

Quelles places pour les souverainetés nationales dans la défense européenne ?

Leçon à l'IHEDN Jeunes le 4 décembre 2020

La question intrigue car, pour l'instant, la question qui devrait être posée serait plutôt : quelle place pour la souveraineté européenne dans les défenses nationales. Mais le fait même que cette question soit posée témoigne de certaines inquiétudes, comme si l'essor de la défense européenne se traduirait nécessairement par une *diminutio capitis* des souverainetés nationales. Je vais m'efforcer de dissiper ce sentiment et pour ce faire je vais vous livrer deux séries d'observations afin d'alimenter votre réflexion. La première au sujet de la terminologie, pour savoir de quoi on parle, et la seconde aura trait aux principes directeurs qui sous-tendent le cadre institutionnel de la défense européenne afin d'y voir un peu plus clair.

I. Souveraineté, indépendance, autonomie stratégique, de quoi parle-t-on ?

A. Souveraineté et indépendance, le droit et le fait – et la réalité politique

1. La **souveraineté concept juridique** : Bodin – droit international public : être souverain c'est donc n'être soumis à aucune autre autorité, en vertu d'une règle de droit que l'on n'aurait pas soi-même préalablement consentie – c'est-à-dire un traité. Le souverain est une personne : le roi. – la « qualité d'un organe qui n'a pas de supérieur » (en droit).
2. La **souveraineté concept politique** : se focalise sur le détenteur de la souveraineté Rousseau et 1789 – souveraineté populaire et souveraineté nationale – la souveraineté comme horizon indépassable parce qu'absolue, indivisible et imprescriptible
3. **L'indépendance** concept factuel : cinquante nuances d'indépendance – elle ne devient un bloc que lorsqu'on parle d'indépendance nationale – il y a bien entendu un lien entre les deux : dans quelle mesure peut-on être souverain si l'on est dépendant ?
4. La **souveraineté contemporaine** : il y a eu une inversion des concepts la souveraineté est assimilée à l'indépendance sous le nouveau nom qu'elle porte d'autonomie stratégique, quant à l'indépendance elle prend la place occupée jadis par la souveraineté d'un absolu.

Entretien de EM à la revue « Grand Continent » le 16 11 2020 : « Il y a trois ans, lorsque je parlais de **souveraineté européenne ou d'autonomie stratégique**, on me prenait pour un fou (...). En Europe, ces idées se sont imposées. L'Europe de la défense, qu'on croyait impensable, nous l'avons faite. Nous avançons sur le terrain de l'autonomie technologique et stratégique, alors qu'on s'était étonné lorsque j'ai commencé à parler de souveraineté sur la 5G. Il y a donc d'abord un travail idéologique à mener, et c'est une urgence. Il s'agit de penser les termes de la **souveraineté et de l'autonomie stratégique européennes**, pour pouvoir peser par nous-mêmes et non pas devenir le vassal de telle ou telle puissance et ne plus avoir notre mot à dire. »

B. Autonomie stratégique, cet obscur objet du désir

1. A l'origine du concept, la fin de la guerre froide – St Malo – « capacité autonome » - et la naissance de la PSDC « capacité opérationnelle » (art 42. 1 TUE).

2. L'élargissement du concept à partir de 2013 – Commission en juillet 2013 : « l'UE (...) offre aux États membres le cadre le plus adéquat pour préserver collectivement un niveau approprié d'autonomie stratégique » et Conseil européen 20 décembre 2013 « L'Europe doit disposer d'une base industrielle et technologique de défense (...) ce qui pourra aussi lui permettre d'accroître son autonomie stratégique et sa capacité à agir avec des partenaires. » Consécration dans la EUGS de 2016 : « Un niveau approprié d'ambition et d'autonomie stratégique est important si l'on veut que l'Europe puisse promouvoir la paix et garantir la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. »
Capacité opérationnelle, industrielle et décisionnelle (autonomie d'action et de décision)
3. L'autonomie – scission des US combattue par l'Allemagne et les pays de l'Est et du Nord – cf controverse AKK-Macron sur « il faut en finir avec l'illusion d'AS europ »
4. L'autonomie stratégique globale cf EPRS *On the path to strategic autonomy* étendue à la politique énergétique, la lutte contre le climat, l'économie et la finance, à l'action extérieure...
5. L'autonomie – protectionnisme (*open strategic autonomy*)

C. Comment articuler souveraineté nationale et souveraineté européenne

1. La conciliation possible des souverainetés juridiques que ce soit dans un Etat fédéral par la Constitution ou dans un État unitaire par les traités (faisceau de droits ou ensemble de compétences) :

La Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *Printz vs U.S* de 1997 présente la souveraineté comme « duale » ; elle réside à la fois dans l'instance fédérale et dans les instances fédérées.

Le Conseil constitutionnel français dans ses décisions de 1970 (budget des communautés européennes) 1976 (élection du PE au su) 1985 (peine de mort) et 1992 (traité de Maastricht) a validé la souveraineté au sens de Jean Bodin :

« le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que [...] la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres. »

2. L'incompatibilité des souverainetés politiques par refus d'une nation européenne et d'un État européen

C'est le refus des « souverainistes » ex Trump : rejet des traités et du multilatéralisme Brexit : fixation sur la CJUE – sur l'euro – sur les frontières, le passeport, etc... qui sont les attributs de la souveraineté – mais pas la souveraineté elle-même : le pouvoir de battre monnaie, de rendre justice, de faire les lois, de décider de la paix ou de la guerre, l'attribution de nationalité, de nommer aux emplois publics...

Mais attention à ne pas confondre souveraineté et indépendance

3. L'imbrication possible des souverainetés « capacités »
 - Imbrication EU- OTAN : L'Union doit être autonome mais « cet objectif d'action autonome » n'est pas incompatible avec l'Alliance atlantique : « L'OTAN et l'Europe de la défense sont les deux piliers de la sécurité collective européenne. » (discours EM école de guerre 7 février 2020)

- L'autonomie européenne doit être une autonomie globale : « *la liberté d'action européenne*, la défense et la sécurité de l'Europe, ne peuvent reposer sur une approche uniquement militaire. » (ibid) « il nous faut maîtriser nos infrastructures (...) critiques, retrouver, au niveau européen, une vraie politique de *souveraineté* ! » (ibid). « C'est le cas pour les infrastructures 5G, le cloud, décisif pour le stockage des données, les systèmes d'exploitation, les réseaux de câbles sous-marins, systèmes névralgiques de notre économie mondialisée. Il nous faut au niveau européen, aussi, maîtriser notre accès à l'espace et décider nous- mêmes des standards qui s'imposent à nos entreprises. » (...) « *La liberté d'action européenne* passe par cette *souveraineté économique et numérique*. »
- Imbrication de la souveraineté nationale dans la souveraineté européenne : « Pour que la France soit à la hauteur de son ambition européenne, à la hauteur aussi de son histoire, *elle doit rester souveraine ou décider elle- même, sans les subir, les transferts de souveraineté qu'elle consentirait* »

II. Le cadre institutionnel de la défense européenne.

A. Les principes qui l'animent

1. La subordination de la politique de défense à la politique étrangère
2. L'intergouvernementalité
3. La claire distinction entre la PSDC et l'OTAN
4. La progressivité
5. Le caractère instrumental et pragmatique

B. Les raisons du blocage

1. L'UE n'a pas appris le langage de la puissance et pour cause elle n'en a pas
2. L'intergouvernementalité est la source de tous les blocages
3. Il n'y a plus de claire distinction entre la PSDC et l'OTAN
4. La progressivité n'a produit aucune capacité
5. Le caractère instrumental et pragmatique multiplie les sigles mais pas les capacités

C. Les possibilités d'en sortir : le Conseil de sécurité et de défense

1. le support juridique :
2. La majorité qualifiée
3. Le format
4. La culture stratégique
5. Le budget