

EUROPE :
UNE SOUVERAINETÉ À PAS LENT

Soyons clairs. Toute tentative de formalisation juridique du concept de souveraineté européenne est vouée à l'échec. À cela, il y a plusieurs raisons. La première est que la souveraineté a donné lieu depuis au moins Bodin à des interprétations multiples et polysémiques. Elles expriment toutes la tension entre l'absolutisation de sa définition initiale et la relativisation de sa réalité¹. La seconde est qu'en Europe où ce concept naquit il a été confronté depuis le traité de Rome, en 1957, à la mise en place graduelle d'institutions communautaires venues la chahuter. Et cela, sans éteindre les débats persistants sur les transferts de compétences des États vers l'Union européenne². L'introduction de l'expression de souveraineté européenne dans le débat public amplifie cette polysémie. Une étude consacrée à ce sujet en 2021 a mis en évidence la pluralité des sens qui lui sont conférés dans les différentes nations européennes. Elle conclut par exemple que, dans toutes les nations européennes, c'est en Pologne que son acception est la plus positive³. Ce résultat est à la fois intuitivement surprenant et contextuellement cohérent. Surprenant dans la mesure où la Pologne est identifiée à ce que l'on pourrait appeler un État souverainiste décidé à limiter les empiètements communautaires. Contextuellement cohérent parce qu'en Pologne les deux termes sont très populaires : souveraineté, car dans beaucoup de pays d'Europe centrale la chute du communisme a été vécue comme une restauration

45

1. Cf. Olivier Beaud, «Souveraineté», in Philippe Raynaud et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, PUF, 1996, p. 732-735.

2. Arnaud Montebourg, «Le Conseil d'État est devenu un agent actif de l'affaiblissement de la souveraineté de la France» (entretien), *LeFigaro.fr*, 14 avril 2024.

3. Fondations Jean-Jaurès et Friedrich-Ebert, «De la souveraineté européenne», *Analyses européennes*, juillet 2021.

de la souveraineté nationale ; européenne, car il est effectivement avéré que le sentiment pro-européen est très fort dans ce pays. La conjonction des termes de souveraineté *et* d'Europe résonne donc positivement dans l'imaginaire polonais. Mais ce résultat ne saurait impliquer une quelconque adhésion à une supranationalité européenne.

LES FONDEMENTS POLITIQUES DE LA SOUVERAINÉTÉ EUROPÉENNE

46

La question a surgi à la faveur du discours de la Sorbonne prononcé par le président Macron en 2017. Il y fit explicitement référence à l'idée de souveraineté européenne. Ce faisant, il a fait glisser le débat sur la souveraineté d'une évaluation des transferts de compétences nationales vers l'Europe à une définition plaçant l'Europe au cœur de la mesure pertinente de la souveraineté. La véritable souveraineté serait celle qui s'exercerait au niveau européen. Mais, de façon significative, cette dernière est définie non par son cadre juridique, mais par ses ambitions politiques dans six domaines que sont la défense, la maîtrise des frontières, la politique étrangère, la transition écologique, le numérique et la politique industrielle. La souveraineté européenne constitue donc bel et bien un sujet politique et non un objet juridique. Elle renvoie davantage aux enjeux classiques de puissance qu'à une interrogation sur l'exercice de la démocratie au niveau européen⁴. Il a été acté formellement pour la première fois dans la déclaration de Versailles lors du Conseil européen de mars 2022. Le fait que la reconnaissance formelle de ce concept ait coïncidé avec le début de la guerre en Ukraine confirme notre hypothèse. Il traduit la prise de conscience commune des Européens face aux dangers qu'ils affrontent et la nécessité d'y faire face collectivement sans changer de cadre institutionnel.

Cette vision volontariste purement politique d'un concept *a priori* juridique pourrait être mise sur le compte d'une vision très française privilégiant le fond à la forme, la volonté politique au formalisme juridique. Elle pourrait être aussi renvoyée à l'idée familière aux Français d'« Europe puissance »⁵. Cette interprétation n'est pas fautive. Mais elle ne s'y réduit

4. « Les références à la souveraineté européenne sont perçues par les citoyens comme en lien avec les contraintes extérieures et très peu avec l'expérience de la souveraineté populaire », comme le note justement François Foret (« La notion de souveraineté européenne est plus familière en France qu'en Belgique », *Le Monde*, 12 avril 2024). Sur les débats autour de cet enjeu, cf. Pierre Buhler, « Souveraineté européenne : en attendant Godot ? », *LaGrandeConversation.com*, 6 juillet 2023.

5. Zaki Laïdi, « L'Europe au défi du moment gaullien », *Le Débat*, n° 206, 2019, p. 48-59.

pas. Dans son discours de Prague en 2022, le chancelier allemand Scholz a usé du même terme en disant que « la souveraineté européenne signifie que nous devenons plus autonomes dans tous les domaines, que nous assumons une responsabilité plus grande pour notre propre sécurité, que nous coopérons plus étroitement et que nous faisons preuve de cohésion pour défendre nos valeurs et nos intérêts dans le monde ». Il y a moins de flamboyance que dans le discours français mais pas forcément moins d'ambition.

Ayant évacué la dimension juridique du problème, il faut s'attaquer donc à son contenu politique, le seul pertinent pour en évaluer l'effectivité. En vérité, la souveraineté européenne suppose l'existence d'intérêts communs européens clairement identifiés et de la menace qui pèse sur eux. Elle constituerait ainsi *le moment politique où l'Europe admet que l'interdépendance sur laquelle elle avait jusque-là construit son rapport au monde devient de plus en plus conflictuelle et potentiellement dommageable à ses intérêts*. Par là même, l'Europe se convertit à une vision plus réaliste du système international qui pose qu'en l'absence de principe d'ordre international les États assurent seuls leur survie⁶. Le réalisme sous-estime délibérément le pouvoir de pacification des rapports internationaux par la norme multilatérale. L'Europe ne renonce pas à sa préférence pour la norme, mais admet que celle-ci ne suffit plus à conjurer la force⁷. Ce faisant, elle est conduite à se penser en tant que puissance, une idée contre laquelle elle s'était historiquement construite.

47

LE RÉVÉLATEUR CHINOIS

Puissance avant tout marchande, l'Europe a redécouvert les enjeux de la force à travers ce prisme. Depuis 1957, elle dispose des instruments classiques d'une politique commerciale qui fut longtemps le seul instrument d'action extérieure communautarisé. Pendant longtemps, cette politique s'est exercée dans un contexte très favorable aux intérêts européens, car jusqu'au début des années 2000 l'Union était la principale puissance économique commerciale du monde aux côtés des États-Unis.

Cette configuration est aujourd'hui dépassée. Le poids de l'Europe s'est affaïssé. En 2014, la part de l'Union et celle des États-Unis dans

6. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York (N. Y.), McGraw-Hill, 1979.

7. Cf. Zaki Laidi, *La Norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

le PIB mondial étaient à parité. En 2024, l'écart est de neuf points de pourcentage à l'avantage des États-Unis⁸. La part de l'Union devrait se réduire encore d'ici à 2040 pour placer l'Europe derrière la Chine aussi et à parité avec l'Inde. Quatre facteurs accélèrent cette tendance : le déficit démographique, la perte de compétitivité, l'absence d'effet d'échelle minant l'émergence de champions européens, le transfert massif d'épargne vers l'extérieur en l'absence de marché intégré des capitaux. Ce déséquilibre est accentué face à la Chine par les choix de politique économique de ce pays qui étatisent l'économie, faussent l'allocation de ressources par les forces du marché et réduisent délibérément l'accès à son marché intérieur⁹. On s'expose à ne rigoureusement rien comprendre aux enjeux de la souveraineté européenne si on ne part pas de cette réalité géopolitique majeure et si l'on ne confronte pas le discours sur la souveraineté à cette réalité. Pesant moins dans le monde, l'Europe est donc tenue de descendre dans l'arène pour se battre pied à pied dans un univers marqué par le recul de la protection qu'était pour elle le multilatéralisme. Les États-Unis, qui en étaient le garant avec elle, s'en éloignent à grand bruit sous Trump puis à bas bruit sous Biden¹⁰. La Chine pratique, elle, un multilatéralisme éminemment sélectif : elle veut continuer à s'abriter derrière le système commercial multilatéral pour continuer à pénétrer les marchés étrangers, tout en s'exonérant des principes de réciprocité et d'accès à son marché dès qu'elle se trouve en position de maîtrise technologique. En contribuant à 30 % de la production manufacturière du monde mais en n'absorbant que 10 % de la demande mondiale, Pékin recourt à l'exportation massive de ses biens pour ne pas procéder à des ajustements internes. L'Europe se retrouve ainsi seule parmi les grands sans réels alliés ni arbitre incontesté. Héritière de Kant, elle découvre chaque jour qui passe la conversion du monde à une réalité hobbesienne qu'elle avait voulu chasser de son horizon : « Dans un environnement international inoffensif, nous nous en remettons à l'égalité des chances et à un ordre international fondé sur des règles – en espérant

8. Ces parts sont ainsi passées, en dix ans, respectivement de 23,52 % et 22,12 % à 17,41 % et 26,40 % (« En 20 ans, la part de l'Union dans le PIB mondial a presque été divisée par deux », *LeGrandContinent.eu*, 26 avril 2024).

9. Cf. « Significant Distortions in the Economy the People's Republic of China for the Purpose of Trade Defence Investigations », document de travail de la Commission européenne, 10 avril 2024, § 3.3.4.

10. Zaki Laïdi, « Comment la multipolarité déconstruit le multilatéralisme », *Le Débat*, n° 201, 2018, p. 36-46.

que les autres feraient de même. Or, aujourd'hui, le monde change rapidement. Il nous a pris par surprise¹¹. »

Dans le temps, le point d'inflexion de l'Europe vers une vision réaliste du monde, et donc vers l'affirmation d'une souveraineté européenne, se situe en 2019 quand l'Union dans un document officiel qualifie la Chine certes de partenaire, mais aussi de concurrent stratégique et de rival systémique¹². Car, en admettant pour la première fois que la Chine est un rival, l'Europe adopte le langage du réalisme. Celui qui fait de la dichotomie formelle entre *l'ami* et *l'ennemi* l'essence du politique¹³.

La traduction de cette représentation s'est accompagnée depuis 2017 de la mise en place par l'Union de quatre nouveaux instruments économiques :

- le premier est le mécanisme de contrôle des investissements étrangers en Europe pour protéger l'économie européenne de toute prise de contrôle par des acteurs extérieurs dans des domaines sensibles mettant en danger sa sécurité¹⁴; proposé depuis de longues années, il n'a fini par être mis en place qu'après que Berlin a levé ses objections à sa création à la suite de l'acquisition par une entreprise chinoise d'un joyau technologique allemand¹⁵;

- le deuxième est celui qui permet désormais de surveiller les investissements étrangers en Europe pour s'assurer qu'ils ne bénéficient pas au départ de subventions indues dans des secteurs clés comme ceux de l'automobile, des infrastructures et de l'énergie¹⁶. Il a été actionné en mai 2024 pour freiner les exportations de voitures électriques chinoises qui menacent très sérieusement l'industrie automobile européenne¹⁷;

- le troisième porte sur la création d'un outil capable de garantir la réciprocité dans l'ouverture des marchés publics¹⁸;

11. Mario Draghi, « Un changement radical est nécessaire », LeGrandContinent.eu, 16 avril 2024.

12. « EU-China, A Strategic Outlook: Commission and HR/VP Contribution to the European Council », 12 mars 2019, p. 4.

13. Carl Schmitt, *La Notion de politique* (1927), Paris, Flammarion, 2009.

14. « Le mécanisme européen de filtrage des investissements directs étrangers devient pleinement opérationnel », communiqué de presse de la Commission européenne, 9 octobre 2020.

15. Joshua Kirschenbaum, Étienne Soula et Meaghan Clohessy, « EU Foreign Investment Screening: At Last, a Start », GMFUS.org, 26 septembre 2019.

16. Frank Bickenbach *et al.*, « Foul Play? On the Scale and Scope of Industrial Subsidies in China », *Kiel Policy Brief*, n° 173, avril 2024.

17. « La Commission ouvre une enquête sur les voitures électriques subventionnées en provenance de Chine », communiqué de presse de la Commission européenne, Bruxelles, 4 mars 2023.

18. « Instrument relatif aux marchés publics internationaux : le Conseil donne son feu vert à de nouvelles règles favorisant la réciprocité », communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne, 17 juin 2022.

– le quatrième, enfin, permet de réagir par des sanctions à toute coercition économique guidée par des impératifs politiques¹⁹.

Le temps où l'Europe acceptait des distorsions avec Pékin au motif que les avantages ouverts par l'immensité du marché chinois permettaient de fermer les yeux sur des atteintes aux principes de réciprocité est désormais révolu car la marge de l'Europe en Chine s'est considérablement rétrécie. Ce que l'Europe voit au contraire, c'est comment la Chine cherche à la piéger en la rendant dépendante de son marché. Une nouvelle étape a été franchie en 2023 avec la popularisation du principe du « *derisking* » proposé par la présidente de la Commission européenne²⁰. Par opposition au découplage, le « *derisking* » implique une réduction de l'exposition de l'Europe à la Chine dans tous les domaines où sa dépendance vis-à-vis d'elle est jugée trop forte ou attentatoire à sa souveraineté. Mais l'équation est difficile à résoudre. Car l'Europe doit à la fois rechercher un meilleur accès au marché chinois tout en veillant à se désengager de ce pays partout où sa présence est de nature à accroître sa dépendance et donc sa vulnérabilité²¹. De surcroît, les engagements pris au niveau européen butent sur la résistance des États qui, comme l'Allemagne, hésitent fortement à se désengager d'une Chine qui, malgré les difficultés qu'elle présente, offre l'avantage d'être un immense marché. Cela, d'autant plus que ce sont les secteurs les plus exposés à la concurrence chinoise qui sont souvent, en même temps, les plus présents sur le marché chinois.

L'ÉPREUVE UKRAINIENNE

Si le facteur chinois a beaucoup contribué à faire prendre conscience à l'Europe de la conflictualité du monde, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a sur un autre registre convaincu de l'impossibilité d'y échapper. Autrement dit, la guerre en Ukraine s'est révélée non comme un accident imprévu mais comme une rupture majeure de l'ordre européen.

En 2003, le premier rapport stratégique européen pouvait déclarer ceci : « L'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre. La violence de la première moitié du vingtième siècle a cédé la place à une période de paix et de stabilité sans précédent dans l'histoire

19. Règlement n° 2023/2675 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023.

20. Discours d'Ursula von der Leyen à l'European Policy Center, Bruxelles, 30 mars 2023.

21. Sur les dilemmes européens en Chine, cf. Jorge Wuttke, « Fitness Centre China: World Champion in Development Can Do More, Solve Overcapacity », SCMP.com, 8 avril 2024.

européenne²². » En 2022, la boussole stratégique s'ouvre sur la phrase suivante: « L'Europe est en danger », et cela juste avant le début de la guerre en Ukraine²³.

Cette guerre a agi au fond comme une source de clarification stratégique au niveau européen. Elle a réduit les différentiels nationaux de perception des menaces. En effet, l'invasion de l'Ukraine par la Russie constitue la première marque de retour de la guerre interétatique en Europe depuis 1945. Les États européens, qui se distinguaient jusque-là entre « dialoguistes » (France, Allemagne, Italie), « faucons » (pays Baltes, Pologne et Suède) et les agnostiques (Espagne, Portugal, Belgique, etc.), ont convergé depuis 2022 pour estimer que la menace russe les concernait tous. Et que celle-ci leur imposait de se montrer solidaires entre eux et solidaires de l'Ukraine²⁴. Ce double principe s'est traduit en acte politique qui a surpris tant par sa célérité que par son efficacité. En effet, en l'espace de deux ans, l'Union européenne a adopté treize paquets de sanctions visant à limiter les ressources de l'effort de guerre russe tout en découplant l'Europe de la Russie sur le plan économique. Ainsi, l'Union européenne est parvenue à prendre quatre mesures importantes qui allaient toutes à l'encontre de ses intérêts économiques immédiats mais qui traduisait sa détermination à réduire sa vulnérabilité face à Moscou : embargo sur les importations de pétrole brut russe dès décembre 2021, embargo sur les produits pétroliers en février 2023, mise en place d'un plafond sur le prix du pétrole vendu mondialement à la Russie grâce au monopole de fait exercé par les compagnies d'assurances européennes sur le shipping, gel des avoirs russes en Europe pour un montant qui s'élève à 300 milliards d'euros. Par réaction à ces mesures, la Russie a cru affaiblir l'Europe en réduisant drastiquement ses exportations de gaz en sa direction, contribuant ainsi à un découplage économique puissant entre elles. Si l'on définit le « *hard power* » non par la puissance militaire mais par la capacité à punir un adversaire, on dira que la guerre en Ukraine a donné l'Europe l'occasion d'accéder à ce pouvoir. Sa résilience politique et son marché intérieur ont ainsi permis à l'Union d'absorber le choc de la

22. « Une Europe sûre dans un monde meilleur », discours du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Conseil européen du 20 juin 2023.

23. Conseil de l'Union européenne, « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense. Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales », 21 mars 2022.

24. Zaki Laïdi, « Au son du canon : le réveil géopolitique de l'Europe ? », SciencesPo.fr, Paris, 24 septembre 2023.

réduction drastique de sa dépendance énergétique vis-à-vis de Moscou. Ainsi, l'Europe est parvenue à faire passer sa consommation énergétique importée de Russie de 26 % du total en 2021 à seulement 4 % à la fin 2023. Il y a peu d'exemples contemporains d'une dépendance énergétique qui a baissé aussi vite et en si peu de temps. De surcroît, la réduction de la dépendance de l'Europe vis-à-vis des énergies fossiles, qui s'inscrivait jusque-là dans la lutte contre le changement climatique, s'est trouvée ainsi couplée à l'impératif de réduction drastique de sa dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie.

52 À ce premier pan d'affirmation politique est venu s'ajouter un second qui a porté sur l'effort économique financier et militaire de soutien à l'Ukraine. Deux ans après le début de la guerre, les engagements consolidés des États membres, de la Commission européenne et de la facilité européenne pour la paix font de l'Union le premier dispensateur d'aide à l'Ukraine devant les États-Unis²⁵. L'autonomie politique de l'Europe vis-à-vis de l'Ukraine a même paru s'accroître dans la mesure où la plupart des États de l'Union, dont la France, ont exprimé leur soutien politique et militaire à ce pays alors que celui des États-Unis semblait devenir plus hésitant et plus conditionnel, au regard de la configuration des rapports de force au sein du Congrès. Quoiqu'il en soit, cette guerre a prouvé que l'Europe n'était plus un nain militaire, même si ni l'Union ni ses États membres ne sont directement engagés aux côtés de l'Ukraine. Toutefois, et bien que l'Europe s'en rapproche, l'heure de vérité n'a pas encore sonné. Elle ne sonnera que dans l'hypothèse d'une réduction de la garantie américaine vis-à-vis de l'Europe, même dans l'hypothèse d'un redoublement de l'agressivité russe vis-à-vis de l'Union. L'autonomie stratégique de l'Europe requerrait une configuration inédite où la pression militaire de la Russie sur elle viendrait à s'accroître sans que s'exerce pour autant la garantie américaine. C'est donc à sa capacité à assumer un découplage, même partiel, avec les États-Unis que l'Union pourra se prétendre stratégiquement autonome. Elle en est encore très loin. Et si le président Macron a été le premier à ne pas exclure l'envoi de troupes en Ukraine, il s'est heurté au chancelier allemand qui, au même titre que le Royaume-Uni, récusé une telle éventualité. Mais qu'on le veuille ou non les termes de la conversation stratégique européenne sont en train de changer. Y compris en Europe orientale et notamment en Pologne, dont l'atlantisme indéfectible bute

25. Cf. «Ukraine Support Tracker: A Database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine», IfW-Kiel.org.

sur une réalité américaine inédite²⁶. Elle pourrait conduire Washington sous Trump, non plus à sortir de l'OTAN, mais à défendre une définition exclusivement transactionnelle de son contenu. Les États-Unis ne garantiraient la sécurité qu'aux États qui consentiraient un effort militaire substantiel et qui de fait s'approvisionneraient en équipement militaire américain²⁷.

Pour autant, le tremblement de terre stratégique auquel l'Europe se trouve confrontée n'implique pas l'émergence d'une souveraineté stratégique européenne en matière de sécurité et de défense à court terme. En effet, la souveraineté européenne souffre de plusieurs maux dont des problèmes d'allocation de ressources et d'action collective²⁸.

Sur le premier plan, l'évolution tendancielle est relativement favorable. Mais il faudra attendre longtemps pour qu'elle se concrétise, d'autant qu'en ce milieu des années 2020 les États membres de l'OTAN les plus éloignés de la fameuse barre des 2 % de PIB alloués à la défense connaissent aussi de sérieux problèmes de finances publiques. Une telle ambition n'est cependant pas hors de portée pour qui connaît l'effort colossal consenti par les pays les plus exposés à la menace russe. En matière d'action collective, le défi est toutefois plus grand, et la marche encore plus haute. Car, sur ce registre, il faut à nouveau surmonter la volonté des États de conserver les enjeux de sécurité de défense dans le périmètre national, quel que soit, par ailleurs, la volonté de la Commission européenne d'accroître son pouvoir face aux États en matière de défense²⁹. Il faut aussi tenir compte des difficultés énormes des États européens à mutualiser leurs forces et leurs moyens. La sous-utilisation évidente des ressources ouvertes par l'Agence européenne pour la défense en témoigne. Mais le fond du problème se situe moins dans une forme d'opposition entre les États membres et la Commission que dans les puissantes rivalités qui existent entre les premiers pour conserver leurs champions industriels nationaux, leurs emplois ou leur avantage technologique³⁰. Pourtant, dans une Europe à Vingt-Sept où les industries de défense sont concentrées entre cinq États seulement (Allemagne, France, Italie, Suède et Pologne), un simple accord interétatique

26. Radek Sikorski, « Poland's Foreign Minister on Concerns the US Will Abandon Ukraine, Europe », PBS.org, 19 février 2024.

27. « If He Wins », entretien de Donald Trump au *Time*, 30 avril 2024.

28. Max Bergmann et Sophia Besch, « Why European Defense Still Depends on America », ForeignAffairs.com, 7 mars 2023.

29. Plusieurs États dont l'Allemagne ont exprimé au Conseil européen de mars 2024 des réserves très fortes sur toute communautarisation de la politique de défense.

30. Anne Rovin et Pierre Avril, « L'Allemagne s'oppose à Iris2, le "Starlink européen" jugé trop favorable à la France », *Le Figaro*, 2 mai 2024.

permettrait, par exemple, de créer un puissant fonds européen pour la défense. Et ce, d'ailleurs, sans le communautariser. Cependant, même une telle perspective est rendue difficile par les rivalités nationales, comme l'illustrent les avancées très difficiles entre l'Allemagne et la France au sujet de l'avion et du char du futur. Aucun des deux États n'est aujourd'hui en mesure de fabriquer tout seul cet avion ou ce char. Mais aucun ne semble disposé à partager aisément avec l'autre la technologie pour les concevoir ou les ressources pour les fabriquer.

54 En attendant, la guerre en Ukraine a mis en évidence l'ambivalence du principe de souveraineté européenne en matière de défense et la complexité de sa traduction. En effet, en 2022-2023, 80 % des achats européens d'armement se sont effectués hors d'Europe. Et sur ces 80 %, 69 % ont eu lieu aux États-Unis³¹. Cette réalité, qui tempère donc tout discours sur la souveraineté européenne, exprime toutefois un choix politique délibéré alors que la très forte impréparation politique, culturelle et surtout industrielle de l'Europe fait face à une guerre d'ampleur. Une guerre interétatique de haute intensité à laquelle l'Europe n'était tout simplement pas préparé. Et à laquelle il lui faudra beaucoup de temps pour s'ajuster. La souveraineté européenne en matière de sécurité et de défense ne pourra s'apprécier que sur le temps long.

L'ENVERS DU DÉCOR

La guerre en Ukraine comme l'assertivité croissante de la Chine ont fait prendre conscience à l'Europe de la nécessité de mieux assumer la conflictualité du monde. Ce changement qualitatif est indéniable. Pour autant, il serait illusoire d'y voir la préfiguration d'une marche triomphale vers la puissance, un peu à l'image des États-Unis après la guerre hispano-américaine à Cuba³². Il n'y a dans ce processus aucune linéarité.

D'abord, parce que l'Europe n'est pas un État et que de ce fait elle ne dispose pas d'une forme naturelle de commandement unifié. Ensuite, parce que l'Europe n'arrive à faire puissance que quand les intérêts de ses États membres sont clairement alignés. C'est encore largement le cas en Ukraine mais certainement pas à Gaza. Enfin, parce qu'à mesure que certaines désinhibitions sont dépassées d'autres viennent à surgir.

31. Jean-Pierre Maulny, «The Impact of the War in Ukraine on the European Defence Market», *IRIS Policy Paper*, septembre 2023.

32. Walter A. McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World since 1776*, Boston (Mass.), Houghton Mifflin, 1997, p. 7 et suiv.

L'ajustement des moyens de l'Union européenne à cette nouvelle réalité du monde prendra donc du temps. Cela, d'autant plus que les logiques de puissance sont toujours dialectiques. Ainsi, par exemple, s'il est indéniable que l'Union est parvenue à rompre sa dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie dans le cadre d'un choix politique assumé, elle a troqué cette indépendance contre une dépendance énergétique accrue vis-à-vis d'autres fournisseurs : elle a réduit sa dépendance gazière de 71 % de la Russie en deux ans en augmentant dans le même temps ses importations de gaz naturel liquéfié américain de près de 50 %. Naturellement, ce basculement a des conséquences politiques positives. Cependant, il place indéniablement l'Europe dans une plus grande dépendance vis-à-vis des États-Unis, encore aggravée par le fait que l'acquittement du gaz américain se fait à un cours entre trois et cinq fois plus élevé que celui acquitté par les entreprises américaines, ce qui contribue à creuser l'écart de compétitivité entre elles. Il n'est donc pas exagéré de dire que la guerre en Ukraine a permis à l'Europe de s'assumer en tant que puissance tout en accentuant sa dépendance vis-à-vis des États-Unis tant sur le plan économique que militaire. Mais, là encore, la réalité est plus complexe. Car l'Ukraine a aussi offert aux Européens l'opportunité de s'affirmer politiquement. Ainsi, au moment où le soutien américain l'Ukraine semble décliner, celui de l'Europe ne paraît pas menacé. Bien au contraire, lorsqu'en avril 2024 la question de l'opportunité pour l'Ukraine d'attaquer des raffineries russes s'est posée, l'opposition officielle américaine à une telle éventualité a contrasté avec le soutien que lui a apporté l'Europe³³.

55

Structurellement, c'est néanmoins la compétition sino-américaine qui influencera le plus fortement le positionnement de l'Europe dans le monde. Avec, à nouveau, des conséquences ambivalentes. Sur la période 2025-2045, la montée en puissance de la Chine se fera fondamentalement plus au détriment de l'Europe que des États-Unis. Les deux grands seront à parité quand l'Europe sera décrochée. D'une certaine manière, le durcissement de la politique américaine vis-à-vis de la Chine a indéniablement permis à l'Europe de durcir à son tour le ton vis-à-vis de Pékin sur le plan économique. D'autant plus que les intérêts économiques de l'Europe et des États-Unis vis-à-vis de la Chine sont largement convergents.

33. us Department of Defense, « Pentagon Press Secretary Air Force Maj. Gen. Pat Ryder Holds a Press Briefing », Defense.gov, 11 avril 2024.

Mais, parallèlement, cette compétition pose un problème à l'Europe de différentes façons. En premier lieu, en l'obligeant à s'aligner sur la politique de restriction à la technologie américaine, notamment dans le domaine des semi-conducteurs. C'est un domaine où l'Europe, au travers d'un de ces champions, ASM, dispose d'un avantage technologique, voire d'un quasi-monopole dans le secteur de l'ultraviolet. Au-delà de ce cas particulier, la volonté américaine de découpler son écosystème technologique de celui de la Chine conduit à une politique d'investissement massif destinée à doper son industrie. L'*Inflation Reduction Act*, par exemple, poursuit trois objectifs simultanés : hâter la transition énergétique en faisant des États-Unis une superpuissance énergétique propre, rediriger les investissements stratégiques vers le pays pour enrayer sa désindustrialisation, accentuer le découplage technologique avec la Chine.

56 Au-delà de cette loi américaine de 2022, l'Europe se devra peut-être un jour de choisir entre l'écosystème américain et l'écosystème chinois compte tenu de l'hégémonie du high-tech américain. Or, dans la mesure où un alignement sur l'écosystème chinois paraît totalement exclu, se pose la question de savoir comment l'Europe pourrait négocier sa propre marge de manœuvre au sein d'un écosystème totalement dominé par les États-Unis. Et ce, dans un monde où désormais ce sont les acteurs dominants qui prennent tout³⁴.

Sans autonomie technologique, la souveraineté européenne de l'Europe deviendrait illusoire. On risquerait ainsi de se retrouver dans un système international où l'innovation serait américaine, le développement chinois, et où l'Europe s'en tiendrait à l'exercice traditionnel de sa puissance normative. Mais même une telle hypothèse n'est pas assurée, le pouvoir normatif devant être adossé à un pouvoir économique. L'Europe a été une puissance normative dans le domaine industriel parce qu'elle a été longtemps une très grande puissance industrielle. À partir du moment où la valeur se crée dans le high-tech, c'est au sein de ce domaine que la puissance normative devra s'exercer. De sorte qu'il n'est pas exagéré de dire que l'« effet Bruxelles » est désormais épuisé³⁵.

La souveraineté européenne n'est pas un état à atteindre, mais un processus politique à entretenir. Ses termes se renégocient en permanence dans un monde en perpétuel mouvement, où aucune situation n'est acquise mais où les faiblesses et les erreurs initiales se paient au prix fort.

34. « Accelerating Europe: Competitiveness for a New Era », McKinsey.com, 16 janvier 2024.

35. Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, New York (N. Y.), Oxford University Press, 2020.

R É S U M É

La souveraineté européenne n'est pas un concept juridique. Il s'agit d'abord et avant tout d'un concept politique, à travers lequel l'Union européenne admet pour la première fois la nature conflictuelle du système mondial et exprime la volonté d'y faire face en développant un discours nouveau et des instruments inédits pour défendre ses intérêts collectifs, tant sur le plan de la sécurité (Ukraine) que sur celui de la compétition économique (face à la Chine ou aux États-Unis). La souveraineté européenne introduit une rupture dans le rapport au monde construit depuis 1957. Elle doit donc se lire comme un processus d'adaptation permanente et non comme un état à atteindre. C'est pourquoi son effectivité ne pourra se mesurer que sur le long terme.

