

Daniela Schwarzer

Souveraineté Européenne

Commentaire sur les résultats
du sondage mené en Allemagne

EUROPA

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

LE CONCEPT DE « SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE » DANS LE DÉBAT PUBLIC ALLEMAND

Sur fond d'intenses débats portant sur le rôle international de l'Union européenne (UE), le gouvernement fédéral allemand a érigé l'idée de souveraineté européenne au rang des concepts clés pendant la présidence allemande du Conseil de l'UE de janvier à juillet 2020. Ce concept, largement plébiscité par la population allemande, s'est ainsi vu attribuer une place de première importance dans la communication du gouvernement fédéral en matière de politique européenne, aussi bien à destination des citoyens allemands qu'à l'égard des 26 autres Etats membres de l'Union.

Le discours tenu à Paris par le ministre des Affaires étrangères, Heiko Maas, le 31 août 2020 lors de la conférence des ambassadeurs, donne un bon exemple de la place centrale que l'Allemagne donne à ce concept. Dans son discours, Heiko Maas a d'abord repris la définition proposée par son homologue français, Jean-Yves Le Drian, qui lie la souveraineté européenne à « la liberté de prendre ses propres décisions et d'imposer ses valeurs ». Il s'est toutefois immédiatement empressé d'ajouter qu'il ne s'agissait pas de renoncer à la souveraineté nationale au profit d'un Etat européen supranational, mais de faire émerger une capacité d'action européenne afin de maintenir la souveraineté des Etats-nations.

SOUVERAINETÉ NATIONALE ET EUROPÉENNE ET CAPACITÉ D'ACTION

Dans le choix et l'utilisation du concept de « souveraineté européenne » se dessinent deux aspects structurels qui définissent la manière dont l'Allemagne envisage l'évolution de l'UE. *Tout d'abord*, la politique européenne de l'Allemagne essaie, par tradition, de désamorcer les tensions qui existent au sein de l'UE et de favoriser l'émergence de solutions de compromis. C'est une des raisons pour lesquelles l'Allemagne s'est prudemment éloignée du concept d'« autonomie stratégique » et a privilégié le concept de « souveraineté européenne » dans le cadre de sa présidence du Conseil de l'UE.

Dans sa « stratégie européenne globale » de 2016, l'UE s'était fixé pour objectif de renforcer son autonomie stratégique. Le concept était apparu auparavant dans les conclusions du Conseil de l'UE, avant de connaître une forte médiatisation dans le débat public européen à mesure que le président américain Donald Trump exerçait une pression politique et économique croissante sur l'UE. La Commission européenne, dirigée par Ursula von der Leyen, se décrit elle-même comme une « Commission géopolitique » agissant dans un contexte global marqué par la « tectonique des plaques politiques » et la concurrence systémique avec la Chine.

En pareilles circonstances, alors qu'il ne faisait aucun doute que la pression internationale exercée sur l'UE s'accroissait, rendant nécessaire le développement de son action à l'international, l'idée déjà ancrée depuis des années d'« autonomie

stratégique » s'est imposée sur le devant de la scène. Cette situation a cependant déclenché un vif débat au sein de l'UE, suscitant la crainte de possiblement voir le président américain Donald Trump prendre prétexte de ce débat entre Etats membres de l'UE pour tourner le dos à l'Europe et s'affranchir des garanties de sécurité transatlantiques. L'Allemagne a accordé à ces inquiétudes, principalement formulées par la Pologne, les Etats baltes et d'autres pays d'Europe centrale et orientale, une valeur significative puisqu'elle avait elle-même, pendant des décennies, également fondé sa politique de défense sur cette base des garanties de sécurité transatlantiques.

Cette préoccupation explique pourquoi, *par ailleurs*, l'Allemagne cherche la voie d'une intégration européenne étape par étape, soucieuse de ne pas affaiblir les relations transatlantiques. Côté allemand, des réflexions sont donc apparues pour déterminer comment concilier l'objectif de souveraineté européenne et les relations transatlantiques et comment faire de cette souveraineté européenne un levier permettant même une amélioration du partenariat transatlantique. Le fait que l'Allemagne a d'emblée envisagé la « PESCO », qui est le dispositif de coopération en matière de défense européenne, comme une contribution au renforcement de l'OTAN est un bon exemple de cette vision des choses.

La position défendue par l'Allemagne au sein du débat sur la souveraineté européenne est donc explicite : une Europe souveraine est une Europe qui devrait être intégrée au partenariat transatlantique. Il ne s'agit pas de dissocier les deux, mais plutôt de trouver le moyen de renforcer l'UE tout en faisant d'elle un partenaire plus attractif et plus fiable pour les Etats-Unis. A cet égard, il est intéressant de se pencher sur les résultats du sondage : 21 % des Allemands interrogés soulignent tout de même que les ambitions américaines en matière de souveraineté sont une raison pour renforcer celle de l'Europe. Ce sont 4 % de plus que la moyenne du sondage et même 7 % de plus qu'en France. Les années Trump sont passées par là, sans l'ombre d'un doute. L'Allemagne a été la cible privilégiée du président américain qui a critiqué à de multiples reprises le faible niveau du budget allemand pour la défense et a accentué la pression économique sur l'Allemagne en faisant de la réduction du déficit commercial des Etats-Unis l'une de ses priorités. Au sein de la population allemande, le scepticisme à l'égard des Etats-Unis n'a pas attendu Trump pour atteindre un niveau élevé, ce qui est une conséquence, entre autres choses, de la guerre en Irak, de l'affaire des écoutes de la NSA, lorsqu'il s'est avéré que les services secrets américains espionnaient les conversations téléphoniques de dirigeants politiques de plusieurs Etats européens, le portable de la chancelière Angela Merkel n'y ayant pas fait exception. Depuis longtemps déjà, on observe donc que la confiance de la population allemande dans les Etats-Unis régresse, le débat portant sur la souveraineté européenne faisant office de réponse politique apportée à cette perte de confiance.

Les initiatives européennes menées pendant la seconde moitié de l'année 2020 sous l'égide de la présidence allemande du Conseil de l'UE, qui étaient censées contribuer à l'émergence d'une souveraineté européenne, n'ont cependant absolument pas été envisagées comme une alternative au partenariat transatlantique, mais comme une mesure visant à renforcer la po-

sition de l'UE au sein même de ce partenariat, en particulier au sein de l'alliance de défense militaire qu'est l'OTAN. La « boussole stratégique » relève, à titre d'exemple, de cette orientation. Ce document fait l'inventaire de la situation globale de sécurité en Europe, servant de base à un futur débat entre Etats membres sur la nécessité d'acquérir certaines compétences aussi bien dans le domaine militaire que civil. Or, les divergences qui apparaissent entre les Etats membres sont ici encore riches d'enseignement, indépendamment du fait de savoir si elles sont libellées sous la mention « souveraineté européenne » ou « autonomie européenne ». Les points de vue divergent fortement, que ce soit en fonction de la position géographique entre le Nord et le Sud, ou des sujets abordés comme la « hard security », les menaces hybrides, les questions migratoires ainsi que les questions économiques. Par conséquent, le débat public allemand portant sur le concept de souveraineté européenne se fonde sur une acception très large de la souveraineté qui va de la sécurité à l'économie, de la possibilité d'agir de sa propre initiative en cas de force majeure jusqu'aux questions de la coopération durable. La campagne des élections fédérales de 2021 s'en est également fait l'écho : les partis modérés ont tous reconnu que, dans un environnement géopolitique en mutation, une Europe capable de décider et d'agir, pour reprendre les mots du ministre des Affaires étrangères Heiko Maas, devait être un objectif et un levier de la politique étrangère allemande. S'agissant du contenu à donner à la « souveraineté européenne », le curseur se déplace, conformément aux thématiques privilégiées de chaque parti : chez les Verts par exemple, le rôle de l'Europe au sein de la politique climatique internationale se trouvait au premier plan.

UN CONCEPT PERÇU DIFFÉREMMENT SELON LES PAYS

31 % des Allemands interrogés considèrent que le concept de « souveraineté » est moderne, 9 % le trouvent daté. Cette répartition converge avec celle observée en Pologne, en Lettonie et en Suède. Plus de la moitié des personnes interrogées n'ont cependant pas d'avis sur la question : cela montre combien il est difficile de sensibiliser les opinions publiques nationales, peu réceptives à ces questions, à des sujets de politique étrangère et européenne. Sans surprise, ces concepts relatifs à la politique européenne demeurent insaisissables en dépit de l'opération de communication appuyée de la présidence allemande du Conseil de l'UE. Le débat sur l'objectif d'une plus forte autonomie européenne et sur les moyens d'y parvenir se joue surtout dans les cercles d'experts et de représentants politiques.

Cette représentation plutôt moderne de la « souveraineté européenne » qui prédomine chez les individus interrogés en Allemagne, peut s'expliquer par le fait que ceux-ci y associent spontanément les concepts d'« indépendance » et de « liberté », dont la connotation est positive. La comparaison avec la France est instructive : 12 % des sondés trouvent le concept moderne, tandis que 49 % le jugent daté. En France, 30 % des personnes interrogées attribuent le concept à la droite, étant entendu que la proximité avec le terme de « souverainisme » peut contribuer à créer un effet d'association avec la

droite et le nationalisme ; pour certains, cette proximité peut aussi contribuer à donner une connotation négative au concept de « souveraineté européenne ». En Allemagne, le concept n'est pas associé de façon comparable à une orientation politique et seuls 8 % des sondés le relient à la droite ou à la gauche.

LIENS ENTRE SOUVERAINETÉ NATIONALE ET SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE

D'après les individus interrogés en Allemagne, le renforcement souhaité de la souveraineté européenne (83 %) est indissociable d'un accroissement également souhaité de la souveraineté nationale (84 %). Ces pourcentages montrent sans ambiguïté qu'une large majorité des sondés en Allemagne veut renforcer simultanément souveraineté nationale et souveraineté européenne. Il n'y a là aucune contradiction, dès lors que l'on définit la souveraineté nationale comme la possibilité de prendre des décisions librement, en toute indépendance. Il convient de reconnaître que les Etats membres de l'UE ont de facto déjà perdu une partie de leur souveraineté nationale dans de nombreux domaines, en raison des évolutions de la situation internationale ou de certaines étapes de l'intégration européenne. Le cas échéant, une coopération et une intégration renforcées constituent une opportunité de retrouver ensemble une capacité d'action.

Dans le débat public allemand, le rapport avec le concept de souveraineté est beaucoup plus distant qu'au Royaume-Uni ou en France, et ce pour des raisons historiques. Cette précaution tient pour une part à la conscience prudente qu'a l'Allemagne des ravages politiques causés sous le Troisième Reich et pendant la Seconde Guerre mondiale. D'autre part, l'Allemagne, placée après 1945 et pendant plusieurs décennies sous statut d'occupation, n'a pas bénéficié d'une souveraineté nationale complète. Ces deux facteurs ont été déterminants dans le développement d'une culture spécifique en matière de politique étrangère et de politique européenne, adossée à un discours particulier dans la République fédérale d'Allemagne. La manière dont les représentants politiques allemands évoquent le rôle international de l'Allemagne se distingue ainsi fondamentalement du discours tenu notamment par leurs homologues français. En conséquence, le rôle international de l'Allemagne est et a été pensé à travers le double prisme de l'Union européenne et de l'alliance militaire transatlantique. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les individus interrogés dans le sondage décrivent l'évolution de la souveraineté nationale et de la souveraineté européenne comme deux courbes parallèles.

A cela s'ajoute une grande clairvoyance de ce que signifie l'intégration au sein de l'UE, car l'Allemagne a profité comme aucun autre Etat membre de l'ouverture et des réseaux économiques qu'offre notamment le marché commun. Dans ces conditions, il semble évident qu'un renforcement de la coopération européenne puisse bien davantage contribuer à remettre l'Allemagne et les autres Etats membres en capacité d'agir qu'une approche nationale visant à retrouver individuellement une capacité d'action. Cela concerne les champs politiques les plus divers, et pas seulement la politique de dé-

fense et de sécurité. L'argument vaut également pour les questions relatives à la zone euro : l'exercice d'une souveraineté nationale est déjà rendu caduque par la mutualisation des compétences dans certains champs politiques et par les évolutions de la situation internationale. A titre d'exemple, les gouvernements nationaux unis par une monnaie et une politique monétaire communes n'ont qu'une marge de manœuvre très limitée pour influencer sur les évolutions macroéconomiques s'ils ne partagent pas une politique budgétaire commune. Travailler en plus étroite collaboration dans ce domaine ou mettre en place des dispositifs budgétaires efficaces tels que le plan de relance européen qui fut adopté à l'été 2020 pour répondre à la crise sanitaire, c'est redonner aux gouvernements nationaux la capacité d'action qu'ils avaient perdue auparavant.

Il faut également souligner que les Etats d'Europe de l'Est se distinguent par une forte adhésion au concept de « souveraineté européenne ». L'opinion publique notamment en Pologne semble rejeter le discours hostile à l'UE défendu par l'actuel gouvernement PiS. Ce gouvernement insiste particulièrement sur la nécessité de protéger la souveraineté nationale au sein de l'UE contre des étapes d'intégration supplémentaires et contre des abus de pouvoir en provenance de Bruxelles, allant jusqu'à réclamer un retour à une souveraineté nationale antérieure. Il se pourrait que, dans certains Etats de l'Europe de l'Est ainsi que dans les Etats baltes, l'impression d'être menacé par la Russie dans le cadre d'un schéma d'affrontement classique ou à travers des formes de dangers hybrides à l'intérieur même de leurs frontières nationales explique pourquoi l'idée de « souveraineté européenne » y rencontre un fort soutien.

VERS UNE EUROPE GÉOPOLITIQUE ET GÉOÉCONOMIQUE

Les diverses appréciations qui sont faites du concept de « souveraineté européenne » ne permettent guère de tirer des conclusions sur une réforme structurelle de l'UE. Les résultats du sondage montrent plutôt les divergences entre les Etats, divergences qui portent sur la rhétorique utilisée, sur le terme même, dont le contenu varie, et sur le concept d'« autonomie stratégique » que comportent des documents officiels depuis une bonne dizaine d'années. A cela s'ajoutent les références historiques très diverses qui gravitent autour du concept de « souveraineté » qui autorisent un degré d'ouverture variable sur la question de savoir si la « souveraineté européenne » concurrence ou contrecarre la souveraineté nationale.

S'agissant de l'évolution à donner à l'UE, notons que 73 % des sondés déclarent que la « souveraineté européenne » devrait être renforcée : l'UE est donc considérée comme un acteur politique qui compte, qui peut prendre des décisions en toute indépendance et les mettre en œuvre efficacement. On peut en déduire qu'il faudrait renforcer la capacité d'action de l'UE. Le sondage indique que cette conclusion, de l'avis des personnes interrogées, devrait s'appliquer dans de nombreux domaines, comme par exemple dans la politique économique, la politique de défense et de sécurité, ainsi que dans la politique de santé, sous l'effet de la crise sanitaire.

Au cours des années passées, le débat portant sur la « souveraineté européenne » s'est considérablement élargi ; aujourd'hui le débat se focalise, dans le discours politique, aux côtés des traditionnelles questions relatives à la politique de sécurité et de défense, sur la technologie et la digitalisation, sur les questions économiques ou encore, sur fond de crise sanitaire, sur la sécurité des approvisionnements dans le secteur de la santé.

Les priorités susnommées se reflètent dans les résultats du sondage : une économie prospère (pour 69 % des sondés), une politique de sécurité et de défense commune (67 %), une production européenne dans les secteurs de la santé et de l'agroalimentaire (65 %), la défense des valeurs européennes (61 %). Ces résultats coïncident avec une lecture réaliste de la situation : l'UE doit faire beaucoup plus dans de nombreux domaines tournés vers l'extérieur, afin de protéger ses intérêts et de maintenir, en la consolidant, sa capacité d'agir. La diversité des domaines politiques mentionnés montre que la population a conscience des défis qui l'entourent et qu'elle envisage l'UE comme un cadre d'action, y compris dans les domaines tels que ceux de la sécurité et de la défense, dans lesquels la coopération s'est jusqu'ici principalement jouée à un niveau intergouvernemental. A cet égard, la revendication qu'ont formulée entre autres Ursula von der Leyen, la présidente de la Commission européenne, et Josep Borell, le haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, de ne pas être un simple pion au milieu des tensions géopolitiques du monde, mais d'être un acteur à part entière sur la scène internationale, rencontre un puissant écho. En insistant fortement sur la nécessité de défendre les valeurs européennes en toute situation (61 %), les individus sondés reconnaissent la réalité des choses. L'UE doit s'affirmer dans un monde parcouru par des conflits systémiques entre des démocraties libérales et un nombre croissant de régimes autoritaires.

Si l'on se penche plus précisément sur les priorités concrètes mentionnées pour acquérir une « souveraineté européenne », une chose apparaît clairement : il s'agit tout d'abord d'être capable de prendre ses propres décisions en toute liberté et ainsi limiter les ingérences extérieures. Par ailleurs, les limites qui s'imposent à la liberté de décision des Etats membres peuvent également venir de l'intérieur même de l'UE. Dans les différents champs mentionnés, la puissance à l'intérieur des frontières de l'UE conditionne la capacité à s'imposer en tant qu'acteur européen souverain sur la scène internationale. Autrement dit, l'agenda visant à renforcer la « souveraineté européenne » n'est nullement un agenda de politique étrangère. Dès lors que l'on souhaite précisément acquérir une souveraineté européenne en matière de politique étrangère, l'objectif est dans un premier temps de consolider et de renforcer la cohésion interne entre les Etats membres. Cela concerne également la défense des valeurs européennes et des principes fondamentaux de l'UE. Si l'UE et ses Etats membres ne parviennent pas à défendre des principes fondamentaux tels que l'Etat de droit ou la démocratie à l'intérieur des frontières européennes, alors ils ne pourront guère défendre ces valeurs à l'extérieur de l'UE, réduisant par là même l'efficacité des politiques étrangères à la fois nationale et européenne, fondées sur le respect de certaines valeurs.

UNE MISSION CLAIRE POUR LES RESPONSABLES POLITIQUES

Dans le sondage, les personnes interrogées évoquent l'accroissement de la menace terroriste, le changement climatique ainsi que les risques sanitaires pour justifier en premier lieu un renforcement de la « souveraineté européenne ». Aux yeux de la population, sa sécurité est menacée au sens large. Aussi, le besoin d'être protégée de ces dangers passe avant l'ambition de construire et de peser sur l'avenir.

Les risques considérés comme prioritaires sont d'une nature transnationale qui appelle des réponses par-delà les frontières nationales. L'UE peut y apporter de meilleures réponses que des Etats membres individuellement. Cela vaut aussi bien à l'intérieur de l'UE qu'à l'échelle internationale : l'UE peut s'engager à un niveau global pour que des mesures appropriées soient adoptées. L'état d'esprit qui règne dans la population donne crédit aux efforts menés par l'UE pour occuper elle-même un rôle international plus important – efforts qui ont systématiquement été tenus en échec par des forces d'inertie présentes au niveau national.

Le concept de « souveraineté européenne » peut s'appliquer aisément à un contexte national et européen dans la mesure où il formule une revendication légitime et tournée vers l'avenir : l'ambition d'être l'acteur de ses décisions. Pour être efficace, cette revendication doit s'orienter aussi bien vers l'intérieur que vers l'extérieur, compte tenu de la situation internationale et des risques changeants qui nous entourent.

Dans ces conditions, le concept de « souveraineté européenne » devrait susciter au sein de l'UE une polarisation moindre que le concept d'« autonomie stratégique ». Dans le cadre de ce débat en pleine évolution, il importe de se focaliser très concrètement sur la manière dont l'UE peut développer sa capacité d'action. Le sondage montre en effet que les attentes de la population sont nombreuses : la population ressent des menaces auxquelles elle attend des réponses. Un renforcement de la capacité d'action de l'UE requiert à minima trois éléments : la capacité à s'accorder sur des priorités politiques, celle de prendre les décisions qui s'imposent et, enfin, la mise à disposition de moyens pour appliquer efficacement ces décisions. Face à la pression extérieure et intérieure à laquelle est confrontée l'UE, il faudrait pouvoir agir vite et efficacement. Cela prouverait à la population, dont le sondage illustre les attentes élevées, que l'UE peut agir dans l'intérêt des citoyens européens.

A PROPOS DE L'AUTEUR

Prof. Dr. Daniela Schwarzer dirige les « Open Society Foundations » en Europe et en Eurasie depuis mai 2021. Elle conseille régulièrement les décideurs allemands et européens dans les secteurs politiques et économiques. Depuis 2020, elle est également la conseillère de Josep Borrell, commissaire aux relations extérieures de l'UE.

IMPRESSION

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021
Département pour la politique mondiale et européenne
Hiroshimastraße 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