décidé de quitter l'Union. Preuve en est, lorsque cela lui a été demandé, l'administration britannique n'a pas trouvé un seul domaine où elle jugeait bon qu'une compétence exclusive ou partagée avec l'Union européenne dût être retransférée au niveau national.

L'Union, pour répondre aux défis extérieurs, doit avant tout consolider son organisation intérieure par une meilleure intégration verticale, une meilleure intégration entre fédéral, national, régional et local. L'enjeu est, en exploitant au mieux les compétences de chaque échelon, d'améliorer la capacité administrative de l'Union, la transposition législative avec elle et de favoriser l'unité de la volonté politique. En effet, les crises financière et migratoire relèvent moins de la responsabilité de la Commission, du Conseil ou du Parlement européen que d'une absence de transposition législative, un manque de capacités administratives ou une absence de volonté politique. C'est pourquoi il faut renforcer l'intégration verticale de l'Union pour lui donner les moyens de répondre aux problèmes endogènes mais surtout exogènes dans un environnement globalisé où les « petites nations » ne sont pas à même de résoudre des problèmes qui les dépassent, en témoignent les fonds débloqués par l'Union pour aider les Etats en difficulté : 700 milliards € de fonds d'aide aux pays en difficulté après 2008. La création d'un corps européen de garde-frontières montre la nécessité que les institutions puissent agir au niveau horizontal, comme un « pouvoir exécutif complémentaire » (« Complementary executive capacity »), une aide supplémentaire limitée dans le temps et dans son champ d'application, apportée à un Etat dépassé par un problème dans un cas précis, en plus du pouvoir législatif qui ne suffit plus à contenir les problèmes globaux.

A l'heure où la souveraineté semble devenir la capacité à résister aux pressions extérieures, c'est-à-dire à ne pas souffrir des conséquences négatives de la mondialisation, l'Union européenne a l'avantage d'être

un cadre permettant à ses membres de se protéger des dangers extérieurs par sa puissance normative et diplomatique, tout en permettant d'attirer les avantages extérieurs grâce à sa puissance économique et commerciale notamment, ce qu'aucun Etat ne peut faire seul.

Cette première table ronde a tenté de décrire les notions de souveraineté et de puissance au XXI^e siècle pour montrer que l'Union doit s'organiser en interne pour être capable d'affronter les enjeux qui y sont liés. Prenant en compte ces premières considérations, la seconde table ronde s'est donc penchée de manière plus concrète sur la manière dont l'Union se comporte et la nécessité qu'elle s'affirme dans les relations internationales.

PARTIE 2 : PUISSANCES NATIONALES ET INFLUENCE EUROPÉENNE : QUELLE ARTICULATION ? L'EUROPE PEUT-ELLE DEVENIR UNE PUISSANCE ÉMERGENTE ?

À ce propos, certains intervenants ont souligné la croissance actuelle des sentiments de désespoir et de désillusion parmi les Etats membres de l'Union européenne, qui voient qu'elle ne joue pas entièrement son rôle international. L'Union est souvent absente des négociations politiques et géopolitiques, qui prennent la forme d'une sorte de dialogue exclusif entre de grands Etats, tels que les Etats-Unis ou la Russie, ou même l'Allemagne et la France, ce qui questionne la nature d'acteur international de l'Union européenne. Même si elle est habituellement présente face aux grandes crises, cette présence est plutôt visible a posteriori.

Persistance du modèle westphalien sur la scène internationale

Au sein du débat international, les deux raisons les plus fréquemment proposées pour expliquer ce point sont que la politique étrangère européenne est composée de la politique de ses Etats membres, qui ont des intérêts et des expériences différents, ce qui la rend difficile à mener ; et qu'il s'agit du domaine « régalien », qui est plus difficile à gérer au niveau central. Pourtant, selon les intervenants, cela n'est pas suffisant pour expliquer le cadre actuel, car dans certains domaines les petits

et les moyens Etats ont des intérêts très forts à faire valoir et jouent un rôle fondamental. Parallèlement, dans les dossiers « Justice et affaires intérieures », la démarche européenne progresse et la modalité intergouvernementale recule. Ce processus est plus lent dans le cas de la politique étrangère parce que les Etats sont bien souvent opposés à l'idée de céder leur pouvoir au niveau européen.

Pour certains, cette opposition est plutôt le résultat du passé : après l'échec de la Communauté Européenne de Défense, deux modèles sont apparus, l'un caractéristique de la Commission européenne et l'autre des Etats. Valeurs et « soft power » d'un côté s'opposent à souveraineté, puissance, intérêts et, généralement, « hard power » de l'autre. Le traité de Lisbonne a cherché à rapprocher les deux niveaux à travers la création du Service Européen pour l'Action Extérieure. L'Europe se serait construite en tournant le dos à la puissance, en mettant entre de longues parenthèses l'intégration politique au profit d'une interdépendance économique. Mais cette vision d'une opposition nette entre l'Union et les Etats n'est pas partagée à l'unanimité. Certains ont avancé le fait que la puissance des Etats ne serait pas la même sans la structure de l'Union, et les politiques européennes se font souvent en termes de complémentarité avec les Etats membres.

Par ailleurs, en ce qui concerne le climat de déception face à la faiblesse diplomatique de l'Europe, le débat reste entier. Certains ont considéré que l'Union existait dans les processus de paix chez ses voisins, dans les Balkans notamment grâce au levier de l'adhésion, mais n'a pas su s'imposer comme une négociatrice dans les cas de l'Ukraine ou, plus récemment, de la Syrie, laissant la main aux Etats. Cependant, d'autres ont souligné l'avantage diplomatique de l'Union européenne face aux Etats membres : elle a la possibilité d'effectuer des analyses de la réalité objectives et non dogmatiques, tandis que l'action des Etats semble parfois guidée par la volonté de voir la situation évoluer dans une certaine direction. Face aux critiques qui soulignent une action insuffisante de l'Union par rapport aux crises en Syrie, en Irak et en Libye, il faut se souvenir de la complexité de ces situations et comparer la présence de l'Union

avec celle d'autres acteurs, qui ne sont pas forcément plus efficaces. Tout en reconnaissant que l'Union pourrait faire plus, il est important de remarquer ses résultats positifs en politique internationale, où elle est parfois le moteur de l'action (Iran). Il n'est donc pas question de s'interroger sur le rôle de l'Union comme puissance émergente : elle est déjà l'un des acteurs majeurs et une véritable puissance internationale, mais elle a cependant besoin de se renforcer.

La politique étrangère de l'Union : un déséquilibre entre soft power et hard power

La politique étrangère de l'Union est considérée comme détentrice d'avantages indéniables par rapport aux Etats en ce qui concerne certaines crises et situations. Son rôle dans la gestion de crises est l'une des valeurs ajoutées de l'Union, car seuls quelques Etats et institutions internationales peuvent déployer de telles missions sur la scène internationale. La Stratégie Globale de l'Union européenne s'inscrit d'ailleurs dans cette lignée. Selon certains intervenants, elle a eu le mérite essentiel de créer un cadre pour définir les intérêts principaux de l'Union, afin qu'on puisse établir des priorités, comme le montre l'exemple du voisinage immédiat. Elle constitue donc un premier pas dans la construction d'un espace de discussion des affaires internationales au-delà de la seule arène du Conseil européen. Ce dernier, en fait, aurait reçu une énorme concentration des pouvoirs aux dépens des autres institutions et des Etats membres, ce qui aurait été institutionnalisé par le Traité de Lisbonne, qui a exclu les ministres des Affaires étrangères du Conseil européen.

Les concepts de « soft power » et de pouvoir normatif comme éléments persistants, principaux et caractéristiques de l'action de l'Union ont été soulignés par l'ensemble des intervenants. Par exemple, la politique d'élargissement est encore un pouvoir normatif fonctionnel, puisqu'il y a toujours des pays qui voudraient devenir membres de l'Union. En outre, l'Union a été une pionnière dans le domaine de l'environnement et du changement climatique, et elle s'est fait le champion du « consensus building » dans les relations internationales. Maintenir son soft

power, promouvoir ses valeurs et sa capacité de consensus building sont les éléments nécessaires à sa survie, mais ne sauraient la dispenser d'une capacité de « hard power », qui lui permette de s'engager plus profondément dans le domaine de la sécurité et de la défense. Si les orateurs considèrent comme irréaliste l'avènement d'une armée européenne, une telle idée n'étant pas soutenue par les Etats membres au stade actuel, cette capacité devrait s'exprimer par l'ambition de créer ou de rendre effective une force de gestion de crises. La stratégie globale présentée aux Etats membres par Federica Mogherini en juin 2016 s'inscrit en partie dans ce domaine. Il est clair qu'aucun Etat ne peut seul faire face aux défis externes qui ont des impacts internes dans l'Union, et qu'il faut renforcer les mécanismes de coopération et de collaboration.

Replacer l'Union au centre de la communauté internationale : une nécessité

Pour essayer de combler le fossé existant entre l'Union européenne et les Etats membres, il convient de répondre à des questions fondamentales. La première concerne le rôle à faire jouer et la position à donner à l'Union au sein de la communauté internationale. La formule standard « from payer to player » doit correspondre à une vraie volonté de la part des Etats membres qui semble absente, surtout en ce qui concerne le domaine militaire.

Un deuxième élément fondamental est la définition d'intérêts communs clairs pour l'Union. Certes, la Stratégie Globale est un premier pas vers la définition de ces objectifs, mais l'Union doit plus clairement définir ses intérêts et les menaces extérieures existantes pour être en mesure de se défendre et de s'affirmer comme une réelle puissance internationale et se positionner par rapport à des puissances comme les Etats-Unis, la Chine ou la Russie qui reconstruit sa sphère d'influence. A cet égard, un esprit honnête et authentique de collaboration entre les Etats membres est particulièrement important. Après avoir défini les priorités en matière de politique étrangère, ces dernières doivent être mises en place, ce qui demande une action commune et la définition de priorités. Enfin, de la flexibilité est requise pour exécuter des politiques

communes, sans accepter le modèle d'Europe à géométrie variable auquel les Etats ne seraient pas favorables.

En somme, face aux problèmes de crédibilité qui la minent, l'Union européenne devrait consolider son soft power, ses valeurs et son modèle économique pour enfin s'interroger sur la nécessité d'un hard power qui ne peut se limiter à l'application de sanctions économiques certes efficaces, mais peut-être insuffisantes à l'avenir. La vigilance est essentielle car certains Etats considèrent comme acquise l'idée de pouvoir résoudre les problèmes européens sans l'Europe.

Dans un monde où le renforcement de l'interdépendance mondiale et la persistance du modèle westphalien se côtoient, l'Union européenne - qui symbolise cette dualité - doit s'adapter pour s'affirmer dans une compétition internationale qui demeure multipolaire. Si les Etats-Unis sont la dernière superpuissance, cela ne durera pas éternellement et l'Union doit jouer un

rôle dans la gestion de cette transition. L'Union doit dès maintenant se poser la question de ce que sont la souveraineté et la puissance européennes au regard des autres acteurs économiques, diplomatiques et stratégiques. Elle doit s'affirmer au niveau militaire comme une force de gestion de crise capable d'intervenir sur le terrain et de s'affirmer entre les cadres traditionnels de la défense européenne que sont l'OTAN et les Etats. Elle doit aussi s'imposer au niveau diplomatique à l'heure où elle est absente des négociations sur la Syrie. Parallèlement, c'est par le droit et la réglementation de la mondialisation que l'Union européenne a un rôle majeur à jouer, un rôle normatif au niveau mondial lui permettant d'attirer la croissance du reste du monde tout en demeurant une Europe qui protège, de s'ouvrir, tout en restant ferme et en s'assurant de la réciprocité des accords conclus, du respect et de la promotion des valeurs et des intérêts qui fondent l'Union européenne.

Compte-rendu rédigé par François Frigot et Ester Bonadonna, Fondation Robert Schuman

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

PROGRAMME DE LA CONFERENCE DU 29 SEPTEMBRE 2016
" L'Europe et la souveraineté : réalités, limites et perspectives "

INTERVENANTS

9h00-9h05 Allocution de bienvenue : Jo COELMONT, Chercheur senior Egmont - Royal Institute for International Relations

9h05-10h00 Introduction : Klaus WELLE, Secrétaire général du Parlement européen

10h00-11h30 Table-ronde 1 : Souveraineté, puissance, influence : de quoi s'agit-il dans le monde du XXIe siècle ?

Modérateur : Jean-Paul PERRUCHÉ, Président d'honneur d'EuroDéfense-France, ancien Directeur général de l'Etat-Major de l'Union européenne

Pierre VERCAUTEREN, Professeur, UCL Mons

Maxime LEFEBVRE, Ambassadeur, Professeur, Sciences Po

Giovanni GREVI, Chercheur senior, European Policy Centre

12h00-13h30 Table-ronde 2 : Puissances nationales et influence européenne : quelle articulation ? L'Europe peut-elle devenir une puissance émergente ?

Modérateur : Jean-Dominique GIULIANI, Président de la Fondation Robert Schuman

Pierre VIMONT, Carnegie Europe, Ancien Secrétaire général du SEAE

Rosa BALFOUR, Chercheur senior, German Marshall Fund of the United States

Pedro SERRANO, Secrétaire général adjoint au SEAE en charge de la PESD