

# administration\_

REVUE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT

**DERNIÈRE MINUTE**  
**Le statut d'emploi**  
**des préfets**

**L'Union européenne sous  
présidence française en 2022**

**« Une Europe plus souveraine,  
plus verte, plus numérique, plus sociale. »**

**ACP**

ASSOCIATION DU CORPS PRÉFECTORAL  
& DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



administration  
REVUE DE COORDINATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Directeur de la publication :  
Christophe MIRMAND  
Directeur délégué de la Revue :  
Jean GODFROID

Comité de rédaction :  
M. AUBOUIN  
A. AZAM-PRADEILLES  
C. de BOISDEFFRE  
F. BURDEYRON  
L. CAYREL  
D. CULTIAUX  
E. FREYSSELINARD  
C. GRAVEL  
A.M. HELLEISEN  
M. JAMEL  
G. LEMAIRE  
F. MARZORATI  
E. SACHER  
C. SCHOTT  
J.F. SEILLER  
R. SILHOL  
E. STAHLBERGER  
F. TAINTURIER  
D. TRESGOTS  
J.M. VAN HUFFEL  
M. WATIN-AUGOUARD

Secrétaire de Rédaction :  
Juliette BOUCHERON  
Tél. : (33) 01 40 07 21 90  
11 rue des Saussaies  
75008 Paris  
revue.administration@  
interieur.gouv.fr

Editeur délégué :  
OPAS  
BP 306 - 75525 Paris Cedex 11  
Tél. : 01 49 77 49 00  
contact@revue-adm.fr

Editeur du groupe OPAS :  
dir@opas.fr

Graphiste : Thierry GALLIER  
editionsmaxiness@free.fr

Revue inscrite à la Commission  
Administrative Paritaire des  
Publications et Agence de Presse  
sous le N° 0921 G 82921

Editée par l'ACPFMI  
Tél. : (33) 01.49.27.30.19

Photographies :  
© Crédits photos DR pour toutes les  
photos de cette revue. Adobe Stock

ISSN 02 23 - 5439

Imprimeur : MILAPRINT

Ce numéro comporte 3 suppléments :  
- Vie de l'association  
- Cahier d'Administration Le Puy-de-Dôme  
- Cahier d'Administration L'Occitanie



## ● Dernière minute

1 Le statut d'emploi des préfets – présentation du projet de décret

## ● Éditorial

13 Par **Jean GODFROID**

## ● Vous nous écrivez !

16 Courriers de **Paul MASSERON, Gérard LARCHER, Jean-Yves LE DRIAN, Florence PARLY, Annick GIRARDIN et Marie-Agnès PETIT**

## ● DOSSIER

### Avant-propos

18 Quatre ans après le discours de la Sorbonne, la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE), par **Cyrille SCHOTT** et **Jean GODFROID**

### Introduction

19 La présidence française de l'Union européenne : une ambition collective pour le ministère de l'Intérieur, par **Jean-Benoît ALBERTINI**

### Pour une Europe souveraine

22 L'illusion d'une autonomie stratégique européenne, par **Hubert VÉDRINE**

24 Souveraineté, que de mensonges n'a-t-on proférés en ton nom ?, par **Frédéric MAURO**

28 La coopération européenne en matière d'armement, outil de l'autonomie stratégique de l'Europe, par **Patrick BELLOUARD**

31 Quelles perspectives pour la défense de l'Europe par les Européens ?, par **Jean-Paul PERRUCHE**

34 La sécurité intérieure européenne, une Europe au concret, par **Pierre BERTHELET**

37 Rôle et évolution de Frontex à la lumière des nouveaux défis auxquels l'espace Schengen fait face, par **Fabrice LEGGERI**

40 Faire de la zone euro le cœur de la puissance économique de l'Europe dans le monde ?, par **Jérôme VIGNON**

44 L'avenir de l'Europe dans l'aéronautique et le spatial, par **Claude ROCHE**

48 Souveraineté européenne en aéronautique et en numérique, par **Claude ROCHE**

51 La politique européenne d'aide au développement, par **Pierre MAYAUDON**

54 Une PFUE pour transformer l'essai de la cybersécurité, par **Marc WATIN-AUGOUARD**

### Pour une Europe unie

57 Interview de **Laurent BERGER**

60 L'intégration des Balkans occidentaux dans l'Union européenne est-elle la quête du Graal ?, par **Jean-Christian CADY**

63 L'Europe à la croisée des chemins, quels enseignements tirer des élections en Allemagne ?, par **Joachim BITTERLICH**

67 Les pays du nord contre ceux du sud, l'est contre l'ouest : l'Europe, combien de divisions ?, par **Alain LAMASSOURE**

70 Des frontières invisibles, par **Michel AUBOUIN**

74 La Pologne et la frontière, par **Evelyne STAHLBERGER**

78 La coopération transfrontalière, par **Laurent TOUVET**

81 Université : une invention européenne d'excellence, par **Nathalie de KANIV**

85 Entre souverainisme et souveraineté européenne : l'hypothèse de la double démocratie européenne, par **Nicolas LERON**



## **Pour une Europe démocratique**

**88** L'Europe face au défi de la préservation de la démocratie, par **Jean-Dominique GIULANI**

**92** Regard sur la France européenne, par **Hartmut BÜHL**

**96** Souveraineté européenne et question démocratique : surmonter les contradictions, par **Marie-Françoise BECHTEL**

**99** De la légitimité de la justice européenne et de la primauté du droit de l'Union : l'exemple concret du temps de travail des militaires, par **François-Xavier MILLET**

**102** L'affaire polonaise met à nu les ingérences de l'Union européenne dans les souverainetés nationales, par **Jean-Éric SCHOETTL**

**107** Processus décisionnel de l'UE : considérer la transparence et la responsabilité comme une force, par **Emily O'REILLY**

**110** Les parlements nationaux, une chance pour démocratiser l'Europe, par **Aude BORNENS**

**113** L'Union européenne face au défi migratoire : quelles priorités pour la présidence française, par **Claude d'HARCOURT** et **Jean-Marie BRUNO**

## **● Regards extérieurs**

**116** Développer une stratégie de communication optimale, par **Éric GIULY**

## **● Billet d'humour**

**118** La « MAIN »

## **● La marche de l'État de droit**

**119** Un droit européen en crise, par **Jean-Éric SCHOETTL**

## **● Métier préfectoral et management public**

**122** Le chantier de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État, par **Didier CULTIAUX**

## **● Livres propos**

**124** De l'éloge de la construction européenne, par **Robert KORB**

## **● Livres**

**127** Par **Jean-François SEILLER**

**133 AERTE** : Actes des Journées européennes des représentants territoriaux de l'État 2021

# Souveraineté, que de mensonges n'a-t-on proférés en ton nom ?

*Souveraineté européenne, autonomie stratégique voire souveraineté stratégique, sont des termes utilisés à foison par nos femmes et nos hommes politiques. Cet article apporte quelques clefs au lecteur pour dissiper le brouillard sémantique qui s'est levé sur l'Europe.*



**Frédéric MAURO,**  
chercheur associé à l'IRIS,  
avocat au barreau de Bruxelles

Un brouillard sémantique règne sur l'Europe. Il a pour nom souveraineté. Jamais le mot n'aura été prononcé aussi souvent ni avec autant d'emphase. Il s'agit là d'un phénomène typique de la météorologie politique européenne car ni les dirigeants chinois ni ceux américains en appellent à la souveraineté à tout bout de champ.

Le fait est qu'en Europe tout est devenu « souverain » : le « cloud », les technologies, les sources d'énergie, sans même parler des capacités militaires. Même les drones et les avions de combat sont devenus « souverains ». Plus souverain que moi tu meurs ! La quête de souveraineté a été le moteur du Brexit. Elle est au cœur de la querelle qui oppose les autorités polonaises à l'Union Européenne. En France, le président Emmanuel Macron a promu le concept de « souveraineté européenne » pour prendre à contre-pied ses adversaires politiques, tous « souverainistes ». Il s'en est même servi pour tenter de faire accepter un autre terme à ses voisins européens : l'autonomie stratégique. Non sans peine.

Que faut-il en penser : souveraineté européenne et souverainetés nationales sont-elles incompatibles ? Souveraineté européenne et autonomie stratégique sont-elles synonymes ? L'ennui avec les juristes est qu'ils sont persuadés que les mots ont un sens et que perdre le sens des mots c'est se perdre soi-même. Que l'on nous pardonne à l'avance, car nous ne ferons pas exception. La raison en est que le mot souveraineté a été inventé

il y a plus de 450 ans par un juriste et qu'il nous semble important d'en rappeler le sens pour tenter de comprendre ce qui se joue derrière ces questions.

## **Souveraineté et indépendance : les faux jumeaux de la puissance étatique**

Dans l'Europe de la fin du Moyen Âge, tous les rois et empereurs tenaient prétendument leur couronne de Dieu. Le problème vint quand le pape, premier vicair de Dieu sur terre, prétendit imposer sa volonté au roi de France, en vertu de ce principe de légitimité de droit divin. On se souvient que cela tourna mal pour Boniface VIII qui affirma dans sa bulle *Unam Sanctam* de 1302, la primauté du pouvoir spirituel de l'Église sur le pouvoir temporel des rois. Malmené par les sbires de Philippe le Bel il mourut en 1303 et quelques années plus tard, l'ordre des chevaliers du Temple, bras armé et financier de la papauté, fut dissous par son successeur dans les conditions que l'on sait.

173 ans plus tard, dans le contexte des guerres de religion, Jehan Bodin, puisque c'est le nom du juriste en question, inventa un moyen beaucoup plus civilisé permettant à la puissance temporelle de se détacher de la tutelle de la puissance spirituelle : la souveraineté, précisément. Sans se noyer dans des subtilités qui pourraient occuper une entière carrière universitaire, tâchons d'en dégager la substantifique moelle. La définition que nous en donnons est la suivante : est

**> EN RESUMÉ :** Souveraineté européenne, autonomie stratégique voire souveraineté stratégique, sont des termes utilisés à foison par nos femmes et nos hommes politiques. Cette inflation ne serait pas très grave en soi, si à la fin tout le monde s'accordait pour parler de la même chose. Ce qui est loin d'être le cas. Cet article apporte quelques clefs au lecteur pour dissiper le brouillard sémantique qui s'est levé sur l'Europe.

***Un brouillard sémantique règne sur l'Europe. Il a pour nom souveraineté. Jamais le mot n'aura été prononcé aussi souvent ni avec autant d'emphase. Il s'agit là d'un phénomène typique de la météorologie politique européenne [...]***



Relève de la garde à Londres

souveraine, toute personne juridique qui n'est contrainte par aucune règle de droit qu'elle n'aurait préalablement acceptée, comme par exemple un traité. Il est important de souligner la dimension exclusivement juridique de la souveraineté. Le roi de France n'a pas à obéir aux injonctions du pape, quand bien même celui-ci serait l'interprète de la volonté de Dieu sur terre, et indépendamment de toute supériorité militaire de l'un sur l'autre, tout simplement parce que le roi est « souverain » en son royaume. Il a lui-même la « puissance de donner et de casser la loi ».

Cette notion de souveraineté sera réutilisée en 1648 lors des traités dits de Westphalie, dont il est admis qu'ils sont à l'origine d'un ordre international fondé sur des États égaux en droit, parce que « souverains », libres d'administrer la religion de leurs sujets comme ils l'entendent à l'intérieur de leurs frontières, reconnues inviolables.

Par opposition, l'indépendance est un concept de fait. Elle est composée d'une multitude de fils et de trames qui en composent le tissu : l'indépendance monétaire, économique, financière, alimentaire, scientifique, technologique, culturelle, militaire, diplomatique, etc. Et dans chacune de ces composantes, un État peut être plus ou moins indépendant. Il y a donc cinquante nuances d'indépendance, alors qu'il n'en existe qu'une de la souveraineté. C'est en cela que la souveraineté est « absolue » ; aussi absolue que la mort ou la vie. Un État est souverain ou pas. Mais il peut être plus ou moins indépendant. Certes les

***[...] le mot souveraineté a été inventé il y a plus de 450 ans par un juriste et [...] il nous semble important d'en rappeler le sens pour tenter de comprendre ce qui se joue derrière ces questions.***

deux notions sont liées et vont assez souvent du même pas, ce qui prête à confusion. Mais elles peuvent aussi diverger. Ainsi la principauté de Monaco est-elle un État souverain, mais totalement dépendant de la France. Alors que Taïwan est un État largement indépendant, mais dont la souveraineté n'est reconnue que par une poignée d'autres États. Il s'en suit que la « souveraineté juridique » est un pléonaste et que chaque fois qu'un adjectif qualificatif est accolé au terme de souveraineté, c'est la plupart du temps d'indépendance qu'il s'agit.

Ainsi définie, est-il possible de dire que la souveraineté européenne est compatible avec les souverainetés nationales ? La réponse est oui. L'Union européenne est un sujet de droit, qui crée son propre droit. Elle est reconnue comme telle par les autres États non membres dont aucun n'est en mesure de lui imposer sa volonté, en vertu d'une règle de droit qu'elle n'aurait pas consentie. Les compétences respectives de ce sujet de droit

avec les sujets de droit qui la composent – ses « États membres » – sont régies par des traités et non par une constitution, comme cela serait le cas dans un État fédéral, mais toujours sous le contrôle d'une instance juridictionnelle, la Cour de Justice de l'Union européenne, dont les décisions s'imposent nécessairement à tous. Est-ce à dire que les États membres ne sont pas souverains eux-aussi ? Certainement pas. Leur Constitution trône bien au sommet de leur édifice normatif. Mais ils ont dû préalablement prendre soin d'en modifier les dispositions qui s'opposaient à la ratification des traités européens, modifications sans lesquelles il n'y aurait pu y avoir de ratification. Tout le reste n'est que fausses querelles de forme sur de vrais débats de fond, tels que l'indépendance de la justice.

Alors d'où vient ce recours aussi excessif qu'inapproprié à la souveraineté dans le champ politique européen ? Certes le mot a un pouvoir évocateur fort et chaque citoyen qui l'entend s'imagine peut-être coiffé d'une couronne ? Mais plus fondamentalement la raison en est que derrière le souverainisme se cache le nationalisme. Et c'est bien parce que le nationalisme est contestable que certains politiques lui préfèrent le terme de souverainisme. Et encore derrière ce nationalisme renaissant, il y a toutes les frustrations générées par la mondialisation, qui est le fait géopolitique majeur des trente dernières années. Conjuguée à une immigration mal maîtrisée, à certains ratés de l'intégration ainsi qu'à l'émergence d'acteurs non étatiques tels que les géants de la technologie numérique, ou encore les réseaux sociaux, la mondialisation questionne l'identité des nations européennes et révèle une certaine impuissance des États européens. D'où cette « réaction » au sens propre où l'entend la science politique et le succès de mouvements qui proposent aux citoyens de conjuguer leur verbe « être » au passé, au lieu de les inviter à conjuguer le verbe « faire » au futur, exercice éminemment plus difficile.

### **L'autonomie stratégique : cet obscur objet du désir**

Contrairement à la souveraineté, l'autonomie stratégique appartient à la

grammaire militaire<sup>1</sup>. Ce concept est né au lendemain de la guerre froide, avec le constat fait par les Européens, en particulier les Français, qu'à côté de la dissuasion nucléaire qui devait rester le principal pilier de la défense nationale, il était nécessaire de pouvoir projeter un corps expéditionnaire sans dépendre excessivement d'autrui, comme par exemple en Irak en 1991 ou en Yougoslavie en 1992. C'est ainsi qu'est apparue la notion dans le Livre blanc français de la défense nationale de 1994, comme étant la somme de trois libertés : libertés d'appréciation, de décision et d'action.

Au niveau européen, qui est celui qui nous intéresse ici, retenons qu'il existe trois acceptions différentes de ce concept.

La première, l'originelle, est celle qui est issue de la déclaration franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998, et qui a finalement donné lieu, après plusieurs attermoissements, à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) consacrée dans le Traité de Lisbonne en 2007. Elle consiste en une forme limitée d'indépendance militaire : la gestion de crises internationales par un corps expéditionnaire, en dehors des frontières de l'Union, quand les Américains ne veulent pas intervenir.

La seconde autonomie stratégique que l'on peut qualifier d'étendue est celle qui a été consacrée dans la « stratégie globale de l'Union européenne » de 2016. Elle se confond avec la volonté d'assurer « un niveau approprié » d'indépendance militaire, aussi bien dans la gestion de crises qu'à l'intérieur des frontières ; volonté qui se retrouve dans le « niveau d'ambition » du plan de mise en œuvre de la stratégie globale et ses trois objectifs : la « réaction aux crises et conflits extérieurs », le « renforcement des capacités de partenaires » et enfin la « protection de l'Union et de ses citoyens ». Et c'est évidemment parce qu'elle concerne la défense de l'Union à l'intérieur de ses frontières que cette deuxième acception a été vigoureusement combattue par certains États d'Europe centrale ainsi que par les États baltes et nordiques soucieux de ne pas provoquer un départ des forces américaines du territoire européen.

Afin d'atténuer ces divergences d'interprétation, les autorités européennes ont progressivement fait émerger un concept plus global d'autonomie stratégique englobant un large éventail de secteurs, comme le commerce, la finance et l'investissement. C'est la vision portée notamment par le haut-représentant/vice-président de l'Union, Josep Borrell et dans laquelle l'autonomie stratégique se confond avec l'indépendance tout court. C'est aussi celle défendue par le président de la République française. C'est devant la crainte que cette autonomie stratégique globale ne soit qu'un autre nom du protectionnisme à la française qu'a été inventé par la Commissaire européenne Margrethe Vestager le concept en forme d'oxymore « d'autonomie stratégique ouverte ». Et finalement, dans un souci d'apaisement, le président de la République française proposa d'utiliser le terme de souveraineté européenne, comme synonyme d'autonomie stratégique. La boucle est bouclée. Mais pour autant le brouillard sémantique continue à s'épaissir puisque la coalition allemande en cours de formation, plus connue sous le nom de « Ampel » (le feu tricolore), propose rien de moins que de renforcer la « souveraineté stratégique » européenne...<sup>2</sup>

Face à cet état de grande confusion sémantique que faire ?

### **Percer le brouillard sémantique, choisir sa voie et agir en conséquence**

Assurément, la première chose à faire est de percer le brouillard sémantique, tout aussi dangereux que le brouillard de guerre. La seconde est, à l'instar d'Athéna la clairvoyante, de choisir sa voie avec discernement et d'en assumer les conséquences. Trois voies s'ouvrent aux puissances européennes.

La première est celle choisie par le Royaume-Uni. C'est la voie nationale. En apparence, il s'agit de « retrouver le contrôle » afin d'être une « puissance complète », capable d'imposer sa volonté sur toutes les mers du globe, être une puissance « nucléaire » et tenir son rang au Conseil de sécurité des Nations unies. Mais, derrière les mots qui enivrent les

peuples, la réalité est moins reluisante. Le fait est que le Royaume-Uni a chassé la proie de l'indépendance pour l'ombre de la souveraineté. Certes, en droit, il est toujours souverain et la relève des *horse guards* devant le Palais de Buckingham aura toujours autant d'allure. Mais son indépendance économique ressort amoindrie de son départ de l'Union. Quant à son indépendance militaire, elle était déjà faible depuis les accords dits des « five eyes » en 1946, l'aventure de Suez en 1956 et les accords de Nassau en 1962. Elle est désormais inexistante. Le sort du Royaume est lié aux décisions prises à la Maison blanche, quel que soit son occupant. Si le président des États-Unis le décide, ses forces devront se battre demain en mer de Chine, de la même façon qu'elles ont dû se battre hier en Irak.

La seconde voie possible est celle consistant à négliger l'autonomie stratégique au profit de la puissance économique. C'est la voie choisie par l'Allemagne et par la plupart des pays d'Europe centrale et du Nord. Elle repose sur l'idée fautive que l'Union européenne serait incapable d'assurer sa propre protection sans le secours de l'OTAN, c'est-à-dire des Américains. C'est ce que répétait encore la ministre de la défense allemande Annegret Kramp-Karrenbauer dans une interview récente : « Européens ne vous séparez pas de l'OTAN »<sup>3</sup>. En réalité cette position repose sur une illusion : celle qui consisterait à croire que l'Union européenne peut être un géant économique tout en remettant sa sécurité entre les mains d'autrui. La réalité est



© andriano.cz

que toute protection a un prix et que ce prix n'est pas seulement militaire. C'est ce qu'ont montré les quatre années de l'administration Trump qui a pratiqué plus que tout autre une vision transactionnelle de l'Alliance atlantique. Si l'Union européenne veut préserver sa puissance économique, alors elle doit être capable d'un minimum d'autonomie stratégique. Indépendance économique et indépendance militaire doivent marcher du même pas.

Enfin, la dernière voie est celle choisie par la France depuis de longues années. Elle consiste à viser l'autonomie stratégique au niveau européen, c'est-à-dire tous ensemble, sans sacrifier du pouvoir de décision et d'influence français. Malheureusement, s'il y a bien une chose à retenir des vingt-deux dernières années

qui se sont écoulées depuis la déclaration de Saint-Malo est que l'équation de la défense européenne ne peut pas être résolue dans un cadre intergouvernemental. Si l'on veut que l'Union européenne soit réellement en situation de jouer tout son rôle sur la scène internationale, alors il faudra réunir en même temps les trois éléments de l'autonomie stratégique que sont la capacité d'action, l'appétit de décider de son emploi et la volonté politique de le faire. Ce pas là reste encore à franchir. ■

Bruxelles, le 31 octobre 2021

<sup>1</sup> Pour plus de détails voir notamment Frédéric Mauro : « l'autonomie stratégique cet obscur objet du désir » - Analyse n°13 IRIS - Octobre 2021

<sup>2</sup> Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP § 10 deuxième alinéa p. 11

<sup>3</sup> Politico 21 octobre 2021 : 'German defense minister warns Europeans: Don't detach from NATO'