



Synthèse des débats - Séminaire de réflexion IED
04/03/2019- Reims, France

Subsidiarité et Souveraineté à l'heure des défis globaux

Le 4 mars 2019 s'est tenu à Reims un séminaire organisé par l'IED, l'Institut des démocrates européens, en partenariat avec le Mouvement européen Marne et Sciences Po Reims. Il a été consacré aux questions de souveraineté et de subsidiarité à l'heure des défis globaux. Dans un premier temps, les experts ont échangé au cours d'un séminaire à huis clos, avant de tenir une conférence ouverte au public à laquelle ont essentiellement participé des militants du Mouvement européen et des étudiants de Sciences Po.

Introduction

En France, comme dans d'autres pays européens, la question de la souveraineté est une question sensible et appelle souvent à des réponses douloureuses. À l'heure de la montée de discours souverainistes et nationalistes prônant un « retour » à la souveraineté nationale et cherchant à revenir sur les acquis de la construction européenne, il apparaît nécessaire de réfléchir sur le concept de souveraineté et du lien qu'il peut avoir avec la subsidiarité.

Pour les citoyens, cette notion de subsidiarité peut sembler hermétique. Néanmoins, une analyse plus approfondie montre que le principe de subsidiarité a été introduit pour que les compétences de publiques soient exercées au niveau le plus proche du citoyen et éviter ainsi que les institutions de l'UE soient omnipotentes.

Enfin, les enquêtes montrent que les opinions publiques des différents pays ont conscience des principaux défis globaux auxquels le continent fait face et que le niveau européen leur apparaît souvent comme l'échelon le plus approprié pour y faire face. En outre, en matière de défense, de gestion des frontières, de traite des êtres humains, d'économie, la souveraineté d'un État est bien souvent un leurre lorsqu'elle prétend s'exercer isolément.

Dès lors, [une meilleure compréhension du terme de souveraineté et une meilleure connaissance du principe de subsidiarité](#) permettent de résoudre cet antagonisme entre attachement à la souveraineté exercée dans un cadre national et conscience que l'Europe est le niveau d'action le plus approprié pour répondre à ses défis mondiaux.

À la veille des élections européennes du 26 mai 2019, ce séminaire avait pour objectif de clarifier en partie les termes du débat démocratique. Face à la montée des nationalismes, il apparaît important de démontrer que la souveraineté ne peut s'exercer de manière efficace qu'en concertation et articulation avec les différents niveaux de gouvernance (européenne, nationale, régionale, locale).



Au Royaume-Uni, le succès de slogans comme « *take back control* » lors de la campagne électorale pour le référendum du 23 juin 2016 a mis en lumière les peurs des citoyens. Les difficultés que le Gouvernement britannique et la Chambre des Communes ont rencontrées depuis deux ans montrent que l'expression de la souveraineté populaire n'aboutit pas nécessairement à des choix clairs.

Pour ceux qui se présentent comme souverainistes, la souveraineté ne peut être que nationale et ne peut s'exercer que dans un cadre domestique. Il leur apparaît impossible et impensable de la transférer à un niveau supranational ou transnational. Le séminaire a démontré que **pour être démocratique, la souveraineté doit être subsidiaire**, et qu'elle doit s'articuler entre les différents niveaux de gouvernance : l'Europe, le cadre national, et les échelons régionaux et locaux.

Les intervenants ont démontré, lors du séminaire, que les compétences attribuées à l'UE étaient moindres que ce que les discours souverainistes suggèrent et qu'elles étaient limitées par le respect de deux principes : le principe de **subsidiarité** et le principe de **proportionnalité**.

Le souverainisme est apparu en 1990 dans un contexte d'accélération de la construction européenne, et d'un vaste transfert de compétences à l'UE et du développement de la méthode communautaire. Aujourd'hui, les discours souverainistes réclament plutôt un retour de certaines compétences (sans préciser lesquelles) aux États-membres. Ce retour apparaît dangereux au regard des défis que rencontre le continent européen à l'heure actuelle.

Le terme de subsidiarité est un terme qui peut apparaître technocratique. Mais la définition pourrait être résumée par l'expression « quel échelon est le plus efficace pour assumer telle mission en vue du bien commun ? »..



La souveraineté dans l'espace et dans le temps

Comme le précise le professeur Gérard-François Dumont, en France, Jean Bodin définit dès 1576 dans *Les six livres de la République* la souveraineté comme « **la puissance absolue et perpétuelle d'une République** ». Il justifie que l'État a le droit de décider pour sa population et que cet État est représenté par un souverain. Il parle de « décider » mais aussi d'appliquer les décisions prises sur le territoire sur lequel s'exerce sa souveraineté.

A partir de cette définition originelle, de nouvelles définitions sont apparues, notamment grâce à Raymond Carré de Malberg **distinguant la souveraineté interne et la souveraineté externe**.

La souveraineté interne est le pouvoir qui s'exerce sur un territoire (celui de l'État) et dont l'objectif est, entre autres, d'éviter la guerre civile. Il n'a pas de concurrent pour atteindre ces objectifs et c'est ce qui va justifier ses pouvoirs régaliens.

La souveraineté externe se traduit par le fait que l'État a la plénitude des compétences internationales et peut prendre des décisions seul. Cette souveraineté repose sur le principe d'égalité : aucun État n'a de supériorité sur un autre.

Pour autant, certains territoires ont bien une organisation étatique mais ne sont pas souverains :

- les **territoires des empires coloniaux** (la Tunisie sous l'empire ottoman, le Maroc sous protectorat français) ou les colonies britanniques (maintien des Institutions et du contrôle des territoires).
- la **Biélorussie et l'Ukraine** sont, de 1945 à 1990, des États officiellement membres de l'ONU, à une époque où ils n'étaient pas souverains à proprement parler, mais sous la totale dépendance de Moscou.
- le cas de **Monaco** : pendant longtemps, c'est la France qui lui impose son Premier Ministre. En adhérant au Conseil de l'Europe et aux Nations Unies en 1993, la principauté recouvre des pans de sa souveraineté. C'est donc la conquête de la souveraineté externe qui fait que Monaco acquiert sa souveraineté interne.

La souveraineté peut être exercée par le peuple, une assemblée ou une personne.

Le peuple est constitué par les personnes qui ont le droit de vote, qui correspond dans la plupart des pays, aux nationaux. Mais en Grande-Bretagne par exemple, le corps électoral compte des individus dépourvus de passeport britannique mais titulaires de passeports du Commonwealth. Des Pakistanais par exemple ont donc pu voter lors du référendum sur le Brexit comme lors des législatives britanniques.

Des exemples du Moyen- Âge montrent que la Nation, comme dépositaire de la souveraineté peut être concurrencée :

- les **chartes communales** (renvoi aux écrits de Max Weber) par lesquelles les communes pouvaient bénéficier d'une organisation équivalente à celle d'une organisation étatique. Par exemple, la Ligue hanséatique a été créée en 1241 notamment pour préserver cette autonomie de gouvernance territoriale.
- les **universités** formaient un corps (les enseignants) souverains dans l'enseignement supérieur selon des règles générales souples accordées par les pouvoirs ayant décidé de les créer.

La souveraineté s'articule très bien dans sa pluralité : le citoyen italien est aussi un citoyen européen ce qui signifie que le citoyen européen n'est pas un citoyen de nulle part, il est nécessairement ressortissant d'un des pays de l'UE. En fin de compte, on peut affirmer que **toute souveraineté démocratique est subsidiaire**.



*Le professeur Gérard-François Dumont appelle à la mise en place d'un **Observatoire de la subsidiarité** issu de la société civile afin de vérifier que l'ordre du jour du Conseil européen et du Parlement européen se conforme au principe de subsidiarité.*

Subsidiarité : impliquer les pouvoirs locaux & rapprocher les politiques européennes du citoyen

Aujourd'hui, l'on ne se pose plus la question de savoir s'il faut construire une Europe des États ou une Europe des Régions. Avec 28 États-membres, l'échelon local et régional est tellement différent en fonction des pays de l'UE qu'il n'y a pas de comparaison possible : certaines régions sont très autonomes (Pays-Basque) d'autres ne sont que de simples cadres administratifs (créés justement afin de bénéficier des Fonds de cohésion européens). Néanmoins, le **Comité des Régions** rappelle que même si les structures sont très différentes les buts sont semblables.

Le Comité des Régions, organisme consultatif, apporte le point de vue des entités régionales et locales dans le processus décisionnel européen. En effet, plus de **70% des politiques publiques européennes sont mises en œuvre par les autorités locales et régionales, et non par les États-membres.**

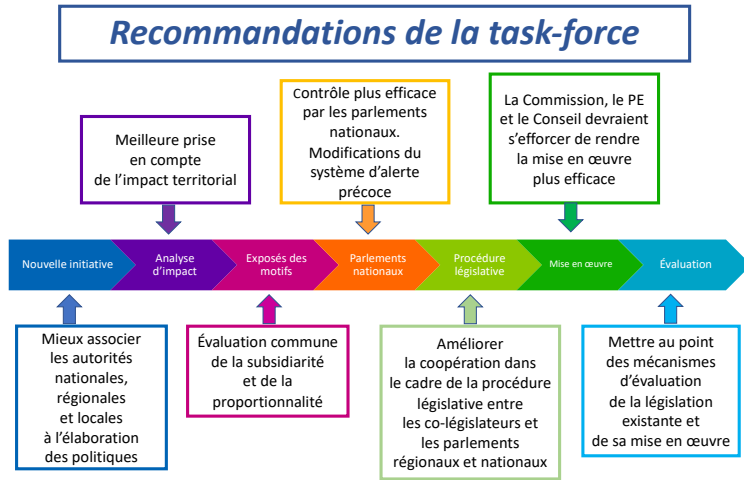
Pour Michael Collins du Comité des Régions, il ne s'agit plus de proposer l'Europe des régions comme alternative mais **l'Europe avec les régions**. Il faut une mise en avant **d'une gouvernance à multi-niveaux.**

Les enquêtes d'opinion montrent que le niveau local est celui qui bénéficie le plus de la confiance des européens. Le Comité des régions appelle à reconnaître le rôle joué par les autorités locales dans l'application des décisions, et la valeur de cette expérience du terrain. La task-force « subsidiarité et proportionnalité » crée par Président Juncker propose d'augmenter de manière claire le rôle des autorités régionales dans toutes les phases du processus décisionnel européen.

Le système européen est un système subsidiaire pour la mise en œuvre des actes législatifs (règlement, directive, décision...). La mise en œuvre des programmes européens est parfois tellement bureaucratique que les fonds alloués ne sont consommés qu'à hauteur de 10%. Ce gâchis appelle donc à une simplification des procédures, le processus du "**Better Regulation**".

L'UE a conscience qu'elle ne doit pas aller trop loin et que ce n'est pas à l'UE de décider de tout. Collectivement les États membres ont mis en place dans les Traités deux mécanismes de sécurité et de garantie pour le citoyen :

Le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité vont de pair. L'UE ne peut agir que si l'objectif commun ne peut être atteint au niveau inférieur. L'UE est donc limitée dans son action car elle ne peut agir que s'il a une valeur ajoutée qui puisse être démontrée au citoyen et aux États membres. Il faudrait parler de valeur ajoutée plutôt que de subsidiarité.





La subsidiarité : des origines à la solution pour relever les défis globaux

Le Député basque espagnol Luke Uribe démontre à l'appui d'une double perspective géographique et historique que si le principe de la subsidiarité est un principe intrinsèque à la construction européenne, il s'est imposé d'autant plus facilement que le sujet était présent depuis longtemps dans les débats sur l'avenir du projet européen. Ainsi, [la subsidiarité apparaît comme la solution pour relever les défis globaux](#).

Cas de la République Fédérale Allemande

Luke Uribe illustre l'application en Europe du principe de subsidiarité avec le cas de la République Fédérale Allemande (RFA) et de la loi Fondamentale du 5 mai 1949. La Loi fondamentale établit les relations entre le "*Bund*" et les "*Länder*" à travers une division des pouvoirs avec une clause résiduelle, c'est-à-dire que l'ensemble des compétences qui n'ont pas été attribuées à l'autorité fédérale sont du ressort des entités fédérées.

L'article 30 dispose que "l'exercice des prérogatives de l'État et l'accomplissement des tâches de l'État sont de la responsabilité des Länder, sauf dans les cas prévus par la Loi Fondamentale" tandis que l'article 70 dispose que "la compétence législative appartient aux *Länder*, sauf disposition contraire de la loi fondamentale".

Depuis 1949, le *Bund* ne s'est pas affaibli, au contraire : il s'est renforcé progressivement et a étendu son champ d'action dans de nombreuses compétences "partagées". En revanche, les *Länder* ont été de plus en plus impliqués dans la législation fédérale par le biais du *Bundesrat*. En outre, la "*Bundestreue*", ou « loyauté fédérale » est un principe non écrit selon lequel l'État et ses entités doivent prendre en considération l'intérêt commun.

Évolution historique au niveau européen

Dès son rapport sur l'UE du 25 juin 1975, la Commission reconnaît que l'Union européenne ne doit pas conduire à la création d'un super État centralisateur. Par conséquent, et conformément au principe de subsidiarité, ne seront [attribuées](#) à l'Union que les tâches que les États membres ne pourront plus accomplir avec efficacité ».

Dans le préambule de son rapport de 1984 sur l'UE, Altiero Spinelli affirme qu'« en vertu du principe de subsidiarité, seules les compétences nécessaires pour mener à bien les tâches que ces Institutions accomplissent de manière plus satisfaisante que les États pris isolément sont confiées aux institutions de l'Union ». La subsidiarité devient un élément central du discours politique dans les années 1980. Présent dans le rapport Delors de 1988, elle va se retrouver aux ordres du jour de différents Conseils européens notamment sur celui de Birmingham. Thatcher soutient alors Delors.

La subsidiarité étant la manière d'exercer des compétences, il est nécessaire de bien distinguer les [compétences exclusives](#) et les [compétences partagées](#). Le contrôle *ex ante* est politique et assuré par les Parlements nationaux tandis que le contrôle *ex post* est juridique et assuré par la Cour de Justice de l'UE. Le principe de subsidiarité est finalement intégré au Traité de Maastricht en 1993, et le Traité de Lisbonne en 2007 ajoute un protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Depuis une dizaine d'années, l'Europe vit à la fois dans son ensemble et dans ses États-membres une « polycrise » c'est-à-dire une crise à différents niveaux. La crise financière internationale a eu des conséquences économiques, politiques et sociales



majeures. Il y a un grand **décalage entre les attentes des citoyens et ce que l'UE fait ou peut faire**. De ce fait, l'UE souffre d'une sérieuse perte de légitimité.

Au niveau européen, l'on a observé une fracturation avec des clivages multiples : nord/sud, gauche/droite, Est/Ouest. D'un point de vue politique, les citoyens apparaissent de plus en plus incapables de faire face à une telle crise. D'un point de vue social, l'on observe qu'il y a un creusement des inégalités au sein des différents pays.

Parallèlement, certaines forces sont apparues au niveau mondial et leur pouvoir dépasse aujourd'hui de loin les pouvoirs des entités locales, provinciales, communales... C'est notamment le cas des multinationales du numérique.

Au niveau mondial, avec l'émergence de nouvelles puissances comme la Chine, et les nouveaux pays démographiquement émergents comme le Nigéria, les projections indiquent que les pays européens pourraient ne plus être présents au G7 ou au G20 au regard du critère démographique. C'est un cocktail idéal pour l'anti-européisme et l'exclusion, l'autoritarisme et la xénophobie. Il est donc urgent d'agir.

Propositions

- Forger une **citoyenneté européenne plus forte**, renforcer le récit européiste et impliquer les européens d'aujourd'hui, dans une Histoire, avec des objectifs et des défis intégrant l'Europe. Les jeunes Européens du XXIème siècle **doivent étudier l'Histoire de l'Europe**, connaître leurs Institutions et construire leurs études et leur carrière professionnelle sur la base d'un territoire commun. L'argument le plus puissant de ce récit est que **seule une Europe forte peut défendre nos intérêts et nos valeurs** dans une mondialisation irréversible dans tous les domaines de la vie.
- Approfondir le **processus d'intégration avec de nouveaux projets communs**, en allant résolument de l'avant dans le **développement du marché intérieur** et, en particulier, dans les marchés uniques de l'énergie, des services financiers et numérique.
- Améliorer **l'architecture institutionnelle de l'Union économique et monétaire** tout en défendant que les politiques de stabilité budgétaire soient accompagnées de politiques de relance et d'investissement.
- Garantir **l'inclusion sociale de la population résidant sur le territoire européen**, en mettant à leur disposition des outils et mesures humains, économiques et politico-institutionnels.
- Développer un **espace européen de liberté, de sécurité et de justice** visant à garantir, dans la liberté et la sécurité, la vie quotidienne des citoyens de l'Union européenne face aux diverses formes et menaces d'insécurité, telles que le terrorisme, le crime organisé ou la traite des êtres humains
- L'UE doit parler et agir d'une "voix unique" dans ce monde globalisé afin de promouvoir un nouveau multilatéralisme, grâce à une politique étrangère authentique dans les domaines de la diplomatie, du changement climatique, de la coopération au développement, du commerce et de la défense
- Affirmer son poids dans le monde pour projeter **ses valeurs et ses principes de paix, de droits de l'homme, de démocratie, de liberté et de progrès économique et social**, et contribuer ainsi à l'organisation d'un marché équitable, multilatéral et équilibré dans les sphères politique, commerciale et financière.