

**Maxime Lefebvre**

# Souveraineté Européenne

Commentaire sur les résultats  
du sondage mené en France

**EUROPA**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

## UN TERME PARADOXAL EN FRANCE

Le terme de « souveraineté européenne » met la France devant un paradoxe : la France incarne l'archétype du vieil État-nation souverain construit par la monarchie de l'Ancien Régime et parachévé par la Révolution française ; or c'est depuis la France qu'a été lancé ce concept de souveraineté européenne, par Emmanuel Macron qui a lui-même chaussé les bottes de la « monarchie républicaine » à la française. Il faut comprendre pourquoi ce paradoxe n'est qu'apparent et en tirer certaines leçons pour la construction de la souveraineté européenne.

## LA SOUVERAINETÉ : UN CONCEPT ASSOCIÉ À LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT NATIONAL FRANÇAIS, MAIS DÉSORMAIS LIÉ À L'AMBITION D'UNE PUISSANCE EUROPÉENNE

Jusqu'au discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne le 26 septembre 2017, la souveraineté européenne n'existait pas à proprement parler dans le débat français. Il y avait d'un côté la souveraineté française, et de l'autre des transferts ou des délégations de compétences à l'Europe qui pouvaient se justifier dans l'intérêt de la France. Les zélotes de la construction européenne ont beaucoup argumenté que ces transferts à l'Union européenne ne retranchent pas de la souveraineté à la France, mais au contraire lui permettent d'en récupérer alors que son influence et sa puissance se réduisent sur la

scène internationale. C'est le raisonnement qui a sous-tendu l'appui au traité de Maastricht et au projet de la monnaie unique. Avant la souveraineté européenne, le concept généralement porté en France était celui de « l'Europe puissance ».

Mais il y a aussi en France beaucoup d'insatisfaction et de déception par rapport à de nombreuses questions liées à la construction européenne : la perte de contrôle national, le déficit démocratique, une supposée « dérive libérale » d'une Europe qui serait le vecteur d'une mondialisation non maîtrisée, l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale peu populaire en France. Le projet de traité constitutionnel, qui pouvait fâcheusement évoquer la construction d'un État fédéral européen, a ainsi été rejeté par les Français en 2005 par une nette majorité de 55 % des suffrages exprimés.

Beaucoup de juristes refusent par purisme le concept de « souveraineté partagée » : pour eux, la souveraineté ne se partage pas et ne se délègue pas. Le Conseil constitutionnel français a commencé par rejeter de façon absolue les « transferts de souveraineté » (décision de 1976) avant d'accepter les « transferts de compétences » à condition que les « conditions essentielles de la souveraineté nationale » soient préservées (décision de 1985), et il s'est tenu depuis à cette jurisprudence.

Dans le positionnement des forces politiques françaises par rapport au concept novateur de souveraineté européenne, on retrouve les mêmes clivages que vis-à-vis du traité de

Maastricht, du projet de Constitution européenne et de la construction européenne en général. Les socialistes pro-européens, les Verts, les Républicains à droite, le mouvement « En Marche » et le MODEM de François Bayrou au centre, font partie d'une grande coalition pro-européenne (que l'on retrouve au Parlement européen) et soutiennent et reprennent à leur compte le concept de souveraineté européenne, dès lors qu'il incarne une ambition de puissance européenne et qu'il n'est pas opposé à la souveraineté nationale. Inversement, le parti de la gauche radicale France insoumise de Jean-Luc Mélenchon, le parti d'extrême droite Rassemblement national de Marine Le Pen, et les « souverainistes » de la gauche républicaine (comme Jean-Pierre Chevènement) ou de la droite républicaine (Nicolas Dupont-Aignan) rejettent la souveraineté européenne comme incompatible avec la « souveraineté nationale » ou la « souveraineté populaire ».

Le mot « souveraineté » est lié à la construction de l'Etat et de la nation en France. Il est spontanément associé à l'autorité, au pouvoir, à la royauté, à la puissance, avant de l'être à l'indépendance et à la liberté, comme l'a très bien montré l'étude d'opinion des fondations Friedrich Ebert et Jean Jaurès. La souveraineté européenne est, suivant cette même étude, moins positivement connotée dans des pays latins comme la France, l'Espagne, l'Italie (peut-être parce qu'ils sont les lointains héritiers de l'empire romain, de la tradition publique romaine, d'une autorité centrale venue d'en haut), tandis que des pays germaniques ou slaves comme l'Allemagne, la Suède ou les pays d'Europe centrale et orientale y voient une forme d'émancipation. De ce point de vue, la fixation sur la souveraineté européenne est doublement problématique dans le débat français : d'une part elle polarise le clivage entre pro- et anti-européens (ce qu'Emmanuel Macron a sans doute souhaité, pour fédérer les pro-européens, installer le duel face à Marine Le Pen et lui ravir le monopole de la souveraineté) ; d'autre part, elle ne peut susciter d'adhésion large et profonde en raison des sensibilités historiques et culturelles françaises (ce qui explique qu'Emmanuel Macron parle souvent aussi de souveraineté et de puissance en se référant à la France).

La pandémie de COVID-19 a accéléré le soutien à la souveraineté européenne, mais plutôt par le concept intermédiaire de l'autonomie stratégique. En tant que tel, le concept de souveraineté européenne n'a trouvé d'application dans le débat européen que s'agissant de la souveraineté numérique, comme l'a affirmé l'agenda stratégique 2019-2024 adopté par le Conseil européen en juin 2019 : « L'Europe sera souveraine sur le plan numérique ». Le concept d'autonomie stratégique, en revanche, que pousse la France dans le débat européen depuis 2013, est sorti de l'orbite de la défense et de la sécurité pour s'appliquer à la nouvelle stratégie industrielle européenne dans plusieurs secteurs clés (défense, espace, santé, numérique, énergie, matières premières). La pandémie a fait en effet prendre conscience que l'Europe devait diminuer ses dépendances stratégiques (par exemple en matière médicale) et renforcer ses capacités industrielles et technologiques critiques, ce qui va bien dans le sens des priorités traditionnelles françaises (on parle aussi, dans un contexte aussi bien français qu'européen, de souveraineté industrielle, technologique, économique, sanitaire, etc.).

## UNE SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE QUI DOIT RESTER COMPATIBLE AVEC LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

Pour tous les pays dans lesquels l'étude d'opinion des fondations Friedrich Ebert et Jean Jaurès a été réalisée, l'attachement à la souveraineté européenne est moins fort qu'à la souveraineté nationale. Mais la France et l'Italie se distinguent des autres pays étudiés en considérant majoritairement que les deux concepts sont même contradictoires, la souveraineté renvoyant d'abord à la nation. Ces deux pays considèrent en outre majoritairement que l'Europe n'est pas réellement souveraine aujourd'hui, alors que tous les autres estiment que l'Europe est déjà souveraine. Ils sont donc aussi les plus dubitatifs, avec 41 % et 37 % des sondés exprimant une appréciation positive sur la souveraineté européenne contre 35 % et 47 %, respectivement, exprimant une appréciation négative. Inversement, le concept d'autonomie stratégique est plus apprécié dans ces deux pays que la souveraineté européenne (c'est l'inverse en Allemagne, en Espagne, en Pologne ou en Suède). On notera que l'Espagne, suivant ces résultats, se rattache moins à l'Europe « latine » qu'à l'Europe nordique ou slave, et on peut avancer l'hypothèse que l'Europe y est vue comme une solution aux problèmes internes du pays (Catalogne).

Si l'on pose la question de savoir s'il faut renforcer la souveraineté nationale et européenne, les résultats sont moins différenciés. Tous les pays considèrent très majoritairement (à plus de 70 %) qu'il faut renforcer les deux souverainetés. La France et l'Italie sont à nouveau les pays où le soutien au renforcement à la souveraineté européenne est moins affirmé (66 et 60 % respectivement). Il faut aussi relever que dans tous les pays, à l'exception de l'Espagne, le soutien au renforcement de la souveraineté nationale l'emporte par rapport au renforcement de la souveraineté européenne.

On peut tirer deux leçons de ces données. D'abord, la France et l'Italie, qui font partie des pays où le taux de défiance à l'égard de l'Union européenne est le plus élevé d'après les sondages Eurobaromètre, et où le score des partis populistes est également le plus élevé, affichent un plus grand scepticisme sur le concept et le projet de la souveraineté européenne. Dans ces deux pays, le doute et l'insatisfaction par rapport à la construction européenne sont importants. Il n'est donc pas évident de les convaincre d'un renforcement substantiel des compétences européennes. Ce constat rejoint les sondages qui ont toujours montré que les Français, notamment, sont plus favorables à une Europe des Etats qui donne la priorité aux institutions nationales, qu'à une Europe fédérale donnant la priorité aux institutions européennes. Le terme d'autonomie stratégique apparaît plus convaincant, sans doute parce qu'il ne tranche pas entre l'Europe et les nations (l'Europe peut aider les Etats membres à renforcer leur autonomie stratégique dans la compétition mondiale des puissances) et parce qu'il parle de la substance des politiques plutôt que de la forme politique.

Deuxième leçon, les Européens sont autant sinon plus attachés à la souveraineté nationale qu'à la souveraineté européenne. Dès lors qu'il n'y a pas de contradiction entre les

deux, le renforcement de la souveraineté européenne est perçu positivement. La contradiction peut cependant resurgir rapidement. Par exemple, les pays nordiques, contributeurs nets au budget européen, soutiennent la monnaie unique et le marché unique mais veulent garder leur souveraineté fiscale et budgétaire. Les pays de l'Est soutiennent l'espace Schengen mais ne veulent pas se voir imposer l'accueil de migrants et de réfugiés. Cela explique qu'il y a peu d'appétit en Europe pour une grande refonte des traités et des compétences. Déjà, la Convention européenne de 2002–2003, qui avait abouti au traité constitutionnel, n'avait pas renforcé substantiellement les compétences européennes, elle avait maintenu le vote à l'unanimité dans de nombreux domaines clés liés à la souveraineté nationale (politique économique, politique sociale, politique étrangère, défense, police, justice, immigration). Dans ce contexte, il s'en faudra de beaucoup pour que la Conférence sur l'avenir de l'Europe, lancée en 2021, aboutisse à une modification plus que marginale des traités, des institutions et des politiques de l'Union : il s'agira plutôt de renforcer l'Europe là où c'est souhaitable (par exemple dans la santé ? ou sur les questions fiscales ?), de modifier les compromis européens là où des consensus se dessinent (par exemple le pacte de stabilité budgétaire ?), et de réduire la bureaucratie et la réglementation européennes pour appliquer davantage de subsidiarité là où c'est possible.

Ce qui paraît plus prometteur qu'une refonte des traités, c'est le projet collectif, reposant à la fois sur l'Union et ses Etats membres, de renforcer la puissance, l'autonomie stratégique et l'efficacité de l'Europe.

## **LA SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE : UNE RÉPONSE COMMUNE ET PARTAGÉE ENTRE LES ETATS MEMBRES FACE AUX DÉFIS MONDIAUX, MAIS AVEC DES NUANCES**

Il y a un remarquable consensus à travers les pays européens sur les raisons et les éléments constitutifs qui justifient le renforcement de la souveraineté européenne, au sens notamment de souveraineté économique, de souveraineté alimentaire et sanitaire, de défense commune, de maîtrise des frontières extérieures, de protection contre les ingérences étrangères, de maîtrise des infrastructures stratégiques, de ressources énergétiques propres. Le changement climatique, la menace terroriste et la menace sanitaire sont cités comme les principales motivations extérieures du renforcement de la souveraineté européenne. Tous ces éléments recoupent très largement le programme de la Sorbonne du président Emmanuel Macron et ses interventions ultérieures.

On retrouve cependant des nuances entre les pays. L'Espagne et l'Italie, durement touchées par la crise de la zone euro puis par la crise sanitaire, attendent prioritairement de l'Europe la prospérité économique. La France, comme d'autres pays latins (Italie, Espagne, Roumanie), est prête à ce que l'Europe soit dotée de ressources fiscales propres, ce qui apparaît moins comme une priorité de la Suède, de la Pologne ou de l'Allemagne. La France comme la Suède ou l'Italie apparaissent plus inquiètes par la volonté de puissance de la Chine

que de celle des Etats-Unis, alors qu'en Allemagne et en Espagne c'est l'inverse (sans doute l'héritage des années Trump), et que les pays de l'Est sont plus inquiets de la Russie. La France est plus inquiète que d'autres pays de la menace terroriste et de la domination des GAFAM. La France et l'Italie s'inquiètent de la faiblesse des institutions européennes, alors que l'Allemagne ou la Suède s'inquiètent d'abord des dirigeants nationalistes.

On notera enfin que le manque de poids de l'Etat national à l'échelle internationale est un argument pour renforcer la souveraineté européenne qui est davantage cité en France et dans les pays latins (Espagne, Italie) ou trop petits (Roumanie, Lettonie), qu'en Allemagne, en Pologne ou en Suède. Dans un cas, l'Europe est vue comme un multiplicateur de puissance, un moyen d'atteindre la « taille critique » dans l'arène mondiale, dans l'autre elle n'empêche pas le maintien d'une certaine primauté de la vision nationale et de l'intérêt national. Cela peut paraître contre-intuitif que la France, pays qui dispose encore de nombreux atouts de puissance, se sente trop petit ou trop faible pour la bagarre mondiale, et que l'Allemagne ne soit plus aussi pro-européenne que par le passé. Cela correspond bien en tout cas au projet des élites françaises de vendre « l'Europe puissance » comme un moyen de multiplier la puissance française, tandis que la population française est encline au pessimisme et au déclinisme.

A cet égard, les sondages exprimant un fort soutien à la politique de sécurité et de défense commune doivent être pris avec précaution. Sur le papier, il y a indiscutablement une forte attente, qui se traduit aussi par le large soutien, constaté par d'autres enquêtes d'opinion, à une « armée européenne ». Mais les sondages entrent rarement dans les détails pratiques et les nuances. Les opinions européennes sont-elles prêtes à envisager la disparition des armées nationales au sein d'une armée européenne unique et intégrée ? Les opinions européennes sont-elles prêtes à envisager des interventions militaires européennes dans les conflits, comme les Etats-Unis l'ont fait en Afghanistan, en Irak et dans leur guerre générale contre le terrorisme, ou comme la France l'a fait au Mali ? Les pays européens sont-ils prêts à renoncer à la protection des Etats-Unis et de l'OTAN pour se reposer uniquement sur une défense européenne commune et sur la dissuasion nucléaire française ? La réalité politique, l'expérience et la pratique diplomatique ont montré que sur ces questions les progrès de l'Europe sont possibles mais difficiles.

La France a toujours soutenu le développement de l'Europe de la défense, mais d'une part elle est moins dépendante de la protection américaine compte tenu de sa position géographique en Europe occidentale et de sa propre capacité de dissuasion nucléaire, et d'autre part elle a toujours souhaité préserver une capacité d'action autonome qu'elle est prête à employer, soit dans un cadre purement national, soit dans un cadre UE, soit dans un cadre OTAN, soit dans un cadre intergouvernemental ad hoc. Le renforcement de l'Europe de la défense et de la sécurité est souhaitable en termes de mutualisation des moyens, de projets communs, de capacité d'action commune, mais d'un point de vue français il ne doit pas entraver la volonté d'agir qui repose encore aujourd'hui, dans ces domaines, sur un cadre prioritairement national.

## DES PEUPLES D'ABORD EN ATTENTE DE PROSPÉRITÉ, DE SÉCURITÉ, DE PROTECTION ET D'EFFICACITÉ

L'enquête des fondations Friedrich Ebert et Jean Jaurès confirme qu'il y a un attachement fort à l'Union européenne à travers tous ses États membres. En dépit des nuances, d'une plus grande hésitation sur la souveraineté européenne dans des pays comme la France et l'Italie, l'adhésion à l'Union européenne et à la monnaie unique reste très largement majoritaire selon les sondages Eurobaromètre déjà cités. Cela explique que les partisans d'un Frexit, par exemple, soient très minoritaires, et que le danger d'une répétition du Brexit dans d'autres pays n'apparaisse pas considérable aujourd'hui. En outre, la monnaie unique a créé un lien irréversible dans la construction européenne, comme l'avait souhaité François Mitterrand quand il avait entraîné l'Allemagne réunifiée dans ce projet. La prise de conscience de dangers extérieurs communs comme le changement climatique, la menace terroriste, la menace sanitaire, la compétition géopolitique (Etats-Unis, Chine, Russie, Turquie), la pression migratoire incontrôlée, crée par ailleurs une dynamique favorable pour le projet de la souveraineté européenne.

En même temps, il ne faut pas se méprendre sur ce qu'attendent les opinions publiques. Elles restent attachées, sous des formes différentes, à la souveraineté nationale. Elles sont d'abord en demande de prospérité, de sécurité, de protection et d'efficacité. Il faut entendre les nuances, les réticences, les divergences qu'expriment les peuples européens, avant de se précipiter vers de nouveaux transferts de compétences, de ressources et de politiques au profit de Bruxelles. Le plan de relance européen proposé en 2020 par la France et l'Allemagne est un bon exemple d'une initiative audacieuse et ambitieuse qui s'est montrée à la hauteur de l'enjeu historique de la pandémie et de ses conséquences, et permet de renforcer la souveraineté européenne au sens de la prospérité économique, de la souveraineté technologique, de la souveraineté écologique et numérique. Mais on a vu aussi les réticences des pays « frugaux » à signer des chèques en blanc et à renoncer aux exigences de compétitivité économique et de discipline budgétaire. L'Europe restera dans l'avenir une affaire de compromis entre les nations.

## DES DÉBATS NÉCESSAIRES EN VUE D'UNE ÉMANCIPATION EUROPÉENNE

Les débats sémantiques sont à la fois frustrants et nécessaires. Frustrants parce que tout le monde ne met pas les mêmes définitions derrière les mêmes mots (cette enquête l'a révélé de façon très intéressante) et parce que les discussions sur les mots épuisent les diplomates négociateurs sans résultats totalement clairs : le concept d' « autonomie stratégique ouverte », grande invention de l'année 2020, en est un bon exemple. Ces débats sont néanmoins nécessaires car derrière les mots il y a des slogans qui marquent des orientations politiques. Que l'Europe affiche son intention d'être souveraine et stratégiquement autonome, ou de renforcer sa souveraineté et son autonomie stratégique, n'est pas une petite affaire. Il y a une forme d'émancipation européenne qui est à l'œuvre et qu'il faut encourager.

Ce que cette enquête d'opinion a aussi montré, au moins pour les pays qu'elle a étudiés, c'est que la souveraineté européenne renvoie à quelque chose de commun et de concret parmi les peuples européens. Le terme de « souveraineté européenne » est controversé parce qu'il remet en cause la souveraineté nationale et qu'il peut donner l'impression que la construction européenne s'achemine vers un Etat fédéral européen souverain omnipotent au-dessus des peuples. Pour qu'il soit accepté comme s'appliquant à d'autres domaines que le numérique, pour qu'on puisse parler de souveraineté dans le champ économique, monétaire, industriel, technologique, alimentaire, sanitaire, spatial, environnemental, énergétique, et même dans la défense et la gestion des frontières, il faut consolider la compréhension de la souveraineté européenne autour de trois éléments :

1. La souveraineté européenne tire son origine d'une communauté de destin, d'une identité et d'une appartenance communes, fondée sur une histoire, une géographie, des valeurs et des intérêts partagés.
2. La souveraineté européenne s'ajoute aux souverainetés nationales, les complète et les renforce (c'est ce qu'a rappelé Jean-Yves Le Drian à Prague en 2019 : « cette souveraineté commune ne retranche rien à nos souverainetés nationales »).
3. Elle permet à l'Europe de renforcer son indépendance, son autodétermination et sa liberté dans le monde, face aux défis communs et aux autres puissances (ce qui est bien une compréhension commune qu'ont les peuples du mot « souveraineté », y compris en France malgré la référence dominante à la royauté).

Ce qui est en jeu dans la souveraineté européenne, c'est la capacité de l'Europe à se penser en ensemble uni et à affirmer ses propres intérêts, ses propres valeurs, ses propres normes, sa propre vision des choses.

Le terme « autonomie stratégique » apparaît pour l'heure plus consensuel et il a d'ailleurs bien trouvé sa place dans le langage européen « agréé ». Mais il se heurte à deux écueils qui supposent deux complémentarités. Dans le champ de la défense et de la sécurité, il bute sur le primat de l'OTAN dans la défense collective de l'Europe et sur l'attachement à la relation transatlantique, à un moment où précisément celle-ci est en train de se relancer avec l'administration Biden : il faut montrer là que l'affirmation de l'Europe ne remet pas en question le lien transatlantique et lui est complémentaire. Dans le champ économique, le débat sur l'autonomie stratégique bute sur l'opposition entre les partisans d'une intervention publique forte dans l'économie, qui est une préférence traditionnelle en France, et les partisans de l'ouverture, de la compétition et de l'initiative privée : là aussi, il faut trouver des compromis, une complémentarité, pour combiner puissance publique et concurrence.

Il faut continuer à mener cette bataille des mots en sachant que, si les mots incarnent une ambition politique commune, celle-ci doit d'abord passer par des actions et des projets concrets. Les résultats dégagés par l'étude des fondations

Friedrich Ebert et Jean Jaurès montrent en tout cas qu'il existe un chemin commun pour avancer vers plus d'autonomie et plus de souveraineté de l'Europe.

---

#### A PROPOS DE L'AUTEUR

**Maxime Lefebvre**, École supérieure de commerce de Paris, diplomate, ancien ambassadeur, professeur affilié à l'ESCP, auteur de *La construction de l'Europe et l'avenir des nations* (Armand Colin, 2013). Les propos de cet article sont tenus à titre personnel.

#### IMPRESSION

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021  
Département pour la politique mondiale et européenne  
Hiroshimaastraße 28, 10785 Berlin, Allemagne

Responsable de cette publication dans la FES :  
Dr. Ralf Hexel | Intégration européenne / Europe souveraine

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas forcément celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung ou des institutions auxquelles ils sont affiliés. L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES. Cette publication est imprimée sur du papier issu de l'exploitation forestière durable.

ISBN 978-3-96250-998-9