



L'UE : UNE PUISSANCE SOUVERAINE POUR LE XXIE SIÈCLE ?

VERS UNE DOUBLE RÉVOLUTION, COPERNICIENNE ET RÉGALIENNE ?

Author: Jean-Louis BOURLANGES

Brussels, Septembre 2021



© Institute of European Democrats, 2021

Rue Montoyer 25

1000 Brussels

Belgium

Web: www.iedonline.eu

This Research Paper was elaborated on the basis of independent research. The opinions expressed here are those of the Contractor and do not represent the point of view of the Institute of European Democrats.

With the financial support of the European Parliament





EXECUTIVE SUMMARY

Parler d'un pouvoir souverain à propos de l'Union européenne est un paradoxe juridique. Alors que la souveraineté est définie depuis Jean Bodin comme un pouvoir qui n'est lié que par lui-même, un pouvoir qui possède ce que les juristes allemands appellent de façon éclairante "la compétence de la compétence", l'Union européenne est bien loin de pouvoir prétendre à la chose.

En vérité, dans le langage de nos dirigeants comme des commentateurs de la vie publique, il y a quasiment équivalence entre les concepts de souveraineté et d'indépendance européennes. Il ne s'agit pas ici de confisquer au profit de l'Union les pouvoirs des Etats-Membres mais de mettre l'Union européenne et les nations qui la constituent en mesure de résister efficacement aux menaces, contraintes et concurrences qui la défient, la cernent et l'investissent de l'extérieur.

Ceci implique que soit assumée par les dirigeants et les citoyens de l'Union le principe d'une double révolution copernicienne et régaliennne, qui modifie en profondeur les équilibres du pacte initial conclu entre les Etats-membres.

Social Media summary

Dans les années cinquante, l'Europe avait un adversaire et un protecteur extérieurs. Le soft power était sa part du travail. Dans les années quatre-vingt-dix, elle a eu l'illusion de ne plus avoir d'adversaire et elle a pensé que le règne exclusif du soft power était arrivé. Aujourd'hui, elle découvre qu'elle a un environnement menaçant et un protecteur incertain : le soft power ne suffit plus.

Keywords

souveraineté #compétence #puissance

Short bio

Président de la commission des affaires étrangères, Jean-Louis Bourlanges est député des Hauts-de-Seine depuis 2017. Agrégé des lettres, ancien élève de l'École nationale d'administration, ancien professeur associé à Sciences-Po, il est Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes.

Il a été membre du Parlement européen (1989-2007) où il fut président de la Commission de contrôle budgétaire, rapporteur-général du budget, président de la commission des libertés, membre puis président de la commission mixte Parlement européen Diète de Pologne. Il participe régulièrement à l'émission Le nouvel esprit public de Philippe Meyer diffusée en podcast : www.lenouvelespritpublic.fr



Lancé dans l'opinion par Emmanuel Macron à l'occasion de la campagne présidentielle française de 2017, le thème de la souveraineté de l'UE s'est imposé depuis lors dans le débat public avec une vigueur et un dynamisme impressionnants. La quête de la souveraineté a pris le relais de la célébration de la paix retrouvée dans la défense et l'illustration des conquêtes réelles ou potentielles de la construction européenne.

Parler d'un pouvoir souverain à propos de l'Union européenne est toutefois un paradoxe juridique. Alors que la souveraineté est définie depuis Jean Bodin comme un pouvoir qui n'est lié que par lui-même, un pouvoir qui possède ce que les juristes allemands appellent de façon éclairante "la compétence de la compétence", l'Union européenne est bien loin de pouvoir prétendre à la chose. Elle ne dispose en effet que de compétences d'attribution, limitées et révocables, qui lui sont expressément déléguées par les États qui la composent et qui, eux, sont bien souverains. C'est là une immense différence avec les États Unis d'Abraham Lincoln : si les États du sud se sont vu là-bas refusé le droit à la Sécession, c'est précisément parce que l'Union se considérait comme souveraine et niait donc la souveraineté des États qui la constituaient. En Europe, les Traités ont proclamé, au nom de la souveraineté des États partenaires, le droit de chacun d'entre eux à la Sécession et le Royaume uni a décidé d'user de ce droit dans les conditions que l'on sait.

Le caractère paradoxal du recours à un tel concept se trouve doublement renforcé par le gradualisme de la construction européenne qui s'est traduit par un développement très progressif et très diversifié, procéduralement, du processus de dévolution des compétences ainsi que par la consécration, très partielle au demeurant, du principe de subsidiarité. Celui-ci n'exclut certes pas formellement la concentration exclusive du pouvoir légitime dans le chef d'une seule personne publique mais n'en repose pas moins sur une exigence de fragmentation des compétences entre les différents niveaux— mondial, européen, national, régional et local — d'exercice de la puissance publique. Le principe de subsidiarité met sérieusement à mal l'idée d'une puissance publique, qu'elle soit nationale ou européenne, qui serait à la fois une et indivisible. On voit bien d'ailleurs que le partage des pouvoirs entre l'Union européenne et les États-membres exclut, explicitement ou procéduralement les compétences régaliennes, du champ d'exercice des compétences de l'Union.

Aussi bien, quand à l'exemple du Président Macron, on évoque la souveraineté européenne, on le fait en donnant au concept un sens qui doit fort peu au droit et beaucoup à la politique. En vérité, dans le langage de nos dirigeants comme des commentateurs de la vie publique, il y a quasiment équivalence entre les concepts de souveraineté et d'indépendance européennes. Il ne s'agit pas ici de confisquer au profit de l'Union les pouvoirs des États-Membres mais de mettre l'Union européenne et les nations qui la constituent en mesure de résister efficacement aux menaces, contraintes et concurrences qui la défient, la cernent et l'investissent de l'extérieur. Et ceci implique que soit assumée par les dirigeants et les citoyens de l'Union le principe d'une double révolution copernicienne et régalienne, qui modifie en profondeur les équilibres du pacte initial conclu entre les États-membres.



Une révolution copernicienne : l'Europe au milieu du monde

L'idée est d'apparence simple mais ses effets potentiels, encore insuffisamment mesurés et pris en compte, considérables. Jusqu'à la fin de la guerre froide, les Européens ont eu la possibilité de vivre dans une bulle géostratégique, l'alliance atlantique, à la sauvegarde de laquelle ils ne consacraient que des ressources limitées à côté de celles de leur grand allié américain. Dans ce cadre, la construction européenne avait pour objet principal de faciliter les échanges et de gérer pacifiquement les éventuels conflits d'intérêt entre ses acteurs. L'objet central de la Communauté européenne, c'était d'établir des liens de confiance, de respect mutuel et de coopération juridiquement organisée entre les États-membres. Il ne s'agissait donc pas, pour la CEE, de gérer les rapports politiques, les tensions et les conflits des Européens avec le reste du monde car c'était pour l'essentiel l'affaire des États Unis et de l'alliance atlantique. La mission de la Communauté s'exerçait principalement à l'intérieur des frontières de celle-ci, à l'exception des relations commerciales conduites dans un cadre multilatéral sur la base d'un consensus libre-échangiste général. C'est pourquoi, celle-ci a toujours préféré la paix à la puissance, mais d'abord la paix entre ses membres, combiné avec une simple démarche d'ouverture sur un monde extérieur destiné, quand il n'était pas combattu par l'alliance atlantique, à une prometteuse expansion des principes et valeurs en honneur chez elle. En somme, les Américains étaient nos alliés et même pour les États attachés à un statut de neutralité, nos protecteurs ; les Russes étaient nos adversaires et c'était donc aux Américains de nous en protéger afin de permettre à la bulle européenne de vivre dans la quiétude et le respect du droit.

Bref, l'union des Européens s'était imaginée comme l'antichambre d'une communauté universelle qui s'édifierait patiemment mais irrésistiblement à la faveur d'un processus indéfini de contagion - absorption qui finirait par accomplir la promesse éternellement trahie de la Société des Nations et de l'ONU. Et pourtant, elle se découvre soudain confrontée à la nécessité de penser son avenir autrement et se voit contrainte de se reconnaître comme une communauté particulière au sein d'un monde qui semble devenu irréductiblement pluriel.

Pourquoi le cahier des charges de se l'Union s'est-il ainsi en quelques années profondément modifié ? Les facteurs explicatifs sont nombreux. On relèvera ici ce qui nous semble être les trois principaux :

- **l'échec de l'Occident à imposer son modèle** au lendemain de sa victoire par KO sur l'Union soviétique. Le vide créé par la chute de l'Union soviétique n'a pas été comblé par la bien-pensance du libéralisme onusien dont les Européens s'étaient faits les prophètes, mais a libéré, au Moyen-Orient et en Chine en particulier, des forces résolument hostiles à ce que nous pensions être le trésor commun de tous les peuples du monde. Nous n'avons pas voulu la guerre des civilisations mais il est chaque jour plus évident qu'elle nous est imposée. Notre système de valeurs est menacé



par toutes les “-tures” du monde : les dictatures prennent en effet désormais des visages différents - *démocratures, théocratures, technocratures* notamment - mais partagent une même hostilité pour le modèle libéral, démocratique et social qui fonde l’identité commune de l’Union européenne. L’aversion au modèle européen semble être même parfois le seul ciment unissant des États aussi différents que la Chine, la Russie, l’Iran, la Turquie, et hélas, pour une part non négligeable, la Hongrie.

Le naufrage afghan est tragiquement illustratif à cet égard: c’est bien sûr une défaite géopolitique des États Unis et de la coalition formée autour d’eux, mais c’est aussi celle d’un système de valeurs, le nôtre, totalement et violemment rejeté par une partie importante de l’humanité.

- **les effets bouleversants de la révolution climatique.** C’est indiscutablement le plus grand défi auquel le système international sera confronté. La violence du choc et l’inégalité géographique majeure des préjudices qui seront subis par les peuples sont ensemble une terrifiante promesse de dérive autoritaire des États et de déstabilisation impitoyable des relations internationales. L’égoïsme sacré des Nations risque de retrouver un bel avenir ! Les ravages de cette montée en puissance de la conflictualité vont inévitablement bouleverser notre rapport au monde, et tout particulièrement celui des Européens. Il nous faudra gérer des drames immenses et apaiser des conflits où se jouera la survie même de certains peuples, inévitablement plus décisivement frappés que d’autres. La révolution climatique n’aura pas de gagnants mais tous en effet ne seront pas également perdants et cette inégalité est lourde de menaces.

- **le basculement géopolitique du monde.** Ce que Barack Obama avait qualifié de « pivot » des intérêts stratégiques américains de l’Atlantique vers le Pacifique, tel qu’il s’est combiné avec la vertigineuse montée en puissance de la Chine, entraîne un désengagement, partiel, progressif, incertain mais sans aucun doute structurel, et déjà très sensible, des États-Unis par rapport à ce qui constitue “l’étranger proche” de l’Union européenne (le Moyen-Orient, l’espace méditerranéen, l’Afrique) et à l’Europe elle-même, devenue plus concurrente que fraternelle aux yeux de beaucoup d’Américains. Se dessine ainsi, du Cercle polaire au sud de l’Afrique, ce qu’on pourrait appeler une verticale du vide que personne, si les Européens ne s’y mettent pas, n’a vocation à combler. L’Afghanistan illustre parfaitement le problème : les Américains se retirent et ce sont les Européens, observateurs proches et passifs, qui sont aux premières loges des conséquences : mouvements migratoires incontrôlés, production massive de drogue, reconstruction d’un sanctuaire pour les terroristes.

Bref, dans les années cinquante, l’Europe avait un adversaire et un protecteur extérieurs. Le soft power était sa part du travail. Dans les années quatre-vingt-dix, elle a eu l’illusion de ne plus avoir d’adversaire et elle a pensé que le règne exclusif du soft power était arrivé. Aujourd’hui, elle découvre qu’elle a un environnement menaçant et un protecteur incertain : le soft power ne suffit plus.



Une révolution régalienne : la puissance et la paix

Les Européens sont donc condamnés à expérimenter au niveau collectif, la formule de Saint-Exupéry : « s'aimer, ce n'est pas se regarder l'un l'autre, c'est regarder ensemble dans la même direction ». Il est peut-être dangereux, comme le disait naguère la SNCF, « de se pencher dehors », mais c'est devenu inévitable ! La révolution copernicienne a ses exigences, celles de bâtir une Europe extravertie. Cette extraversion a un prix très lourd : elle interdit à l'Union de se penser plus longtemps comme une construction universalisante et confiante dans l'attractivité finale de son modèle. En voyant se dérober devant elle « la fin de l'histoire », témérairement célébrée par Francis Fukuyama, l'Union a perdu son droit à l'innocence retrouvée, droit qu'elle avait ardemment reconquis sur les décombres de la Seconde guerre mondiale.

La nouvelle Union européenne est condamnée à vivre avec l'altérité hostile du monde extérieur qu'elle avait espéré réduire. Elle est donc contrainte de penser ses frontières au lieu d'en célébrer l'élargissement indéfini.

La révolution régalienne entraîne trois séries de mutations majeures du système. Elle oblige les Européens à revoir les **principes politiques** qui fondent leur action, les **institutions** qui rendent cette action possible et les **priorités** qu'ils doivent s'assigner.

- S'agissant des **principes**, l'ancienne Europe préférait l'universel au particulier, les valeurs aux intérêts, la raison à la représentation, l'exemplarité à la réciprocité, le consensus au compromis. Ces temps-là sont révolus. Il lui faut aujourd'hui, non pas brûler ce qu'elle a adoré mais reconnaître ce qu'elle a ignoré.

Il ne s'agit pas pour l'Union de dépouiller le vieil homme et de renoncer aux valeurs humanistes de paix, de liberté et de solidarité qui la portent depuis le 9 mai 1950, mais elle doit vivre son rapport aux valeurs comme un va et vient avec un réel qui leur est rebelle, ce va et vient dans lequel Max Weber voyait à la fois l'essence du politique et sa dimension irréductiblement tragique. L'Union européenne ne retrouvera sa souveraineté, c'est à dire son autonomie, sa créativité et son rayonnement, qu'à la condition, si j'ose dire, de mettre un peu de Professeur Kissinger dans son Docteur Schweitzer, de reconnaître et d'assumer la part de tragique qui est inhérente à toute grande entreprise politique.

- Si réticents que soient les États-membres à l'idée d'entrer dans **le champ des réformes institutionnelles**, il semble inévitable de réouvrir ce chantier. Dans le système institutionnel conçu par Jean Monnet, le pouvoir était dévolu au savoir, un savoir formé de trois catégories d'acteurs rationnels : les experts supranationaux de la Commission, les technocraties nationales au sein du Conseil des ministres, et les juristes spécialisés de la Cour de justice. Les peuples, leurs représentants et leurs passions, étaient soigneusement tenus à la lisière extérieure du système de décision.

Cette Europe technocratique, ce cercle de la Raison, a été, contrairement à ce qui est trop souvent dit, sérieusement remis en cause par la révolution démocratique issue du Traité de Maastricht. La Commission a cessé d'être un cénacle d'experts pour devenir une communauté de responsables



politiques européens. L'élection du Parlement européen au suffrage universel et son association de plus en plus étroite à l'action législative et au contrôle de la Commission ont introduit dans le système un principe de représentation qui en était abusivement exclu jusqu'alors. Il faut toutefois aller plus loin. La dénonciation du déficit démocratique se trompe de cible quand elle dénonce le mépris supposé du « démos » à l'institution commune alors que ce sont les défaillances du « cratos » qui signent l'impuissance des peuples européens et leur incapacité à exercer avec la force et l'autorité désormais requises les compétences qui leur sont dévolues.

Les exigences de la confrontation-coopération avec le reste du monde impliquent un renforcement de la puissance publique de l'Union. L'immobilisme institutionnel est une promesse de naufrage politique pour l'Europe extravertie de demain. En termes institutionnels, les priorités les plus immédiates concernent la dévolution et les modalités de gestion des ressources fiscales et des crédits budgétaires de l'Union. Il ne s'agit plus d'opposer les États prodigues et les États radins mais de construire un véritable pouvoir budgétaire européen, démocratiquement organisé, doté et géré avec un souci légitime de rigueur accrue. C'est la condition d'une montée en puissance de la capacité européenne d'influence et d'action.

- **L'Union Européenne doit enfin modifier son agenda** et cesser de se vouer principalement au développement de ce que Montesquieu appelait le « doux commerce », c'est-à-dire à l'extension indéfinie des échanges pacifiques et juridiquement organisés au sein d'un monde durablement purgé des passions vaniteuses et de la « libido dominandi ». Sans abandonner ses priorités historiques, l'Europe extravertie doit désormais placer au cœur de ses ambitions tout ce qui concourt à renforcer sa **puissance**. Il ne s'agit pas simplement pour elle d'ajouter l'article « défense et sécurité militaire » à son catalogue, comme on accrocherait une boule de plus à un arbre de Noël. C'est l'ensemble de ses politiques civiles qui doivent être réorientées autour de **quatre priorités majeures** :

- **La démographie.** L'Europe est en train de disparaître physiquement. Elle ne peut ni s'y résigner, ni s'en remettre du soin de sa survie, aux seuls apports d'une immigration difficile à intégrer qui la dynamise à bien des égards mais qui, si elle n'est pas prolongée par une très forte politique d'intégration, la divise et la déstructure. La politique démographique doit marcher sur ses deux pieds, nataliste et migratoire.
- **La technologie.** Les ambitions du Conseil européen de Lisbonne, telles qu'elles avaient été définies au début du siècle, n'ont pas été atteintes. L'Europe a perdu la bataille de la data et des semi-conducteurs. Elle doit impérativement ne pas se laisser distancer en matière de biotechnologies, d'intelligence artificielle, de cyberstratégie et de développement des énergies décarbonnées du futur.
- **Le respect de la règle du jeu économique et commercial.** Le refus du protectionnisme, valeur cardinale et enjeu majeur de développement pour les Européens, ne doit pas nous faire ignorer que la concurrence sera de moins en moins douce et paisible entre les régions du monde au fur et à mesure que les ressources naturelles – à commencer par l'eau – se feront rares et tendront même à s'épuiser. Une révision générale et permanente des chaînes de valeurs s'impose désormais aux dirigeants européens et leur commande de mener une stratégie équilibrée comportant deux



volets : la relocalisation des activités stratégiques les plus menacées et l'établissement de partenariats fiables, durables et équilibrés avec des États de confiance. La question de l'accès européen aux « terres rares » se posera à l'évidence avec une acuité particulière, compte tenu du caractère très concentré de la ressource.

- **La gestion du changement climatique.** On a dit ce qu'il en était des effets potentiels du réchauffement climatique. Il faut évidemment que l'Union Européenne et ses États se préparent à y faire face fortement, généreusement et dans l'unité. L'Europe opulente et convoitée doit en particulier se mettre en mesure de gérer une pression migratoire d'ampleur inconnue et elle doit le faire avec d'autant plus d'énergie que l'espace méditerranéen qui la borde au Sud sera, selon les prévisions du GIEC, l'une des zones mondiales les plus bouleversées par le réchauffement en cours.

En bonne logique, la révolution régaliennne devrait se traduire par l'édification rapide d'une Europe de la défense, voire d'une armée européenne. Il reste que l'Union est l'institution la moins faite qui se puisse concevoir pour relever un tel défi. Et cela, pour deux raisons : l'espace pertinent de la défense européenne reste, malgré les incertitudes américaines, l'espace atlantique et non pas l'espace européen ; la défense, c'est-à-dire l'engagement le plus fort d'une collectivité, ne peut aux yeux de tous les États-membres que demeurer l'apanage exclusif des États souverains. Cette limite, qui nous obligera longtemps encore à penser et à gérer la sécurité militaire du Vieux Continent dans le cadre multilatéral et atlantique de l'OTAN ne dispense pas l'Union Européenne de concourir puissamment à l'acquisition technologique des moyens de l'indépendance. Elle n'exclut pas non plus la mise en œuvre au sein de l'organisation atlantique de coopérations structurées permettant aux Européens de gérer seuls des conflits qui les concernent en priorité, et d'échapper à l'obligation de travailler en permanence avec un partenaire turc qui se révèle progressivement plus menaçant que solidaire.

Il faut bien mesurer que la double révolution copernicienne et régaliennne à laquelle nous contraind l'émergence du monde nouveau implique pour les partenaires de l'Union Européenne un effort violent d'adaptation morale et politique à des exigences qui n'étaient pas initialement les leurs. La partie est donc loin d'être gagnée. Le réalisme et l'ambition nous commandent donc ensemble d'assurer ce qu'il faut appeler **une puissance régaliennne de caractère civil**. Entre une Europe des Bisounours qui a fait son temps et la brutale utopie d'une Europe néo-bismarckienne, il y a place pour le développement d'une Europe capable de relever les défis technologiques, économiques, démographiques et écologiques de la puissance sans céder à la fascination vertigineuse de l'égoïsme, de la violence et de la guerre.