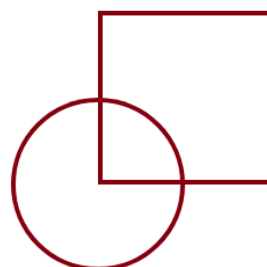


NOTE STRATEGIQUE



LA LIGNE FINE

Institut



Le Post-européisme

De l'épuisement du consensus intégrationniste à l'Union à géométrie souveraine

Auteurs : Alek UMONT
Date de publication : 9 octobre 2026

Table des matières

Résumé exécutif	- 4 -
Introduction générale :De l'intégration comme méthode à la capacité comme problème	- 9 -
I. Le paradigme intégrationniste et son épuisement	- 15 -
1.1. 1945-1957 : l'intégration comme réponse historique au problème européen ...	- 14 -
1.2. 1945-1957 : l'intégration comme réponse historique au problème européen ...	- 15 -
1.3. Une tension constitutive : l'Europe communautaire entre supranationalité et persistance des États	- 17 -
1.4. 1986-2004 : l'apogée de la convergence européenne et ses ambiguïtés	- 20 -
1.5. 2005 : la rupture du récit constitutionnel européen	- 22 -
1.6. La crise de la zone euro : interdépendance monétaire et insuffisance de capacité politique.....	- 23 -
1.7. La crise migratoire de 2015 : libre circulation, frontière et communauté politique ..	- 25 -
1.8. Le Brexit : la réversibilité de l'intégration et la question du contrôle	- 26 -
1.9. La pandémie de Covid-19 : le retour de l'État et l'innovation européenne	- 27 -
1.10. La guerre en Ukraine : l'épreuve de la puissance	- 28 -
1.11. Ce que les crises ont réellement changé : de la convergence présumée à la capacité démontrée	- 30 -
II. La politisation de l'Europe : nations, fédéralisme et dissensus.....	- 32 -
2.1. De l'Europe consensuelle à l'Europe contestée : la normalisation du conflit politique européen	- 32 -
2.2. Le retour du fait national : non pas disparition de l'Europe, mais permanence des communautés politiques	- 34 -
2.3. Il n'existe pas une « Europe des nations », mais plusieurs doctrines de la souveraineté	- 35 -
2.4. Le fédéralisme européen : la force d'un diagnostic et l'incertitude d'une solution ..	- 36 -
2.5. Du dissensus sur les politiques au dissensus sur la finalité	- 38 -
III. Définir le post-européisme : d'un changement de climat politique à un changement de paradigme.....	- 40 -
3.1. Ce que le post-européisme ne désigne pas	- 40 -
3.2. Une définition du post-européisme.....	- 42 -
3.3. Trois critères permettant d'identifier une condition post-européiste	- 43 -
3.4. Post-européisme et postfonctionnalisme : expliquer le dissensus ou penser l'ordre qui lui succède	- 44 -
3.5. L'intégration différenciée : un phénomène ancien qui ne suffit pas à définir le post-européisme	- 45 -

IV.	De l'intégration à la capacité : reformuler la souveraineté européenne	- 47 -
4.1.	De la souveraineté juridique à la souveraineté effective	- 47 -
4.2.	L'échelle comme problème stratégique	- 48 -
4.3.	Une Union très intégrée peut rester stratégiquement fragmentée	- 50 -
4.4.	De la puissance normative à la puissance capacitaire	- 51 -
4.5.	Les « communautés de capacité » : une unité intermédiaire entre l'État et l'Union uniforme	- 52 -
4.6.	La capacité comme critère d'arbitrage institutionnel.....	- 53 -
4.7.	Le paradoxe post-européiste : davantage d'Europe là où l'Europe produit réellement de la souveraineté	- 54 -
V.	<i>L'Union à géométrie souveraine : organiser la différenciation sans défaire l'Union</i>	- 56 -
5.1.	La différenciation n'est pas une anomalie de l'Union : elle appartient déjà à son fonctionnement.....	- 56 -
5.2.	De l'Europe à plusieurs vitesses à la non-convergence organisée	- 58 -
5.3.	Premier niveau : définir le socle commun indivisible	- 59 -
5.4.	Deuxième niveau : des capacités stratégiques à participation différenciée	- 60 -
5.5.	Troisième niveau : préserver une sphère légitime d'autonomie nationale	- 61 -
5.6.	Gouverner une Union différenciée : la question décisive de la décision	- 62 -
5.7.	La légitimité démocratique : différencier les capacités sans fragmenter la responsabilité	- 63 -
5.8.	Le risque d'une Europe à plusieurs classes	- 64 -
5.9.	Le risque du « cherry-picking » : pourquoi la géométrie souveraine ne peut être une Europe à la carte.....	- 65 -
5.10.	Le risque de complexité institutionnelle	- 65 -
5.11.	Les conditions de viabilité d'une Union à géométrie souveraine	- 66 -
VI.	<i>Élargissement, puissance et gouvernabilité : l'Union européenne à l'épreuve de l'horizon 2035</i>	- 68 -
6.1.	Une transformation du système international qui modifie la valeur de la capacité européenne.....	- 70 -
6.2.	De l'interdépendance pacificatrice à l'interdépendance vulnérable	- 72 -
6.3.	La différenciation ne produit de puissance que lorsqu'elle correspond à la nature de la capacité recherchée.....	- 74 -
6.4.	Quatre trajectoires pour l'Union européenne à l'horizon 2035	- 75 -
6.5.	Une trajectoire plus plausible qu'une destination certaine	- 78 -
	<i>Conclusion générale : Du post-européisme à une Europe des capacités</i>	- 80 -
	<i>Recommandations stratégiques</i>.....	- 85 -
1.	Définir politiquement le socle qui ne peut faire l'objet d'une différenciation	- 85 -

2. Évaluer les politiques européennes selon leur contribution à la capacité..... - 85 -
3. Identifier un nombre limité de capacités stratégiques prioritaires..... - 85 -
4. Transformer les coopérations renforcées en véritable instrument de capacité ... - 86 -
5. Associer systématiquement intégration différenciée et responsabilité différenciée ...- 86 -
6. Préserver l'ouverture des communautés de capacité..... - 86 -
7. Construire la responsabilité démocratique au même rythme que la capacité commune..... - 87 -
8. Faire de la réforme interne une dimension explicite de l'élargissement - 87 -
9. Refuser l'opposition artificielle entre autonomie européenne et alliances - 87 -
10. Modifier progressivement le critère politique du « progrès européen » - 87 -

Résumé exécutif

L'Union européenne traverse moins une crise d'existence qu'une crise de finalité. Cette distinction est essentielle. Depuis plusieurs années, les diagnostics sur l'avenir du projet européen oscillent entre deux interprétations également réductrices : pour les uns, l'Union serait engagée dans un mouvement de désagrégation irréversible, dont le Brexit, la montée des formations eurosceptiques et les conflits relatifs à l'État de droit constitueraient les manifestations successives ; pour les autres, les crises récentes démontreraient au contraire que l'intégration reste inachevée et que la solution réside dans une nouvelle étape de fédéralisation. Ces deux lectures saisissent chacune une partie de la réalité européenne, mais elles continuent de raisonner à partir d'un même cadre : celui dans lequel le degré d'intégration demeure la variable principale permettant de mesurer le développement du projet européen.

La présente note part d'une hypothèse différente. Le problème européen contemporain n'est plus seulement de déterminer si l'Union doit être davantage ou moins intégrée. Il est de savoir si l'intégration déjà accomplie peut être convertie en capacité politique effective. Depuis les années 1950, la construction européenne a produit un niveau d'interdépendance économique, juridique et institutionnelle sans équivalent entre États souverains. Elle a créé un marché intérieur de dimension continentale, un ordre juridique autonome, une politique commerciale commune, une monnaie partagée par une majorité d'États membres et des institutions capables d'exercer des compétences considérables. Les traités continuent d'ailleurs d'inscrire cette construction dans « le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe »¹.

Cette réussite ne doit pourtant pas être confondue avec la constitution automatique d'une puissance politique. L'Union dispose d'un vaste marché, d'une capacité réglementaire considérable et d'un poids économique important, mais elle peine encore à articuler ces ressources lorsqu'il s'agit de définir des intérêts stratégiques communs, de mobiliser rapidement des moyens industriels ou militaires, de réduire certaines dépendances critiques ou de peser de façon autonome sur son environnement de sécurité. Le programme stratégique du Conseil européen pour 2024-2029 reconnaît lui-même cette évolution en plaçant au centre des priorités européennes la défense, la souveraineté dans les secteurs stratégiques, la puissance technologique et industrielle, la résilience, la compétitivité ainsi que la réduction des dépendances².

¹ https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/2024-09-01

² Conseil européen, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>.

La difficulté n'est donc pas que l'Europe aurait trop peu construit. Elle réside dans l'écart entre l'intégration obtenue et la capacité politique qui en résulte. Cette distinction permet de comprendre pourquoi l'Union peut simultanément approfondir certaines politiques et connaître une contestation croissante de la trajectoire intégrationniste elle-même. Il n'existe pas de contradiction entre ces deux phénomènes. Des gouvernements peuvent considérer que davantage d'action commune est nécessaire en matière de défense, d'énergie ou d'industrie, tout en refusant un approfondissement uniforme de l'intégration dans d'autres secteurs. C'est précisément ce changement de condition politique que cette note propose de désigner par le concept de **post-européisme**.

Le post-européisme ne signifie ni la fin de l'Europe, ni une sortie générale de l'Union, ni même le déclin nécessaire de l'intégration. Il désigne la phase dans laquelle l'intégration cesse d'être une finalité politique présumée et devient un instrument dont la légitimité doit être appréciée au regard des capacités qu'elle permet de produire. Pendant plusieurs décennies, le débat européen a été largement structuré par une question quantitative : jusqu'où approfondir l'intégration ? Le post-européisme correspond à un déplacement de cette interrogation vers une question de nature différente : dans quels domaines l'action européenne permet-elle effectivement aux États membres d'accroître leur capacité de décision, leur autonomie et leur influence ?

Cette évolution n'est pas sans précédent dans la littérature consacrée à l'intégration européenne. Le néofonctionnalisme avait insisté très tôt sur la possibilité que l'intégration dans certains secteurs entraîne des effets d'entraînement vers d'autres domaines. À l'inverse, Stanley Hoffmann soulignait dès les années 1960 la persistance du rôle des États et les limites d'une dynamique d'intégration qui rencontrerait nécessairement les domaines de « haute politique » dans lesquels les préférences nationales demeurent structurantes³. Plus récemment, Liesbet Hooghe et Gary Marks ont montré que l'intégration européenne était passée d'un « consensus permissif » à un « dissensus contraignant », caractérisé par une politisation croissante des enjeux européens et par le rôle devenu décisif des préférences électorales, des partis nationaux et des questions identitaires dans les choix institutionnels⁴.

Le post-européisme ne se confond cependant ni avec l'intergouvernementalisme, ni avec le postfonctionnalisme, ni avec l'eurosepticisme. Le postfonctionnalisme explique notamment pourquoi l'intégration devient politiquement plus difficile lorsque les enjeux européens sont davantage politisés ; le concept proposé ici cherche plutôt à identifier les caractéristiques de l'ordre européen qui apparaît lorsque cette pluralité des finalités devient durable. L'hypothèse centrale est qu'une Union composée de vingt-sept États aujourd'hui, et potentiellement davantage demain, ne peut plus présumer que tous ses membres convergeront nécessairement vers un degré identique d'intégration dans l'ensemble des politiques.

Cette hypothèse doit être distinguée d'une simple « Europe à plusieurs vitesses ». Dans le modèle classique des vitesses différenciées, la destination demeure commune : certains États avancent plus rapidement, les autres étant supposés les rejoindre ultérieurement. Or l'expérience européenne montre que la différenciation constitue désormais un phénomène beaucoup plus structurel. L'euro, Schengen, certaines politiques de justice et d'affaires intérieures ou les coopérations renforcées ont déjà produit des configurations distinctes de participation. La Commission elle-même reconnaissait explicitement, dans son Livre blanc de 2017, que l'avenir de l'Union ne pouvait être ramené à l'alternative simpliste entre « plus » ou « moins » d'Europe ; parmi les scénarios envisagés figurait celui dans lequel « ceux qui veulent plus font plus », permettant à certains États d'approfondir leur coopération dans des domaines particuliers sans entraîner immédiatement l'ensemble des membres⁵.

³ Hoffmann, 1966, <https://www.jstor.org/stable/20027004>

⁴ Hooghe & Marks, 2009, <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>

⁵ Commission européenne, 2017, https://commission.europa.eu/publications/white-paper-future-europe_fr

La littérature sur l'intégration différenciée confirme que cette réalité ne relève pas uniquement d'arrangements marginaux. Frank Schimmelfennig et Thomas Winzen montrent que la différenciation constitue une caractéristique durable de l'Union, utilisée à la fois pour tenir compte de l'hétérogénéité des préférences nationales et pour surmonter certains blocages institutionnels. Ils distinguent notamment une différenciation « instrumentale », souvent associée à l'élargissement et aux différences de capacités, d'une différenciation « constitutionnelle » davantage liée à la volonté de certains États de préserver leur autonomie dans des domaines considérés comme relevant du cœur de la souveraineté⁶.

L'originalité de l'hypothèse développée dans cette note ne réside donc pas dans la découverte de la différenciation européenne. Elle consiste à poser une question différente : que devient le projet européen si la différenciation cesse d'être considérée comme un régime transitoire précédant une convergence finale et devient un principe durable d'organisation politique ? C'est à cette interrogation que répond la proposition d'**Union à géométrie souveraine**.

Une Union à géométrie souveraine désignerait une architecture dans laquelle l'appartenance à un espace politique européen commun ne déterminerait pas automatiquement un degré identique de participation à toutes les formes d'intégration. Elle maintiendrait un socle commun indispensable à l'existence même de l'Union (ordre juridique, marché intérieur, institutions, principes démocratiques fondamentaux et obligations nécessaires à la cohérence de l'ensemble) tout en permettant à des groupes d'États d'exercer en commun certaines capacités lorsqu'ils considèrent que l'échelle européenne ou plurinationale offre un avantage stratégique supérieur à l'action séparée.

Cette proposition ne doit pas être assimilée à une Europe « à la carte ». Une Union dans laquelle chaque gouvernement sélectionnerait librement les bénéfices de l'intégration tout en se soustrayant aux contraintes qui rendent ces bénéfices possibles serait rapidement condamnée à la fragmentation. La différenciation ne peut devenir une architecture viable que si elle est juridiquement organisée, politiquement assumée et assortie de responsabilités clairement identifiables. Le problème n'est donc pas de multiplier les exemptions, mais de déterminer quelles dimensions de l'Union doivent rester indivisibles et quelles politiques peuvent légitimement faire l'objet d'une participation différenciée.

Ce déplacement appelle également une reformulation de la souveraineté. Dans le débat européen, celle-ci demeure souvent envisagée en termes essentiellement juridiques : est souverain celui qui conserve la compétence de décider. Cette définition est nécessaire, mais elle devient insuffisante dans un système international où la liberté politique dépend de plus en plus de la maîtrise de ressources industrielles, financières, énergétiques, technologiques ou militaires. Un État peut conserver formellement une compétence et ne plus disposer des moyens suffisants pour l'exercer de manière autonome. Inversement, la mise en commun de certains instruments peut augmenter sa capacité réelle de décision. La souveraineté effective doit donc être comprise comme l'articulation d'une compétence juridique, d'une capacité matérielle, d'une autonomie de décision et d'une volonté politique.

Cette perspective conduit à déplacer le critère à partir duquel la construction européenne est évaluée. L'augmentation du nombre de compétences exercées au niveau européen ne constitue pas en elle-même une mesure suffisante de réussite. Une compétence commune n'est stratégiquement pertinente que si elle permet de produire une capacité politique que les États ne pourraient obtenir seuls, ou qu'ils obtiendraient moins efficacement. À l'inverse, le maintien d'une compétence nationale peut être justifié lorsque l'échelle européenne n'apporte

⁶ Schimmelfennig & Winzen, 2020, <https://academic.oup.com/book/36955> ; <https://academic.oup.com/book/36955/chapter-abstract/322249151>

pas de valeur supplémentaire suffisante ou lorsque la diversité politique des États constitue une donnée durable qu'il serait contre-productif de chercher à supprimer.

Une telle approche conduit paradoxalement à envisager, dans certains domaines, davantage d'Europe que ne le permet aujourd'hui l'organisation existante. Le post-européisme n'est pas un programme de réduction générale de l'intégration. Il peut conduire à un approfondissement considérable de l'action commune en matière de défense, d'industrie stratégique, de technologies critiques, d'énergie ou de financement lorsque cette mise en commun produit une capacité supérieure. La différence réside dans le principe de justification : l'intégration n'est plus poursuivie pour elle-même, mais parce qu'elle constitue, dans un domaine déterminé, le niveau d'action le plus pertinent.

L'environnement stratégique rend cette interrogation plus pressante. La compétition technologique entre les États-Unis et la Chine, le retour de la guerre de haute intensité sur le continent, l'utilisation croissante des sanctions, des infrastructures, de l'énergie et des chaînes d'approvisionnement comme instruments de puissance, ainsi que la fragmentation partielle de l'économie mondiale soumettent l'Union à des contraintes pour lesquelles son modèle historique de puissance réglementaire ne suffit plus. Le rapport sur la compétitivité européenne présenté par Mario Draghi insiste précisément sur le ralentissement de la productivité, le déficit d'investissement, le coût de l'énergie et le retard européen dans plusieurs technologies stratégiques, en soulignant que l'environnement international sur lequel reposait une partie de la prospérité européenne s'est profondément transformé⁷.

L'élargissement renforce encore cette nécessité. L'intégration future de l'Ukraine, de la Moldavie et des pays des Balkans occidentaux correspond à une ambition géopolitique majeure, mais elle accroîtra mécaniquement l'hétérogénéité économique, stratégique et politique de l'Union. Le Conseil européen considère lui-même que le processus d'élargissement devra progresser parallèlement aux réformes internes nécessaires au fonctionnement de l'Union⁸. Dans ces conditions, l'hypothèse d'une convergence uniforme de tous les membres vers un même degré d'intégration devient plus difficile à maintenir comme principe implicite de l'ordre européen.

La présente note soutient donc que l'Union entre probablement dans un cycle politique distinct de celui qui a dominé la seconde moitié du XXe siècle. Le premier cycle de la construction européenne avait pour fonction principale d'organiser les interdépendances afin de neutraliser les rivalités internes au continent. Le cycle qui s'ouvre doit répondre à une autre exigence : transformer les interdépendances créées en capacités permettant aux Européens d'agir dans un système international où les rapports de puissance n'ont pas disparu et tendent au contraire à se renforcer.

Il serait toutefois prématuré d'en conclure que l'Union à géométrie souveraine constitue nécessairement l'issue de cette transformation. Elle doit être considérée comme une hypothèse stratégique, dont la cohérence dépend de plusieurs conditions : existence d'un socle commun suffisamment robuste ; définition claire des politiques pouvant faire l'objet d'une participation différenciée ; mécanismes de décision et de financement adaptés ; contrôle démocratique des capacités communes ; prévention des comportements de passager clandestin ; possibilité pour les États de rejoindre certaines coopérations sans être durablement relégués dans une catégorie politique inférieure. La différenciation peut permettre de concilier diversité et capacité ; mal organisée, elle peut aussi accroître la fragmentation et

⁷ Commission européenne, 2024, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

⁸ Conseil européen, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

produire une Union à plusieurs classes, risque bien identifié par les travaux consacrés à l'intégration différenciée⁹.

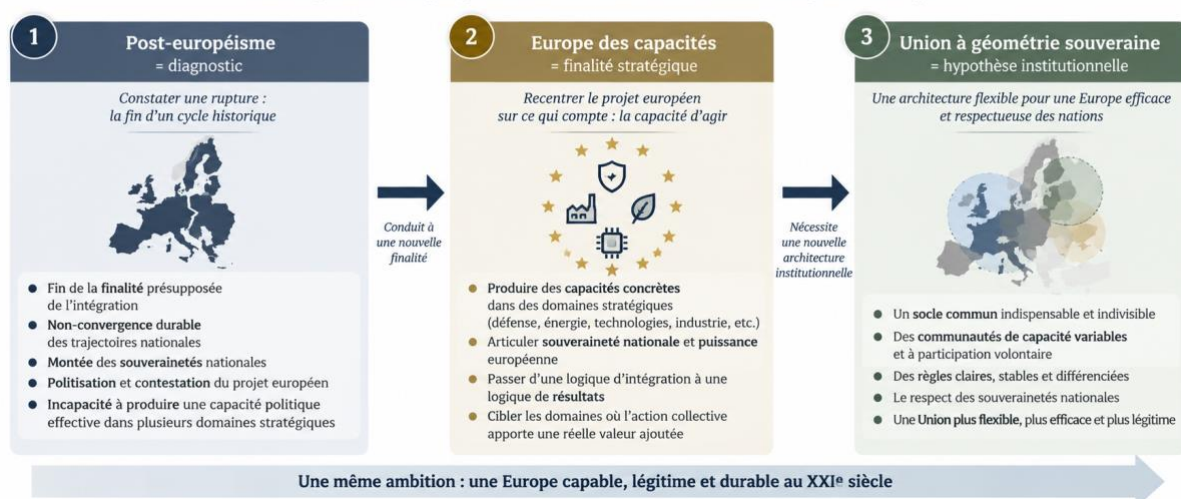
La thèse défendue ici est donc plus limitée, mais aussi plus exigeante. Le modèle de l'intégration cumulative ne disparaît pas, mais il ne peut plus constituer à lui seul la doctrine politique de l'Union. La renationalisation générale ne constitue pas davantage une réponse crédible aux contraintes d'un système international organisé autour d'acteurs disposant d'une échelle continentale. Entre ces deux perspectives s'ouvre un espace institutionnel qu'il devient nécessaire de penser : celui d'une Europe suffisamment unie pour produire des capacités communes lorsque celles-ci sont indispensables, mais suffisamment différenciée pour reconnaître que ses nations ne poursuivent pas nécessairement, dans tous les domaines, une même destination institutionnelle.

Le post-européisme désigne ce changement de condition. L'Europe des capacités en constitue la finalité stratégique. L'Union à géométrie souveraine en est l'une des traductions institutionnelles possibles.

La mesure du succès européen devrait dès lors évoluer : **non plus seulement combien de compétences ont été transférées, mais quelle capacité politique a été obtenue en retour.**

Schéma directeur de la note

Du diagnostic à la proposition : une nouvelle architecture pour l'Europe



⁹ Schimmelfennig & Winzen, 2020, <https://academic.oup.com/book/36955/chapter-abstract/322248412>

Introduction générale : De l'intégration comme méthode à la capacité comme problème

La construction européenne s'est développée à partir d'une intuition dont il est difficile, rétrospectivement, de surestimer la portée politique : après les catastrophes de la première moitié du XXe siècle, la stabilisation durable du continent ne pouvait plus reposer uniquement sur l'équilibre classique entre puissances nationales. Il fallait transformer la structure même de leurs relations. La méthode retenue ne fut pourtant ni celle d'une fédération constituée d'un seul geste, ni celle d'une simple organisation internationale chargée d'arbitrer ponctuellement les différends entre gouvernements. Elle consista à organiser progressivement des interdépendances suffisamment profondes pour modifier les intérêts, les comportements et, à terme, les conditions mêmes d'exercice de la souveraineté. La déclaration Schuman du 9 mai 1950 en donne la formulation fondatrice lorsqu'elle propose de placer la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune afin qu'une guerre entre les deux pays devienne non seulement politiquement improbable, mais matériellement beaucoup plus difficile. La mise en commun sectorielle avait ainsi une fonction qui dépassait très largement la gestion économique : elle devait transformer les conditions de la puissance en Europe et substituer à la rivalité une interdépendance organisée.

Cette méthode a constitué l'une des innovations majeures de l'ordre européen d'après-guerre. La Communauté européenne du charbon et de l'acier, puis les traités de Rome, ne reposaient pas sur la disparition préalable des intérêts nationaux ; ils cherchaient au contraire à les réorganiser en créant des domaines dans lesquels la coopération devenait progressivement plus avantageuse que la concurrence. Cette logique inspira par la suite une partie importante de la littérature sur l'intégration. Dans *The Uniting of Europe*, Ernst B. Haas analyse la CECA comme le laboratoire d'un processus par lequel la coopération dans un secteur peut déplacer les attentes et les loyautés des acteurs et susciter de nouvelles demandes d'intégration dans des secteurs voisins. Ce mécanisme, au cœur du néofonctionnalisme, fournissait une théorie particulièrement puissante de la dynamique communautaire : l'intégration n'avait pas besoin d'être décidée intégralement à l'avance ; elle pouvait se développer par effets successifs à partir des interdépendances qu'elle créait elle-même¹⁰.

Il serait cependant erroné de reconstruire l'histoire de l'intégration européenne comme si cette logique avait constitué une doctrine unanimement partagée ou comme si les États avaient accepté, dès l'origine, leur dépassement progressif. La construction communautaire a constamment résulté d'une tension entre plusieurs conceptions de l'ordre européen. Le supranationalisme coexiste, depuis les premiers traités, avec une logique intergouvernementale dans laquelle les gouvernements nationaux demeurent les acteurs décisifs lorsqu'ils considèrent que leurs intérêts fondamentaux sont engagés. Stanley Hoffmann soulignait déjà cette limite au milieu des années 1960 en contestant l'idée selon laquelle les dynamiques fonctionnelles observées dans certains domaines économiques se prolongeraient nécessairement dans les secteurs les plus directement liés à la souveraineté politique. Son analyse de la « résistance » de l'État-nation rappelait que l'intégration ne se développe jamais dans un vide politique : elle rencontre des sociétés, des gouvernements, des histoires nationales et des hiérarchies d'intérêts qui ne se laissent pas mécaniquement absorber par la dynamique communautaire¹¹.

Cette tension est restée constitutive de l'Europe contemporaine. L'Union européenne ne correspond ni à une organisation internationale ordinaire, puisque ses institutions disposent de compétences autonomes et que son droit produit des effets considérables dans les ordres juridiques nationaux, ni à un État fédéral disposant d'un centre politique souverain capable

¹⁰ Haas, 1958/2004, [The Uniting of Europe – European Parliament](#)

¹¹ Hoffmann, 1966, [Obstinate or Obsolete? – JSTOR](#)

d'exercer l'ensemble des fonctions régaliennes. Elle est le résultat d'une accumulation historique de compromis qui ont permis aux États d'exercer certaines compétences en commun sans dissoudre leur existence politique propre. Andrew Moravcsik a fourni une lecture particulièrement importante de cette dynamique en montrant que plusieurs grandes étapes de l'intégration peuvent être expliquées non comme une disparition progressive des intérêts nationaux, mais comme le résultat de préférences nationales et de négociations intergouvernementales au cours desquelles les États ont accepté des engagements européens lorsqu'ils les jugeaient compatibles avec leurs intérêts économiques et politiques¹².

La tension entre intégration et souveraineté n'est donc pas une pathologie récente de l'Union. Elle appartient à son histoire. Ce qui change aujourd'hui est la configuration dans laquelle cette tension doit être organisée. Pendant plusieurs décennies, les désaccords sur la nature ultime de l'Europe ont pu être contenus par une dynamique générale d'approfondissement. Les gouvernements pouvaient diverger sur l'objectif final tout en acceptant de poursuivre l'intégration lorsque celle-ci produisait des bénéfices suffisamment identifiables. La réalisation du marché intérieur, l'ouverture des frontières, l'Union économique et monétaire ou l'élargissement à l'Europe centrale et orientale ont pu être soutenus à partir de justifications différentes : pour certains, ils constituaient les étapes d'une intégration appelée à devenir davantage politique ; pour d'autres, ils permettaient d'accroître la prospérité ou l'influence des États sans préjuger d'une destination fédérale. L'ambiguïté de la finalité n'empêchait pas nécessairement la progression du processus.

Le traité sur l'Union européenne conserve la trace de cette dynamique en présentant encore l'Union comme « une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe »¹³. Cette formule est souvent interprétée de manière excessivement téléologique, comme si elle fixait juridiquement la destination fédérale de l'Union. Elle exprime néanmoins une donnée historique indiscutable : la construction européenne s'est longtemps pensée comme un processus cumulatif, dans lequel l'approfondissement de la coopération devait constituer la direction générale du mouvement.

Or ce qui caractérise la période contemporaine est précisément l'affaiblissement de cette évidence. L'intégration demeure, elle se poursuit même dans plusieurs domaines, mais elle ne bénéficie plus du même statut politique. Elle n'est plus présupposée comme la réponse naturelle à la totalité des problèmes européens. Les débats portant sur la défense, l'énergie, la fiscalité, l'industrie, les migrations ou les frontières révèlent des configurations beaucoup plus complexes : un même gouvernement peut défendre une action européenne très ambitieuse dans un domaine et revendiquer une autonomie nationale substantielle dans un autre. La distinction classique entre gouvernements « pro-européens » et « eurosceptiques » devient alors insuffisante pour comprendre les coalitions qui se forment effectivement.

Ce changement ne signifie pas que les États seraient redevenus hostiles à toute forme d'intégration. Il signifie que les préférences européennes sont devenues davantage sectorielles, conditionnelles et stratégiques. La question n'est plus seulement de savoir si un acteur est favorable à « plus d'Europe », mais de déterminer dans quels domaines il considère qu'une action commune renforce effectivement ses intérêts, sa sécurité ou sa capacité de décision. Cette évolution est d'autant plus importante que l'Union elle-même formule désormais ses priorités dans un langage sensiblement différent de celui qui dominait les décennies de consolidation du marché intérieur. Le programme stratégique adopté par le Conseil européen pour la période 2024-2029 insiste sur un environnement international marqué par la « concurrence stratégique », une instabilité croissante et la remise en cause de l'ordre international fondé sur des règles ; il fixe comme priorités le renforcement de la

¹² Moravcsik, 1993, [Preferences and Power in the European Community](#)

¹³ Union européenne, version consolidée du traité sur l'Union européenne, article 1, [EUR-Lex – Traité sur l'Union européenne](#)

préparation et des capacités de défense, la réduction des dépendances préjudiciables, la sécurisation des chaînes d'approvisionnement, la maîtrise de technologies critiques et la consolidation de la souveraineté européenne dans les secteurs stratégiques¹⁴.

Cette inflexion ne relève pas d'un simple changement lexical. Elle correspond à une modification de la nature du problème auquel l'Union est confrontée. L'Europe communautaire avait principalement été conçue pour organiser les interdépendances entre Européens. L'Europe contemporaine doit de plus en plus apprendre à utiliser ces interdépendances comme les ressources d'une capacité politique extérieure. Le premier projet visait à neutraliser la compétition de puissance à l'intérieur du continent ; le second impose de déterminer comment les Européens peuvent agir dans un environnement où la compétition de puissance demeure structurante.

Il existe ainsi une asymétrie profonde entre l'espace politique que l'intégration européenne a contribué à construire et le système international dans lequel cet espace est inséré. Au sein de l'Union, une part considérable des rapports autrefois traités par la négociation bilatérale, la coercition économique ou la compétition nationale est désormais soumise à des règles, à des juridictions et à des mécanismes institutionnels. À l'extérieur de l'Union, les instruments de puissance n'ont pas disparu. Les politiques de sanctions, le contrôle des technologies, l'utilisation stratégique des chaînes d'approvisionnement, la concurrence pour les matières premières, les investissements industriels massifs, la coercition économique et le réarmement jouent au contraire un rôle croissant dans les relations internationales. La réussite européenne à institutionnaliser les rapports de puissance entre ses membres ne garantit donc pas, par elle-même, sa capacité à agir dans un environnement qui n'a pas connu la même transformation.

Cette contradiction est devenue particulièrement visible à mesure que la hiérarchie économique et technologique mondiale évoluait. Le rapport remis par Mario Draghi en 2024 sur l'avenir de la compétitivité européenne ne décrit pas une Europe dépourvue de ressources ; il décrit une Europe dont la croissance de la productivité, les capacités d'investissement et la position dans plusieurs technologies critiques sont devenues insuffisantes au regard de la transformation de la compétition internationale. Le problème posé n'est donc pas celui d'une disparition de la puissance européenne, mais celui de sa conversion : comment transformer un marché de grande dimension, une épargne abondante, des entreprises compétitives, des infrastructures, des compétences scientifiques et une capacité normative considérable en instruments permettant de déterminer davantage les conditions de l'action européenne¹⁵ ?

C'est précisément sur ce point que la distinction entre intégration et capacité devient nécessaire. L'intégration décrit un degré d'organisation commune : règles partagées, institutions, compétences, interdépendances. La capacité désigne autre chose : la possibilité de fixer un objectif, de réunir les moyens nécessaires à sa réalisation, d'arbitrer entre des intérêts concurrents et d'assumer politiquement les conséquences de la décision. Les deux notions peuvent se renforcer mutuellement, mais elles ne sont pas équivalentes. Une politique peut être fortement européenne sans que les acteurs concernés partagent une même conception de l'objectif stratégique à poursuivre ; inversement, un groupe limité d'États peut être capable de produire une action collective importante sans que l'ensemble du domaine soit intégré au niveau de l'Union.

Cette distinction conduit à reconsidérer plusieurs séquences souvent présentées simplement comme des « crises européennes ». La crise de la zone euro n'a pas uniquement révélé une insuffisance de solidarité entre États membres ; elle a montré qu'une intégration monétaire extrêmement poussée pouvait précéder l'existence des capacités budgétaires et politiques

¹⁴ Conseil européen, 2024, [Programme stratégique 2024-2029](#)

¹⁵ Commission européenne, 2024, [The Draghi report: The future of European competitiveness](#)

nécessaires à sa stabilisation. La crise migratoire de 2015 n'a pas seulement fait apparaître des divergences idéologiques entre gouvernements ; elle a mis en évidence la difficulté à articuler un espace de circulation intégré avec des conceptions nationales profondément différentes de la frontière, de l'asile et de la communauté politique. Le Brexit n'a pas seulement démontré qu'un État pouvait quitter l'Union ; il a rappelé qu'une intégration économiquement rationnelle ne neutralise pas nécessairement la question du contrôle politique. La pandémie a, quant à elle, montré à la fois la persistance des réflexes nationaux face à l'urgence et la capacité des États à construire rapidement de nouveaux instruments européens lorsque l'échelle du problème rendait leur intérêt commun suffisamment manifeste. La guerre en Ukraine a finalement placé l'Union face à la question que plusieurs décennies de stabilité stratégique avaient partiellement reléguée au second plan : celle des moyens militaires, industriels, énergétiques et politiques nécessaires pour contribuer à la définition de l'ordre de sécurité du continent.

Pris séparément, aucun de ces épisodes ne démontre l'épuisement du projet européen. Leur accumulation suggère cependant que le cadre dans lequel la question européenne est posée s'est transformé. L'enjeu n'est plus seulement d'étendre ou de perfectionner l'intégration. Il est d'évaluer ce qu'elle permet effectivement de faire.

C'est dans cette transformation que s'inscrit le concept de post-européisme développé dans cette note. Le préfixe « post- » ne désigne ni une disparition de l'Europe, ni une période située après l'Union européenne. Il indique le dépassement d'un cadre intellectuel particulier : celui dans lequel l'intégration constituait implicitement la mesure principale du progrès européen. Le post-européisme commence lorsque l'intégration elle-même doit être justifiée par les effets politiques qu'elle permet d'obtenir et lorsque la diversité des préférences nationales n'est plus nécessairement interprétée comme un retard appelé à disparaître avec le temps.

Il ne s'agit donc pas d'opposer une période « européiste » caractérisée par l'unité à une période « post-européiste » caractérisée par le repli national. Une telle construction serait historiquement fautive : les conflits d'intérêts, les résistances étatiques et les débats sur la souveraineté ont accompagné l'intégration dès son origine. Ce qui change est la manière dont la non-convergence peut être pensée. Tant que l'intégration différenciée est conçue comme une transition — certains États avançant plus vite que d'autres vers une même destination — elle demeure compatible avec le paradigme classique. Le changement devient beaucoup plus profond lorsqu'il est admis que plusieurs degrés d'intégration peuvent être durables et politiquement légitimes sans que tous les États aient vocation à atteindre finalement le même niveau dans tous les domaines.

Une telle évolution ne conduit pas nécessairement à moins d'Europe. Elle peut produire l'effet inverse. Si l'intégration cesse d'être considérée comme un objectif uniforme, elle peut devenir beaucoup plus poussée là où sa valeur stratégique est démontrable. Il est parfaitement cohérent, dans cette perspective, de défendre une mise en commun beaucoup plus ambitieuse dans la défense, certaines technologies, l'industrie ou l'énergie, tout en considérant qu'une harmonisation plus limitée peut être préférable dans d'autres secteurs. Le post-européisme ne substitue donc pas le souverainisme à l'intégration ; il modifie le critère permettant d'arbitrer entre plusieurs niveaux d'action.

Cette approche conduit enfin à reposer la question de la souveraineté. Les controverses européennes tendent souvent à l'appréhender comme un problème de localisation de la compétence : une politique relèverait soit de l'État, soit de l'Union, et tout transfert vers le second niveau représenterait symétriquement une perte pour le premier. Une telle lecture demeure importante juridiquement, mais elle ne suffit plus à décrire les conditions contemporaines de l'action politique. La liberté d'un acteur dépend aussi de ses capacités matérielles. Un État peut conserver intégralement une compétence et dépendre d'acteurs extérieurs pour les technologies, les financements, les matières premières ou les moyens militaires nécessaires à son exercice. Dans ce cas, son autonomie juridique est réelle, mais

sa liberté stratégique demeure limitée. Inversement, l'exercice commun d'une compétence peut produire davantage d'autonomie lorsqu'il permet de réunir une masse critique impossible à atteindre séparément.

La question à laquelle cette note entend répondre peut dès lors être formulée avec précision : quelle architecture européenne permettrait de conserver un espace politique commun suffisamment robuste pour garantir les acquis essentiels de l'Union, tout en autorisant des degrés durables et juridiquement organisés d'intégration dans les domaines où les États ont des intérêts, des capacités et des volontés différentes ?

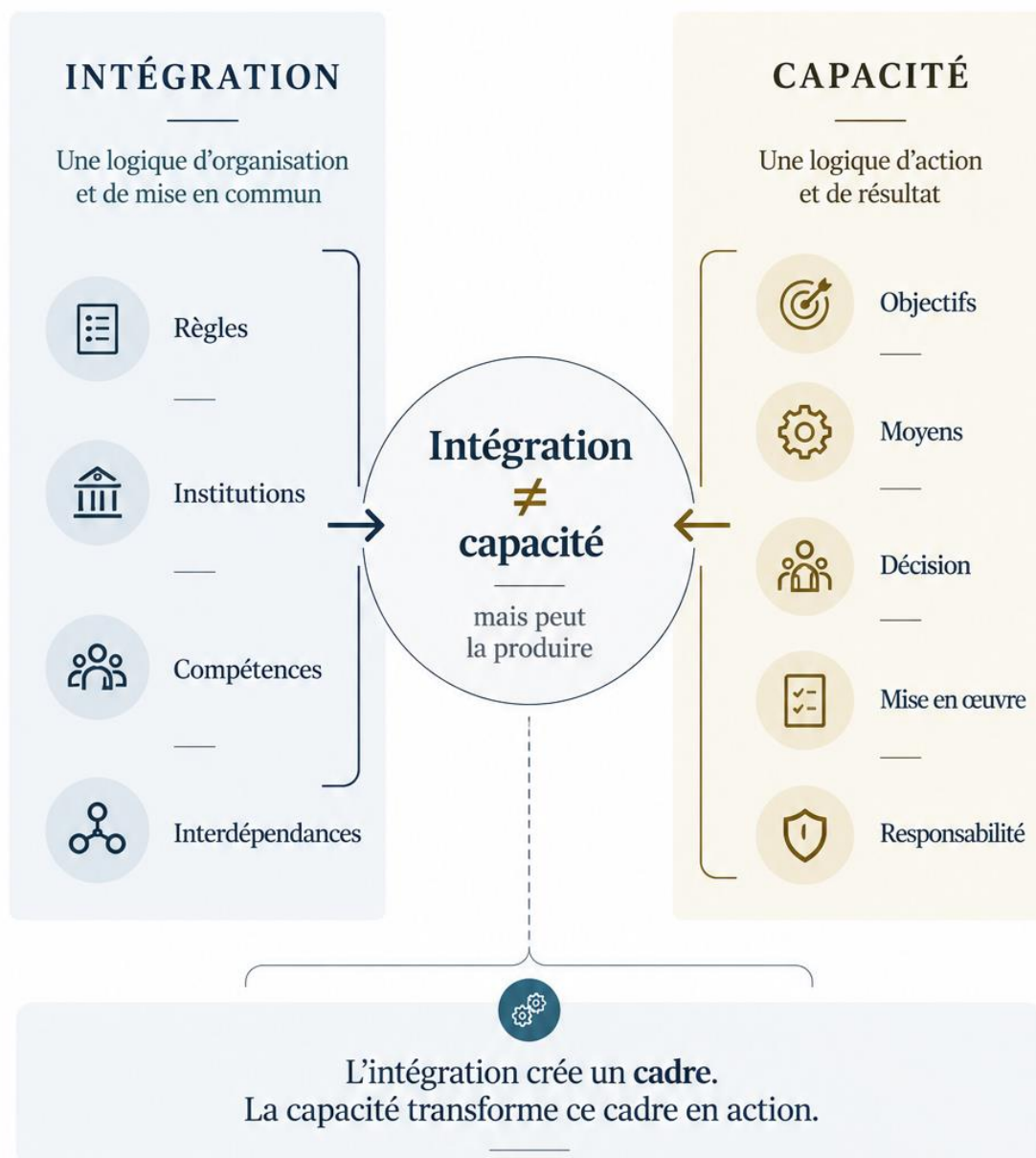
L'Union à géométrie souveraine est proposée comme une réponse possible à cette interrogation. Elle ne constitue ni la conclusion nécessaire du post-européisme ni un modèle institutionnel dont la supériorité serait présupposée. Elle est une hypothèse stratégique qu'il faut confronter aux conditions concrètes de fonctionnement de l'Union : cohérence du marché intérieur, primauté et effectivité du droit commun, solidarité financière, légitimité démocratique, gouvernance des politiques différenciées, prévention des comportements opportunistes, rapports entre grands et petits États, compatibilité avec l'élargissement et maintien d'une capacité de décision commune.

La démonstration qui suit partira donc d'une précaution méthodologique : le diagnostic et la proposition ne doivent pas être confondus. Il est possible que l'Union entre effectivement dans une condition post-européiste sans que l'Union à géométrie souveraine constitue nécessairement la meilleure réponse institutionnelle. La solidité du concept ne peut dépendre de l'acceptation de la solution proposée. La première tâche consiste à déterminer si la finalité intégrationniste connaît réellement une transformation structurelle ; la seconde à comprendre quelles conséquences cette transformation entraîne pour la souveraineté et la capacité politique ; la troisième seulement à examiner si une différenciation durable et organisée peut fournir une architecture suffisamment cohérente pour l'Europe qui se prépare.

L'hypothèse générale de cette note est que l'Union n'est pas arrivée au terme de son intégration, mais au terme d'une certaine manière de la penser. Après avoir consacré plusieurs décennies à construire un espace commun et à organiser les interdépendances, elle est confrontée à une exigence différente : convertir l'acquis de l'intégration en capacité d'action. C'est moins l'« après-Europe » que l'après-intégration comme doctrine suffisante. La question n'est plus seulement de rapprocher davantage les Européens ; elle est de déterminer ce qu'ils doivent être capables de faire ensemble, et à quelles conditions politiques ils accepteront de le faire.

FIGURE 1

Intégration et capacité : deux logiques distinctes, mais liées



Lecture : L'intégration renvoie aux règles, aux institutions, aux compétences et aux interdépendances qui structurent l'Union européenne. La capacité désigne l'aptitude à définir des objectifs, mobiliser des moyens, prendre des décisions, mettre en œuvre et assumer la responsabilité des résultats. Si l'intégration ne produit pas automatiquement de la capacité, elle peut en constituer une condition nécessaire.

Source : La Ligne Fine – Institut.

I. Le paradigme intégrationniste et son épuisement

1.1. 1945-1957 : l'intégration comme réponse historique au problème européen

La naissance de l'Europe communautaire ne peut être comprise indépendamment de l'effondrement de l'ordre européen antérieur. La Seconde Guerre mondiale n'avait pas seulement détruit des infrastructures, déplacé des populations et ruiné plusieurs économies ; elle avait profondément discrédité l'idée selon laquelle la sécurité du continent pouvait durablement être assurée par la coexistence de puissances nationales indépendantes dont les relations resteraient principalement organisées par l'équilibre, les alliances et, en dernier ressort, la force. En 1945, la reconstruction politique de l'Europe occidentale devait ainsi répondre simultanément à deux impératifs qui pouvaient paraître contradictoires : restaurer des États capables d'assurer la démocratie, la protection sociale et le développement économique, tout en empêchant que le rétablissement de leur puissance ne reproduise les rivalités qui avaient contribué aux catastrophes précédentes.

La solution communautaire fut précisément une tentative pour échapper à cette alternative. Elle ne demandait pas aux nations de disparaître ; elle cherchait à modifier la manière dont certaines de leurs fonctions stratégiques étaient exercées. La mise en commun du charbon et de l'acier répondait ainsi à une logique de sécurité autant qu'à une logique économique. La déclaration Schuman du 9 mai 1950 est explicite sur ce point : la proposition française devait placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte aux autres pays européens, afin de rendre une nouvelle guerre entre la France et l'Allemagne « non seulement impensable, mais matériellement impossible ». L'instrument était économique ; sa finalité était politique. Le choix des secteurs concernés n'avait rien d'anodin : le charbon et l'acier constituaient encore les fondements de la reconstruction industrielle et de la capacité militaire. Les placer sous une autorité commune revenait à agir directement sur les conditions matérielles de la puissance¹⁶.

Cette précision historique importe pour la suite de la démonstration. Le projet communautaire initial n'est pas né d'une théorie selon laquelle toute compétence nationale aurait vocation à être progressivement transférée à un niveau supérieur. Il est d'abord né de l'identification d'un problème politique auquel une mise en commun ciblée apportait une réponse. L'intégration apparaissait ainsi moins comme une finalité abstraite que comme une méthode permettant de rendre compatibles le maintien des États et la transformation de leurs rapports. Dans cette perspective, la souveraineté nationale n'était pas simplement amputée par l'existence d'une institution commune : son exercice était modifié afin de produire un résultat collectif que les États ne pouvaient obtenir aussi sûrement par la seule diplomatie traditionnelle.

La Communauté européenne du charbon et de l'acier, instituée par le traité de Paris de 1951, donne à cette méthode sa première traduction institutionnelle. Six États (France, République fédérale d'Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) acceptent qu'une Haute Autorité indépendante exerce des compétences qui ne procèdent plus exclusivement d'une coordination entre gouvernements. Le dispositif ne saurait encore être assimilé à une fédération, mais il dépasse déjà la coopération intergouvernementale classique. La CECA disposait de ses propres institutions et introduisait dans les relations européennes un principe

¹⁶ Union européenne, 1950, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_fr

appelé à devenir central : certaines décisions peuvent être confiées à un organe commun parce que les intérêts qu'elles concernent ont eux-mêmes été rendus interdépendants¹⁷.

Il faut cependant replacer cette innovation dans son environnement géopolitique. La construction européenne occidentale ne s'est pas développée dans un « moment unipolaire » ni dans un monde débarrassé des rapports de puissance. Elle naît au contraire dans les premières années de la guerre froide, alors que la division de l'Europe s'institutionnalise et que la sécurité de l'Europe occidentale dépend largement de la présence américaine et de l'Alliance atlantique. La République fédérale d'Allemagne doit être réintégrée dans un ordre occidental compatible avec les exigences de sécurité françaises ; les économies européennes doivent être reconstruites ; la menace soviétique renforce l'intérêt d'une organisation politique de l'Europe occidentale. La communauté européenne se développe donc, dès l'origine, à l'intérieur d'un système stratégique plus large qui associe protection américaine, reconstruction économique et institutionnalisation des relations entre Européens. Cette donnée interdit de présenter l'Union comme le produit d'un monde post-géopolitique : l'intégration a précisément été conçue dans un environnement de puissance, mais sa fonction première consistait à neutraliser la compétition de puissance à l'intérieur de l'espace européen occidental.

La tentative de création d'une Communauté européenne de défense au début des années 1950 montre d'ailleurs immédiatement les limites de la méthode lorsqu'elle se rapproche des domaines régaliens. Le traité instituant la CED est signé en 1952 mais n'entre jamais en vigueur, l'Assemblée nationale française refusant en 1954 de poursuivre le processus de ratification. L'échec est révélateur. Il montre que les États peuvent accepter une supranationalité substantielle dans certains secteurs tout en demeurant beaucoup plus réticents lorsqu'il s'agit de la défense, de l'armée et du contrôle ultime de la force. L'histoire communautaire ne suit donc pas une courbe homogène d'approfondissement. Dès les premières années, elle alterne avancées, résistances et sélections sectorielles en fonction de la sensibilité politique des compétences concernées.

Après cet échec, la relance européenne s'opère précisément par le terrain économique. Les traités de Rome du 25 mars 1957 créent la Communauté économique européenne et Euratom. La CEE vise à établir progressivement un marché commun, à rapprocher les politiques économiques des États membres et à favoriser un développement harmonieux des activités économiques. Le préambule du traité affirme la volonté de poser « les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », formule appelée à devenir l'un des marqueurs de la construction communautaire¹⁸. Le passage de la mise en commun de deux secteurs industriels à l'établissement d'un marché commun introduit néanmoins un changement d'échelle considérable : il ne s'agit plus seulement de gérer conjointement quelques ressources stratégiques, mais de transformer progressivement l'environnement économique dans lequel les gouvernements, les entreprises et les citoyens prennent leurs décisions.

C'est cette dynamique qu'Ernst Haas cherche à théoriser dans *The Uniting of Europe*. Son analyse du processus communautaire ne repose pas sur l'idée qu'une volonté fédérale préexistante imposerait progressivement son programme aux États. Elle s'intéresse aux mécanismes par lesquels la coopération dans un domaine produit de nouveaux problèmes de coordination, déplace les intérêts des acteurs et peut favoriser une extension de l'intégration vers des secteurs connexes. La notion de *spillover* est devenue centrale dans la littérature

¹⁷ Communauté européenne du charbon et de l'acier, 1951, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT>

¹⁸ Communauté économique européenne, 1957, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>

parce qu'elle permet de comprendre comment un projet initialement limité peut engendrer sa propre dynamique d'approfondissement¹⁹.

Le raisonnement est particulièrement utile pour comprendre la puissance historique de la méthode communautaire. Lorsque des économies sont davantage intégrées, les décisions prises dans un État produisent plus facilement des conséquences chez ses partenaires ; les acteurs économiques demandent des règles communes ; les institutions existantes identifient de nouveaux secteurs dans lesquels l'absence de coordination réduit l'efficacité des politiques déjà adoptées. L'intégration génère ainsi des interdépendances qui peuvent appeler de nouvelles formes d'intégration. Cette dynamique ne dépend pas nécessairement d'un dessein constitutionnel explicite. Elle peut résulter de la résolution successive de problèmes pratiques.

L'une des forces de cette méthode est précisément d'avoir permis à la construction européenne de progresser sans régler immédiatement la question de sa destination politique ultime. Les fédéralistes pouvaient interpréter les communautés comme le commencement d'une transformation conduisant progressivement à une véritable union politique. Les gouvernements plus attachés à leur autonomie pouvaient, au contraire, soutenir une coopération sectorielle qu'ils jugeaient conforme à leurs intérêts sans accepter l'idée d'un futur État européen. La construction communautaire a longtemps prospéré sur cette ambiguïté féconde : les États pouvaient s'accorder sur le mouvement sans partager nécessairement la même conception de son terme.

Cette caractéristique doit être retenue lorsqu'on cherche à comprendre l'épuisement actuel du paradigme intégrationniste. Le problème n'est pas que le projet initial aurait échoué. Il a, au contraire, remarquablement réussi à remplir une grande partie de sa fonction historique. Les rapports entre les États participant à la construction européenne ont été progressivement encadrés par un ensemble dense de règles, d'institutions, de procédures de négociation et d'intérêts communs. La guerre entre membres de l'Union est devenue politiquement inconcevable ; les économies nationales ont atteint un degré d'interdépendance qui aurait été difficilement imaginable au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ; les frontières intérieures ont été largement ouvertes ; des pans considérables des politiques publiques sont désormais élaborés dans un cadre européen.

La question contemporaine provient précisément de ce succès. Un instrument conçu initialement pour organiser certains domaines de coopération a progressivement produit un espace économique, juridique et politique très intégré. À mesure que ce processus s'est développé, l'intégration a cessé d'être seulement une méthode appliquée à des problèmes particuliers pour devenir, dans une partie du discours européen, une mesure générale du progrès de la construction communautaire. C'est ce déplacement (de l'intégration comme moyen vers l'intégration comme horizon) qu'il faut désormais examiner.

1.2. Une tension constitutive : l'Europe communautaire entre supranationalité et persistance des États

La représentation d'une construction européenne avançant progressivement du national vers le supranational a longtemps exercé une influence considérable sur le récit de l'intégration. Elle correspond effectivement à une partie de l'évolution institutionnelle : les compétences communautaires se sont étendues, le rôle du Parlement européen s'est accru, la Cour de justice a consolidé l'autonomie de l'ordre juridique européen et les décisions à la majorité ont progressivement remplacé l'unanimité dans plusieurs domaines. Mais cette représentation devient trompeuse lorsqu'elle transforme une évolution réelle en trajectoire nécessaire.

¹⁹ Haas, 1958, <https://www.europarl.europa.eu/100books/en/detail/38/the-uniting-of-europe-political-social-and-economical-forces-1950-1957>

L'histoire de l'Union n'est pas celle d'un effacement continu des États ; elle est celle d'une imbrication croissante entre institutions supranationales et gouvernements nationaux, dans laquelle les deux dimensions se sont renforcées, transformées et parfois opposées.

Cette observation était déjà au cœur de la critique formulée par Stanley Hoffmann dans son article de 1966, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. Hoffmann ne niait ni l'originalité ni la profondeur de l'intégration économique. Il contestait en revanche l'idée que les dynamiques observées dans ces secteurs conduiraient nécessairement à une intégration équivalente dans les domaines les plus directement liés aux choix fondamentaux des États. La distinction entre *low politics* et *high politics*, même si elle a depuis été discutée et nuancée, permettait de saisir une difficulté durable : l'intégration devient politiquement plus sensible à mesure qu'elle touche aux fonctions par lesquelles les communautés nationales définissent leur sécurité, leurs solidarités ou leur place dans le monde²⁰.

Le cas français sous Charles de Gaulle en fournit l'une des illustrations les plus célèbres. La politique européenne gaullienne ne se résume ni à une opposition à la coopération communautaire, ni à un simple nationalisme défensif. De Gaulle considérait qu'une organisation de l'Europe était nécessaire si les États du continent souhaitaient préserver une capacité d'action face aux deux superpuissances de la guerre froide. Mais il refusait que cette organisation repose sur la constitution progressive d'un pouvoir supranational susceptible de disposer d'une légitimité indépendante de celle des nations. Son projet d'« Europe des États » ou d'« Europe des patries » entendait ainsi concilier coopération continentale et primauté politique des gouvernements nationaux.

La crise dite de la « chaise vide » de 1965-1966 cristallise cette opposition. La France cesse pendant plusieurs mois de participer aux travaux du Conseil, notamment dans un contexte de désaccord sur le financement de la politique agricole commune et sur l'extension du vote majoritaire. Le compromis de Luxembourg de janvier 1966 permet de sortir de la crise en consacrant, de manière politique plus que juridiquement contraignante, la possibilité de poursuivre les discussions lorsqu'un État estime que des « intérêts très importants » sont en jeu. L'épisode démontre que les institutions communautaires ne se développent pas indépendamment de la capacité des États à imposer des limites lorsqu'ils considèrent que l'équilibre entre niveau national et niveau communautaire est menacé.

Ce type de résistance n'a pourtant pas empêché l'intégration de progresser. C'est précisément ce qui rend l'expérience européenne difficile à ranger dans les catégories classiques de la science politique. Le développement du niveau supranational ne s'est pas nécessairement effectué au détriment des États ; il a souvent fourni à leurs gouvernements de nouveaux instruments pour poursuivre des objectifs qu'ils ne pouvaient atteindre seuls. Les États ont accepté des contraintes communes tout en utilisant l'Union comme multiplicateur d'influence, comme mécanisme de stabilisation économique ou comme cadre de négociation de leurs propres intérêts.

Cette lecture est au cœur de l'intergouvernementalisme libéral développé par Andrew Moravcsik. Dans son analyse des grands choix européens, l'intégration résulte d'abord de préférences nationales formées sous l'effet de contraintes économiques et politiques internes, puis de négociations entre gouvernements disposant de ressources différentes. Les institutions supranationales jouent un rôle important, notamment en garantissant la crédibilité des engagements conclus, mais elles ne rendent pas secondaires les intérêts des États. La progression de l'intégration peut ainsi être comprise comme une décision rationnelle de gouvernements acceptant de limiter certaines marges de manœuvre lorsque l'engagement

²⁰ Hoffmann, 1966, <https://www.jstor.org/stable/20027004>

commun leur procure des bénéfices supérieurs ou sécurise des accords qu'ils jugent essentiels²¹.

Cette perspective est particulièrement utile pour éviter deux simplifications symétriques qui continuent de structurer une partie du débat européen. La première consiste à interpréter toute extension des compétences communes comme une défaite nécessaire de la souveraineté nationale. La seconde consiste à voir dans cette même extension la preuve d'une marche inéluctable vers une structure fédérale. Dans les faits, les gouvernements ont souvent accepté l'intégration précisément parce qu'ils y voyaient un moyen d'atteindre plus efficacement leurs propres objectifs. La souveraineté n'a donc pas seulement été transférée ; elle a aussi été exercée par l'intermédiaire de nouvelles institutions.

Ce point constitue un élément central du concept de post-européisme développé ici. Si l'on admet que les États n'ont jamais cessé d'agir selon des intérêts nationaux et que la construction européenne a pu progresser parce qu'elle rendait leur coopération profitable, la question contemporaine change de nature. Il ne s'agit pas de déplorer le « retour » des intérêts nationaux comme si ceux-ci avaient disparu pendant plusieurs décennies. Ils n'ont jamais disparu. Il s'agit de comprendre pourquoi les mécanismes qui permettaient de les rendre compatibles avec une dynamique générale d'intégration sont devenus plus difficiles à reproduire.

L'élargissement du nombre de domaines concernés constitue une première explication. Une communauté chargée de politiques commerciales ou agricoles ne sollicite pas le même niveau de consentement politique qu'une Union intervenant dans la monnaie, les frontières, la justice, la fiscalité, la politique étrangère ou la défense. À mesure que les compétences européennes se rapprochent des fonctions constitutives de l'État, les arbitrages qu'elles impliquent deviennent plus visibles politiquement et davantage susceptibles d'être contestés. Les citoyens peuvent accepter qu'une norme technique soit élaborée au niveau européen sans s'interroger constamment sur la localisation de la souveraineté ; la situation est différente lorsque le débat porte sur l'impôt, l'accueil des migrants, l'engagement militaire ou la distribution de ressources entre territoires.

La deuxième explication tient au nombre et à l'hétérogénéité croissants des États membres. L'Europe communautaire des années 1950 reposait sur six pays d'Europe occidentale, profondément différents mais confrontés à un ensemble relativement resserré de contraintes économiques et stratégiques communes. Les élargissements successifs ont constitué l'une des principales réussites historiques de la construction européenne, mais ils ont modifié le problème institutionnel. Une Union de vingt-sept États rassemble des économies de structures différentes, des traditions constitutionnelles distinctes, des histoires divergentes de la souveraineté et des perceptions géopolitiques qui ne se superposent pas. Le rapport à la Russie n'est pas appréhendé de la même manière depuis Varsovie, Lisbonne ou Rome ; les préférences énergétiques de la France, de l'Allemagne ou de la Pologne ne sont pas identiques ; les conceptions de la politique migratoire varient profondément selon les sociétés et les gouvernements.

Cette hétérogénéité ne signifie pas que l'Union serait condamnée à l'impuissance. Elle oblige en revanche à abandonner une hypothèse trop simple : celle selon laquelle le temps, l'interdépendance économique et l'appartenance aux mêmes institutions suffiraient progressivement à homogénéiser les préférences politiques. L'expérience européenne montre au contraire que des États peuvent devenir extraordinairement interdépendants tout en continuant à diverger sur des questions fondamentales. L'intégration des marchés n'abolit pas nécessairement les différences de culture stratégique ; la monnaie commune ne produit pas spontanément une conception commune de la solidarité budgétaire ; le partage d'un ordre

²¹ Moravcsik, 1993, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>

juridique ne supprime pas les controverses sur la portée de la primauté du droit européen ou sur les limites des compétences de l'Union.

La troisième explication concerne la démocratisation et la politisation progressives des enjeux européens eux-mêmes. Pendant une partie importante de l'histoire communautaire, les politiques européennes ont pu progresser dans ce que certains travaux ont qualifié de « consensus permissif » : l'intégration suscitait relativement peu de mobilisation électorale et les gouvernements disposaient d'une marge importante pour négocier des compromis européens. Cette situation s'est progressivement modifiée à mesure que l'Union intervenait dans des domaines plus sensibles et que ses décisions devenaient davantage visibles dans les débats nationaux. Liesbet Hooghe et Gary Marks ont théorisé ce passage vers un « dissensus contraignant », dans lequel l'intégration devient un objet de compétition partisane, les identités politiques pèsent davantage et les gouvernements disposent d'une marge de manœuvre plus réduite face à leurs électeurs²².

Cette évolution ne constitue pas nécessairement un échec de la construction européenne. Elle peut également être interprétée comme une conséquence normale de sa politisation. Plus l'Union exerce des compétences importantes, plus ses choix sont susceptibles d'être contestés ; plus elle intervient dans la distribution des ressources, la régulation économique ou les questions identitaires, plus l'existence d'oppositions politiques devient inévitable. L'idée d'une Union de plus en plus politique mais qui conserverait indéfiniment le consensus technocratique des premières décennies était, à cet égard, difficilement soutenable.

Le changement d'époque ne réside donc pas dans la réapparition soudaine de la nation. Celle-ci n'avait jamais disparu. Il réside dans l'impossibilité croissante de maintenir la question de la finalité européenne en dehors du conflit politique. L'Union doit désormais fonctionner alors que ses membres et leurs citoyens ne partagent pas nécessairement la même conception du point d'arrivée, et que cette divergence n'est plus suffisamment marginale pour être traitée comme une simple résistance provisoire à l'intégration.

C'est précisément cette transformation qui prépare le passage d'un paradigme de convergence à une interrogation sur la différenciation. Tant que les divergences entre membres pouvaient être considérées comme temporaires, l'intégration à plusieurs vitesses restait compatible avec l'idée d'une destination commune. Lorsque ces divergences deviennent durables et touchent à la finalité même de l'Union, la question institutionnelle change : il ne s'agit plus seulement de savoir comment faire avancer plus rapidement certains États, mais de déterminer si une même communauté politique peut organiser légitimement plusieurs degrés permanents d'intégration.

Cette question ne peut toutefois être posée sans examiner d'abord la période durant laquelle l'hypothèse d'une convergence progressive a atteint son apogée. Les transformations institutionnelles qui vont de l'Acte unique au traité de Maastricht, à l'euro et aux élargissements postérieurs à 1989 ont donné au paradigme intégrationniste une force particulière. C'est également pendant cette période que se sont accumulées plusieurs des contradictions qui allaient apparaître avec davantage de netteté à partir des années 2000.

1.3. 1986-2004 : l'apogée de la convergence européenne et ses ambiguïtés

La période ouverte par l'Acte unique européen et prolongée jusqu'aux grands élargissements du début des années 2000 constitue probablement le moment où l'hypothèse d'une

²² Hooghe & Marks, 2009, <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>

convergence européenne progressive a bénéficié de sa plus grande force historique. Cette séquence associe trois mouvements qui se renforcent mutuellement : l'approfondissement du marché intérieur, la transformation institutionnelle issue de Maastricht et la réunification politique d'une partie du continent après l'effondrement du bloc soviétique. Pendant une quinzaine d'années, l'intégration ne se présente plus seulement comme une méthode de stabilisation de l'Europe occidentale ; elle apparaît progressivement comme le cadre politique naturel d'organisation du continent.

L'Acte unique européen, signé en 1986, marque une étape décisive en fixant l'objectif d'achever le marché intérieur à l'horizon de 1992. La suppression des obstacles physiques, techniques et fiscaux à la circulation ne relève pas d'une simple libéralisation commerciale. Elle exige une production normative considérable, une reconnaissance mutuelle accrue et l'extension de procédures permettant d'éviter que l'unanimité ne bloque systématiquement l'adoption des mesures nécessaires au marché commun. L'approfondissement économique entraîne ainsi des conséquences institutionnelles : pour que le marché fonctionne, l'Union doit être capable de décider davantage et plus efficacement.

Le traité de Maastricht franchit ensuite une étape d'une autre nature. Signé en 1992, il institue formellement l'Union européenne, crée une citoyenneté de l'Union, approfondit la coopération dans plusieurs domaines et organise le processus conduisant à l'Union économique et monétaire²³. La monnaie unique est particulièrement significative parce qu'elle dépasse largement une logique de réduction des coûts de transaction. Confier la politique monétaire à une banque centrale indépendante commune revient à retirer aux États participants un instrument traditionnel de politique économique et à accepter que les conséquences de cette décision soient partagées durablement.

Ce moment a pu donner crédit à l'idée selon laquelle la dynamique fonctionnelle de l'intégration approchait progressivement des domaines traditionnellement associés à la souveraineté. Après le marché, la monnaie ; après la monnaie, peut-être un jour les politiques budgétaires, la diplomatie ou la défense. Pourtant, l'architecture de Maastricht elle-même contenait déjà la preuve que la convergence demeurerait incomplète. La construction en « piliers », les différentes formes d'opting-out et le maintien de logiques intergouvernementales dans la politique étrangère et les affaires de sécurité témoignaient de la volonté des États de ne pas appliquer un même degré de supranationalité à toutes les politiques.

Le référendum français sur Maastricht, approuvé de justesse en septembre 1992, rappelle également que l'approfondissement institutionnel ne s'accompagnait pas automatiquement d'un approfondissement équivalent du consensus politique. L'intégration pouvait progresser juridiquement tout en devenant davantage contestée politiquement. Cette dissociation, encore limitée au début des années 1990, prendra par la suite une importance beaucoup plus grande.

La fin de la guerre froide semble néanmoins donner au projet européen une légitimité historique nouvelle. L'effondrement du bloc soviétique ne produit pas seulement une transformation géopolitique ; il modifie la représentation que l'Europe occidentale se fait de sa propre construction. L'Union devient l'un des principaux instruments de stabilisation démocratique et économique des États d'Europe centrale et orientale. L'adhésion n'est plus uniquement conçue comme l'entrée dans un marché ou dans un système institutionnel, mais comme l'ancrage dans un ordre politique fondé sur la démocratie, l'État de droit et l'économie de marché.

Les élargissements de 2004 puis de 2007 constituent de ce point de vue un succès historique majeur. Ils contribuent à dépasser la division politique héritée de la guerre froide et étendent l'ordre juridique européen à une grande partie du continent. Mais cette réussite transforme

²³ Union européenne, 1992, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

parallèlement les conditions mêmes de l'intégration. L'Union devient plus diverse économiquement, historiquement et géopolitiquement. Les nouveaux membres n'entrent pas dans l'Union avec des perceptions de la souveraineté identiques à celles des États fondateurs. Pour plusieurs sociétés d'Europe centrale et orientale, la souveraineté nationale récemment recouvrée après des décennies de domination soviétique ne peut être traitée comme un simple héritage politique appelé à s'effacer progressivement. L'adhésion à l'Union répond précisément à la volonté de consolider cette souveraineté dans un cadre occidental, autant qu'à celle de participer à une dynamique supranationale.

Cette différence de trajectoire historique deviendra déterminante lorsque les débats européens porteront sur l'État de droit, les migrations, la relation à la Russie ou la profondeur de l'intégration politique. Elle rappelle une fois encore que l'appartenance à l'Union ne produit pas une interprétation uniforme de ce que l'Union doit devenir.

La période 1986-2004 doit donc être comprise avec prudence. Elle représente bien l'apogée d'une dynamique de convergence : jamais auparavant autant de compétences n'avaient été mises en commun, autant d'États n'avaient demandé à rejoindre le projet et l'idée d'une progression continue de l'intégration n'avait semblé aussi crédible. Mais cette dynamique accumulait simultanément trois tensions qui allaient se manifester plus nettement dans la décennie suivante : l'écart entre approfondissement institutionnel et consentement politique ; l'extension de l'intégration vers des domaines où les préférences nationales demeuraient fortes ; et l'hétérogénéité croissante d'une Union dont les membres ne partageaient pas nécessairement la même représentation de sa finalité.

Le rejet du traité établissant une Constitution pour l'Europe en France et aux Pays-Bas en 2005 n'a donc pas créé ces tensions. Il les a rendues beaucoup plus difficiles à ignorer. C'est à partir de cette rupture que le problème de la finalité européenne commence à devenir explicitement politique.

FIGURE 3

Les grandes étapes de la construction européenne 1950 – 2026



Source : La Ligne Fine – Institut.

1.4. 2005 : la rupture du récit constitutionnel européen

Le rejet du traité établissant une Constitution pour l'Europe par les électeurs français le 29 mai 2005, puis néerlandais le 1er juin suivant, constitue un moment important non parce qu'il aurait interrompu toute dynamique d'intégration, mais parce qu'il a rendu visible une difficulté qui demeurait jusque-là partiellement contenue : la progression juridique et institutionnelle de l'Union ne suffisait plus à garantir l'adhésion politique à sa trajectoire. Le projet constitutionnel avait précisément pour ambition de rendre plus lisible l'architecture de l'Union, de simplifier les

traités existants et de donner une expression plus explicite à la nature politique de la construction européenne. Son rejet a donc eu une portée symbolique supérieure à celle d'un simple désaccord sur un texte juridique. Il a révélé que l'approfondissement institutionnel pouvait désormais devenir lui-même un objet de contestation démocratique.

Il faut néanmoins éviter deux interprétations excessives. La première consiste à faire de 2005 la preuve définitive d'un rejet populaire de l'Europe. Les votes français et néerlandais agrégeaient des motivations très différentes : critiques sociales, inquiétudes économiques, opposition au libéralisme, refus d'un approfondissement institutionnel, contestation des gouvernements en place ou encore défiance à l'égard du fonctionnement de l'Union. Il serait donc abusif d'y voir un mandat homogène en faveur d'une renationalisation générale. La seconde lecture excessive consiste à considérer que le traité de Lisbonne, signé en 2007 puis entré en vigueur en 2009, aurait simplement « contourné » le vote populaire. Le traité de Lisbonne reprend effectivement une partie importante des innovations institutionnelles du projet constitutionnel, mais il le fait dans une forme juridique différente, en modifiant les traités existants plutôt qu'en les remplaçant par un texte constitutionnel unique²⁴.

Ce qui importe davantage, pour l'analyse du paradigme intégrationniste, est le changement de climat politique qui suit cette séquence. Après 2005, l'idée d'une grande relance constitutionnelle de l'Union devient beaucoup plus difficile à soutenir politiquement. Les réformes institutionnelles se poursuivent, mais elles sont davantage présentées sous l'angle de l'efficacité, de la simplification ou de la gestion des élargissements que sous celui d'un saut politique vers une union fédérale. Le vocabulaire européen se modifie en conséquence. Le fédéralisme reste présent dans certains partis, groupes parlementaires et milieux intellectuels, mais il devient moins central dans le langage des gouvernements, qui privilégient des formulations plus ouvertes telles que « souveraineté européenne », « autonomie stratégique » ou « Europe puissance ».

Cette évolution ne signifie pas que la finalité intégrationniste disparaît immédiatement. Elle cesse plutôt d'être formulée de manière aussi explicite. L'Union continue de fonctionner selon une logique cumulative : extension de la codécision, développement des politiques communes, renforcement du rôle du Parlement européen, consolidation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Mais le lien entre ces avancées et une destination politique commune devient plus ambigu. L'intégration continue sans que son point d'arrivée fasse l'objet d'un accord clair.

Cette ambiguïté est importante pour comprendre la période suivante. Tant que les résultats économiques et politiques de l'Union restent globalement perçus comme positifs, l'absence de consensus sur la destination finale peut être supportable. Elle devient plus problématique lorsque des crises successives obligent les États à prendre des décisions qui engagent directement la solidarité budgétaire, la souveraineté frontalière, les choix énergétiques ou la sécurité militaire. Dans ces domaines, l'intégration ne peut plus progresser uniquement par l'accumulation technique de règles ; elle exige des arbitrages politiques explicites.

C'est précisément ce que vont révéler les crises des années 2010 et du début des années 2020.

1.5. La crise de la zone euro : interdépendance monétaire et insuffisance de capacité politique

La crise de la zone euro constitue probablement le premier moment où l'écart entre niveau d'intégration et capacité politique apparaît avec une telle netteté. La monnaie unique avait supprimé le risque de change entre les États participants, renforcé l'intégration financière et

²⁴ Union européenne, 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>

créé une politique monétaire commune conduite par la Banque centrale européenne. Mais elle avait également produit une asymétrie structurelle : les États partageaient une monnaie sans disposer d'un véritable budget commun de stabilisation, d'une union bancaire pleinement achevée ou d'un mécanisme politique comparable à celui d'un État fédéral pour absorber les chocs asymétriques.

Cette architecture avait été identifiée dès l'origine comme incomplète par une partie de la littérature économique et institutionnelle. Elle reposait sur l'idée que les règles budgétaires nationales, la discipline de marché et la convergence progressive des économies suffiraient à garantir la stabilité de l'ensemble. La crise financière de 2008 puis la crise des dettes souveraines européennes ont montré les limites de cette hypothèse. Les difficultés de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, de Chypre et, dans des configurations différentes, de l'Espagne et de l'Italie ont progressivement transformé un problème financier en crise politique de la solidarité européenne.

Le paradoxe est central. L'intégration monétaire avait rendu les économies suffisamment interdépendantes pour que la faillite désordonnée d'un État puisse menacer l'ensemble de la zone, mais elle n'avait pas créé les instruments politiques permettant de traiter immédiatement cette interdépendance. Les réponses ont dû être construites dans l'urgence : Fonds européen de stabilité financière, Mécanisme européen de stabilité, programmes d'assistance, interventions de la Banque centrale européenne, réforme de la gouvernance budgétaire et, plus tard, mise en place de l'union bancaire. Le Mécanisme européen de stabilité a été institué par un traité intergouvernemental distinct, ce qui montre à quel point la réponse à la crise a exigé des innovations situées à la frontière entre méthode communautaire et coopération entre États²⁵.

La crise a ainsi démontré deux choses apparemment contradictoires. D'une part, la profondeur de l'intégration rendait impossible un simple retour à l'autonomie nationale : les économies étaient trop interdépendantes pour que chaque gouvernement puisse agir comme si ses choix n'avaient pas d'effets sur les autres. D'autre part, cette interdépendance n'avait pas produit un consensus sur la manière de répartir les coûts de la stabilisation. Les États créanciers et débiteurs ne partageaient pas nécessairement la même conception de la responsabilité, de la solidarité ou de l'aléa moral. L'Union était suffisamment intégrée pour rendre l'action commune nécessaire, mais pas suffisamment politiquement convergente pour rendre cette action évidente.

Cette contradiction s'est traduite par une forte politisation. Dans plusieurs pays du Sud, les programmes d'ajustement ont été perçus comme des politiques imposées de l'extérieur et associées à une perte de contrôle démocratique. Dans plusieurs États du Nord, les mécanismes de soutien ont été présentés comme une socialisation injustifiée des coûts résultant de décisions nationales considérées comme irresponsables. Les mêmes institutions pouvaient donc être accusées simultanément d'imposer trop de discipline et d'organiser trop de solidarité. Cette tension révèle la difficulté structurelle d'un système dans lequel l'exercice de la souveraineté économique est partagé sans qu'existe une communauté politique pleinement unifiée capable d'assumer les transferts et les arbitrages nécessaires.

La réponse de la Banque centrale européenne a également illustré l'écart entre capacité institutionnelle et légitimité politique. Le célèbre engagement de Mario Draghi en juillet 2012 à faire « whatever it takes » pour préserver l'euro marque un moment décisif dans la stabilisation de la zone monétaire. Il révèle en même temps qu'une institution indépendante, conçue à l'origine autour de la stabilité des prix, devenait de fait l'un des principaux acteurs de la

²⁵ Mécanisme européen de stabilité, <https://www.esm.europa.eu/about-us/history>

préservation de l'intégrité politique de la zone euro²⁶. La capacité existe, mais elle est concentrée dans une institution dont le mandat n'a pas été conçu pour remplacer une véritable décision budgétaire commune.

La crise de la zone euro ne démontre donc ni l'échec de la monnaie unique ni la nécessité mécanique d'une fédération budgétaire. Elle établit quelque chose de plus précis : **plus une politique est intégrée, plus elle crée des besoins de capacité et de responsabilité politique qui ne peuvent pas être durablement traités comme de simples externalités techniques**. L'intégration produit ses propres exigences institutionnelles, mais ces exigences rencontrent les limites du consentement national.

Cette première grande crise du XXI^e siècle européen introduit ainsi un thème qui deviendra récurrent : l'Union ne manque pas nécessairement de règles ; elle manque parfois de mécanismes permettant de transformer ces règles en action commune suffisamment rapide, légitime et politiquement assumée.

1.6. La crise migratoire de 2015 : libre circulation, frontière et communauté politique

La crise migratoire de 2015 révèle une contradiction différente. Là où la crise de l'euro touchait principalement à la solidarité économique et budgétaire, la question migratoire engage directement le rapport entre territoire, identité politique et souveraineté. L'espace Schengen avait progressivement supprimé les contrôles aux frontières intérieures entre les États participants, facilitant la circulation des personnes et constituant l'un des acquis les plus visibles de l'intégration. Mais cette liberté interne dépendait nécessairement de la capacité à organiser collectivement le contrôle des frontières extérieures et à répartir les responsabilités liées à l'asile.

L'arrivée rapide d'un nombre très important de demandeurs d'asile et de migrants en 2015 a exposé les limites de cette architecture. Les pays situés aux frontières extérieures, notamment la Grèce et l'Italie, ont été confrontés à une pression logistique et administrative importante. L'Allemagne a adopté une politique d'accueil particulièrement ouverte, tandis que plusieurs États d'Europe centrale et orientale ont refusé les mécanismes de relocalisation proposés au niveau européen. Le Conseil a adopté en septembre 2015 des décisions prévoyant la relocalisation de demandeurs d'asile depuis l'Italie et la Grèce, mais leur mise en œuvre a été contestée et incomplète²⁷.

Cette crise est souvent décrite comme un affrontement entre solidarité européenne et égoïsmes nationaux. Une telle présentation est insuffisante. Le désaccord portait aussi sur la définition même de la compétence légitime. Pour certains gouvernements, la libre circulation à l'intérieur de l'Union impliquait nécessairement une solidarité plus forte dans la gestion de l'asile et des frontières extérieures. Pour d'autres, les choix touchant à l'admission durable de populations étrangères relevaient de décisions politiques nationales qui ne pouvaient être imposées par une majorité européenne.

La distinction est fondamentale. Les États ne s'opposaient pas seulement sur les moyens d'atteindre un objectif commun ; ils divergeaient sur la localisation du pouvoir de décision lui-même. La politique migratoire mettait donc en jeu une dimension plus profonde de la souveraineté que de nombreuses politiques du marché intérieur. Elle concernait la capacité

²⁶ Banque centrale européenne, 2012, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>

²⁷ Conseil de l'Union européenne, 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32015D1601>

d'une communauté politique à déterminer les conditions d'accès à son territoire, la composition de sa population et les obligations de solidarité qui en résultent.

La jurisprudence de la Cour de justice et les procédures engagées contre plusieurs États ayant refusé d'appliquer les décisions de relocalisation ont confirmé l'existence d'une obligation juridique européenne, mais elles n'ont pas supprimé le désaccord politique sous-jacent. La Cour a notamment constaté en 2020 que la Pologne, la Hongrie et la République tchèque avaient manqué à leurs obligations au titre des décisions de relocalisation²⁸. L'épisode montre ainsi que l'existence d'un droit commun ne garantit pas automatiquement l'existence d'une communauté de préférences politiques sur laquelle ce droit pourrait durablement s'appuyer.

Cette séquence permet de formuler une nouvelle limite du paradigme de convergence. L'interdépendance institutionnelle peut rendre une action commune nécessaire sans produire l'accord politique requis pour la rendre légitime aux yeux de tous les membres. Dans les domaines à forte charge identitaire ou distributive, l'intégration ne réduit pas nécessairement les divergences ; elle peut au contraire les rendre plus visibles en obligeant les États à arbitrer collectivement des questions qu'ils auraient auparavant traitées séparément.

La crise migratoire a aussi montré que les États restent les premiers acteurs de l'urgence. Plusieurs gouvernements ont temporairement réintroduit des contrôles aux frontières intérieures, et l'Allemagne comme d'autres États ont pris des décisions nationales avant que les mécanismes européens ne soient pleinement mobilisés. Cette réalité ne signifie pas que Schengen aurait échoué. Elle rappelle que les infrastructures politiques nationales conservent une capacité de réaction directe que l'Union ne possède pas toujours au même degré.

La leçon est différente de celle de la zone euro, mais elle converge vers le même constat. Dans les deux cas, l'intégration a créé des interdépendances profondes qui rendent l'action purement nationale insuffisante. Dans les deux cas également, l'existence d'un intérêt commun n'a pas produit spontanément une volonté commune sur les modalités de l'action. La difficulté européenne se situe donc moins dans l'identification des problèmes partagés que dans la capacité à transformer cette communauté de problèmes en communauté de décision.

1.7. Le Brexit : la réversibilité de l'intégration et la question du contrôle

Le référendum britannique du 23 juin 2016 introduit une rupture d'une nature différente. Pour la première fois, un État membre décide de quitter l'Union en utilisant la procédure prévue à l'article 50 du traité sur l'Union européenne. Le retrait effectif du Royaume-Uni, intervenu le 31 janvier 2020, démontre que l'intégration européenne est juridiquement et politiquement réversible. Cette évidence peut sembler banale aujourd'hui ; elle ne l'était pas avant le référendum. Pendant plusieurs décennies, le processus européen avait fonctionné presque exclusivement par élargissement et approfondissement. Le Brexit introduit la possibilité du mouvement inverse.

L'interprétation du vote britannique nécessite néanmoins la même prudence que celle des référendums de 2005. Le Brexit ne peut être réduit à une cause unique. Immigration, souveraineté parlementaire, perception des contributions budgétaires, réglementation, divisions partisans et fractures territoriales ont joué des rôles différents. Le slogan « Take back control » a cependant résumé avec une efficacité remarquable le cœur politique de la campagne en faveur du départ : la question du contrôle.

²⁸ Cour de justice de l'Union européenne, 2020, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040fr.pdf>

Cette notion est directement pertinente pour la problématique du post-européisme. Le débat britannique n'opposait pas simplement ouverture et fermeture ou internationalisme et nationalisme. Il portait sur une question fondamentale : à quel niveau la décision politique doit-elle pouvoir être prise et sanctionnée ? Les partisans du maintien insistaient principalement sur les bénéfices économiques, commerciaux et géopolitiques de l'appartenance à l'Union. Les partisans du départ ont construit une partie de leur succès sur l'idée que ces bénéfices avaient été obtenus au prix d'une limitation excessive de la capacité nationale à décider.

L'argument peut être contesté sur le fond ; il n'en révèle pas moins une difficulté de légitimation. Une organisation politique ne peut durablement justifier des contraintes uniquement par la démonstration de leur rationalité économique. Elle doit également être capable de montrer que les contraintes acceptées augmentent, d'une manière identifiable, la capacité politique des membres ou des citoyens. Lorsque cette relation devient invisible, l'intégration peut être perçue non plus comme un multiplicateur de souveraineté, mais comme une dépossession.

Le Brexit a aussi révélé que la différenciation existante ne suffisait pas toujours à maintenir un État dans l'Union. Le Royaume-Uni bénéficiait d'importantes exceptions : il ne participait pas à l'euro, ne faisait pas partie de Schengen et disposait de plusieurs arrangements spécifiques. L'idée selon laquelle une intégration différenciée suffit nécessairement à satisfaire les préférences nationales est donc fautive. La flexibilité institutionnelle peut réduire certains conflits, mais elle ne résout pas un désaccord politique profond sur la nature de l'appartenance elle-même.

En revanche, le Brexit n'a pas provoqué de dynamique générale de sortie. Les négociations entre l'Union et Londres ont même montré une forte cohésion des vingt-sept États restants sur la défense de l'intégrité du marché intérieur et de ses quatre libertés. Ce résultat est important pour éviter toute lecture décliniste. L'Union est réversible, mais elle conserve une valeur politique et économique suffisamment forte pour que le retrait britannique n'ait pas ouvert un cycle général de désintégration.

Le Brexit révèle donc moins l'effondrement de l'Union que l'apparition d'une contrainte nouvelle : l'intégration ne peut plus être considérée comme politiquement irréversible ni comme naturellement légitime. Elle doit démontrer sa valeur aux États et aux citoyens, et cette valeur ne peut être appréciée uniquement par la densité du droit produit ou par le volume des échanges économiques. Elle doit être traduite en capacité de contrôle, de protection ou d'influence.

1.8. La pandémie de Covid-19 : le retour de l'État et l'innovation européenne

La pandémie de Covid-19 offre une illustration particulièrement éclairante de la relation entre réflexe national et capacité européenne. Lorsque la crise sanitaire atteint l'Europe au début de l'année 2020, les premières réponses sont largement nationales. Des contrôles aux frontières sont réintroduits, des restrictions à l'exportation de matériel médical apparaissent et les stratégies sanitaires divergent fortement. Cette séquence est parfois mobilisée pour démontrer la fragilité de la solidarité européenne. Elle montre surtout une réalité institutionnelle : face à une urgence touchant directement à la santé, à l'ordre public et à la responsabilité politique, les gouvernements nationaux demeurent les premiers à devoir répondre devant leurs citoyens.

Cette première phase n'épuise pourtant pas l'analyse. La réponse européenne s'est ensuite progressivement renforcée. La Commission a coordonné l'acquisition de vaccins au nom des États membres, tandis que l'Union mettait en place plusieurs mécanismes de soutien économique. La décision la plus importante est la création de NextGenerationEU, instrument temporaire de relance financé par un emprunt de l'Union sur les marchés. Le paquet adopté

en 2020 représentait 750 milliards d'euros aux prix de 2018, soit plus de 800 milliards aux prix courants après ajustement, articulés notamment autour de la Facilité pour la reprise et la résilience²⁹.

La portée institutionnelle de cette décision est considérable. Jusqu'alors, l'endettement commun européen restait limité à des opérations beaucoup plus circonscrites. NextGenerationEU autorise la Commission à emprunter à grande échelle pour financer des dépenses et des transferts à destination des États membres. Il ne crée pas une union budgétaire permanente, et son caractère exceptionnel a été politiquement souligné dès l'origine. Il montre néanmoins que les États peuvent accepter une innovation qui aurait paru difficile quelques années plus tôt lorsqu'ils perçoivent suffisamment clairement la nature commune du choc.

La pandémie fournit ainsi un contrepoint important aux lectures trop déterministes de l'intégration. Les institutions européennes n'avancent pas nécessairement parce qu'une logique fonctionnelle rend l'étape suivante inévitable. Elles peuvent avancer lorsque les États estiment qu'un instrument européen sert leurs intérêts face à un problème dont l'échelle excède leurs capacités séparées. La dynamique est donc à la fois fonctionnelle et politique : l'interdépendance crée le besoin, mais la décision suppose une convergence d'intérêts et un consentement gouvernemental.

Ce constat renforce l'hypothèse d'une Europe des capacités. NextGenerationEU constitue moins la preuve d'une marche nécessaire vers un budget fédéral que la démonstration qu'une capacité commune peut être créée lorsqu'elle apporte une réponse à un problème précisément identifié. L'innovation européenne apparaît alors comme un choix stratégique, et non comme un prolongement automatique du processus d'intégration.

La séquence sanitaire montre également qu'il n'existe pas nécessairement d'opposition entre État et Union. Les États ont exercé leurs compétences d'urgence tout en construisant ensuite une réponse européenne complémentaire. Les niveaux d'action se sont superposés. Cette pluralité institutionnelle, parfois décrite comme une faiblesse, peut aussi constituer une ressource dès lors que la répartition des responsabilités demeure compréhensible.

Ce point mérite d'être retenu : l'Union n'a pas besoin de remplacer l'État pour produire de la capacité. Elle peut augmenter la capacité des États lorsque le problème justifie une action collective et que les instruments européens sont conçus en fonction de cette finalité.

1.9. La guerre en Ukraine : l'épreuve de la puissance

L'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 constitue enfin un révélateur d'une autre nature. Contrairement aux crises précédentes, elle confronte directement l'Union à une guerre majeure sur le continent, à la sécurité militaire de ses membres et à la question de l'ordre stratégique européen. Elle oblige ainsi l'Union à agir dans un domaine où son modèle institutionnel s'est historiquement développé avec beaucoup plus de prudence.

La réaction européenne a été substantielle. L'Union a adopté des trains successifs de sanctions contre la Russie, accordé une assistance économique et financière considérable à l'Ukraine et utilisé la Facilité européenne pour la paix pour financer des équipements militaires. Elle a également accéléré les politiques visant à réduire les dépendances énergétiques à l'égard de la Russie et ouvert un débat beaucoup plus large sur l'industrie européenne de défense. Le Conseil européen place désormais explicitement le renforcement de la

²⁹ Commission européenne, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_fr

préparation et des capacités européennes de défense parmi les priorités stratégiques de l'Union³⁰.

Ces décisions montrent que l'Union peut mobiliser des instruments de puissance et qu'il serait erroné de la réduire à une simple organisation normative. Elles révèlent cependant également les limites de sa capacité stratégique. La sécurité militaire du continent continue de dépendre largement de l'OTAN et donc des États-Unis ; les capacités de défense sont principalement détenues par les États membres ; les industries militaires européennes restent fragmentées ; les perceptions nationales de la menace et des objectifs à long terme divergent.

La guerre ne crée pas ces faiblesses. Elle les rend plus visibles. Les débats sur l'autonomie stratégique européenne, sur le partage du fardeau au sein de l'OTAN, sur les capacités industrielles ou sur la dépendance aux équipements américains sont antérieurs à 2022. L'invasion russe modifie cependant leur degré d'urgence. La question n'est plus seulement de savoir si l'Europe devrait, à terme, développer davantage de moyens propres ; elle concerne directement sa capacité à contribuer à la définition de l'ordre de sécurité du continent.

La contradiction avec laquelle cette introduction a commencé apparaît ici dans sa forme la plus nette. L'Europe a réussi à institutionnaliser la puissance à l'intérieur de son espace, mais elle demeure insérée dans un système international où la puissance militaire, économique et technologique continue de structurer les rapports entre acteurs. Elle possède un poids économique qui lui permet d'imposer des coûts significatifs par des sanctions, mais elle ne dispose pas d'une chaîne de commandement politique ou militaire unifiée comparable à celle d'un État. Elle peut financer, coordonner, réglementer et soutenir ; elle éprouve davantage de difficultés lorsqu'il s'agit de définir seule une stratégie de sécurité continentale.

La guerre en Ukraine n'apporte donc pas la preuve qu'une fédération européenne serait nécessaire. Elle démontre plutôt qu'une Union capable d'organiser efficacement les relations entre ses membres doit désormais répondre à une question qu'elle pouvait partiellement différer dans un environnement stratégique plus stable : quelles capacités les Européens doivent-ils être capables de construire et d'exercer ensemble pour ne pas dépendre entièrement d'acteurs extérieurs dans la définition de leurs conditions de sécurité ?

Cette interrogation marque la frontière entre l'ancien paradigme et celui qui se dessine. L'intégration a construit l'espace européen. La puissance redevient le problème politique auquel cet espace doit répondre.

³⁰³⁰ Conseil européen, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

FIGURE 4

Ce que les crises ont révélé

Cinq séquences, un même constat : les limites de l'intégration européenne

	INTÉGRATION EXISTANTE	INCAPACITÉ RÉVÉLÉE	RÉPONSE EUROPÉENNE	ENSEIGNEMENT INSTITUTIONNEL
 Zone euro (2010-2012)	- Union économique et monétaire - Banque centrale européenne - Règles budgétaires (Pacte de stabilité)	- Absence de capacité budgétaire commune - Faible solidarité financière entre États - Gouvernance de crise inadaptée	- Mécanismes de soutien (FESF, MES) - Renforcement de la gouvernance économique (Semestre européen) - Vers une union bancaire	Une monnaie sans État reste vulnérable : l'intégration économique nécessite des capacités budgétaires et politiques à la hauteur des chocs.
 Migrations (2015)	- Espace Schengen - Règles communes (asile, Dublin) - Agence Frontex	- Absence de répartition effective des responsabilités - Divergences profondes entre États - Manque de contrôle des frontières extérieures	- Agenda européen sur les migrations - Renforcement de Frontex - Accord UE-Turquie - Nouvelles propositions de Pacte sur la migration et l'asile	Des règles communes sans solidarité politique effective conduisent à la fragmentation des réponses nationales.
 Brexit (2016-2020)	- Marché unique - Libres circulations - Coopérations sectorielles (marchés, sécurité, recherche)	- Incapacité à répondre aux préoccupations souverainistes et démocratiques - Perception d'un déficit de contrôle national	- Négociation d'un accord de retrait - Redéfinition de la relation UE-Royaume-Uni (accord de commerce et coopération) - Réflexion sur la flexibilité de l'intégration	L'intégration ne peut durablement ignorer les aspirations nationales : la légitimité politique est une condition de stabilité.
 Covid-19 (2020)	- Marché unique - Coordination sanitaire limitée - Clauses de solidarité (art. 222 TFUE)	- Réponses nationales initiales désynchronisées - Dépendances stratégiques révélées (santé, industrie) - Instruments européens insuffisants	- Plan de relance NextGenerationEU (750 Mds €) - Achats communs de vaccins - Suspension temporaire des règles budgétaires - Renforcement de certaines compétences sanitaires	L'Union peut produire des capacités dans la crise, mais de manière tardive et exceptionnelle : la capacité européenne reste fragile et dépend de la volonté politique des États.
 Ukraine (2022)	- Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) - Marché intérieur de l'énergie - Politique d'élargissement	- Dépendances énergétiques stratégiques - Capacités militaires limitées - Lenteurs décisionnelles - Absence d'une véritable défense européenne	- Sanctions massives contre la Russie - Soutien militaire et financier à l'Ukraine - Plan REPowerEU (énergie) - Accélération du processus d'élargissement - Relance du débat sur la défense européenne	L'Europe ne peut être une puissance sans capacités stratégiques propres : la souveraineté européenne suppose des moyens, une décision rapide et une solidarité durable.

Source : La Ligne Fine – Institut.

Note : ce tableau synthétise les principaux enseignements tirés des cinq crises analysées dans la partie I.

1.10. Ce que les crises ont réellement changé : de la convergence présumée à la capacité démontrée

Les crises qui se succèdent depuis le début des années 2010 sont souvent présentées comme autant de preuves de la fragilité de l'Union. Cette lecture n'est pas fautive, mais elle demeure incomplète. Chacune de ces crises a également produit des innovations : nouveaux mécanismes financiers après la crise de l'euro, renforcement de Frontex et réforme de la politique migratoire, cohésion institutionnelle pendant les négociations du Brexit, dette commune exceptionnelle après la pandémie, sanctions et outils de soutien militaire après l'invasion de l'Ukraine. L'Union n'est donc pas simplement paralysée par les crises ; elle est aussi transformée par elles.

Ce qui change plus profondément est le critère de légitimation de l'action européenne. Les arguments historiques associés à la paix, à la réconciliation ou au marché commun conservent leur importance, mais ils ne suffisent plus à justifier chaque étape nouvelle. Les politiques communes sont de plus en plus évaluées selon leur capacité à produire un résultat identifiable : stabiliser une monnaie, contrôler une frontière, garantir un approvisionnement, financer un investissement, soutenir une industrie ou contribuer à la sécurité.

Ce déplacement correspond à une évolution plus générale de la légitimité de l'Union. À mesure que la mémoire directe des guerres mondiales s'éloigne et que les acquis fondamentaux de l'intégration sont considérés comme normaux par une partie croissante des citoyens, la justification historique perd nécessairement une partie de sa force mobilisatrice. L'Union est davantage confrontée à une légitimité de performance : elle est jugée sur ce qu'elle permet effectivement de faire.

Il serait cependant simpliste de réduire cette évolution à une logique purement transactionnelle. Les institutions européennes reposent toujours sur des valeurs, des règles et une conception de la coopération qui ne se ramènent pas à un calcul coûts-bénéfices

immédiat. Mais la stabilité d'un ordre politique dépend aussi de sa capacité à produire les biens publics qu'il promet. L'État lui-même ne tire pas sa légitimité exclusivement de l'identité ou du droit ; il la tire également de sa capacité à protéger, décider et organiser la solidarité. Il serait paradoxal d'attendre moins d'une Union devenue profondément politique.

La conséquence de ce changement est importante pour le paradigme intégrationniste. L'approfondissement ne peut plus être considéré comme un indicateur suffisant du succès européen. Une extension de compétence qui ne produit pas de capacité identifiable peut accroître la complexité sans renforcer l'autonomie politique. À l'inverse, une coopération limitée à un groupe d'États peut produire une capacité stratégique importante même si elle ne concerne pas immédiatement tous les membres.

Le passage d'une logique de convergence présumée à une logique de capacité démontrée constitue donc le véritable fil conducteur des transformations observées. L'Union n'abandonne pas l'intégration ; elle entre dans une période où chaque nouvelle intégration doit davantage prouver ce qu'elle permet d'obtenir.

C'est à ce stade que la notion de post-européisme devient nécessaire. Elle ne sert pas à décrire l'ensemble des crises européennes ni à les réunir artificiellement sous une seule cause. Elle permet de nommer le changement politique qui apparaît derrière elles : l'intégration n'est plus le principe suffisant permettant d'ordonner toutes les réponses européennes.

Le chapitre suivant doit dès lors examiner la seconde composante de cette transformation : la politisation croissante de la finalité européenne elle-même, à travers la réaffirmation du fait national, la persistance du projet fédéral et l'émergence d'un dissensus durable sur ce que l'Union doit devenir.

II. La politisation de l'Europe : nations, fédéralisme et dissensus

L'épuisement du paradigme intégrationniste ne signifie pas que l'Union européenne aurait cessé de produire de l'intégration, ni que ses citoyens se détourneraient uniformément du projet européen. Il correspond à une transformation plus précise : l'intégration est devenue un objet de conflit politique ordinaire. Ce qui pouvait autrefois être négocié principalement entre gouvernements, administrations et institutions communautaires est désormais soumis plus directement aux clivages électoraux, aux identités nationales et aux controverses portant sur la distribution des ressources, les frontières ou la souveraineté. L'Europe n'est donc pas simplement devenue « moins consensuelle » ; elle est devenue davantage politique au sens plein du terme, c'est-à-dire davantage exposée à la confrontation entre conceptions concurrentes de l'intérêt collectif.

Cette évolution a été décrite par Liesbet Hooghe et Gary Marks comme le passage d'un *permissive consensus* à un *constraining dissensus*. Leur thèse ne consiste pas à affirmer que les citoyens auraient découvert soudainement l'existence de l'Union ou que les gouvernements auraient perdu toute liberté d'action. Elle montre que la montée en visibilité des enjeux européens a progressivement modifié les conditions de l'intégration : les préférences de l'opinion, les stratégies partisans et les questions identitaires pèsent davantage sur les décisions relatives à la répartition des compétences entre niveaux national et européen. Dans cette perspective, l'intégration ne peut plus être comprise exclusivement comme une réponse fonctionnelle à l'interdépendance ; elle doit aussi être analysée comme un choix politique soumis à des contraintes démocratiques et identitaires³¹.

Cette transformation est essentielle pour comprendre le post-européisme. Le phénomène ne commence pas lorsque l'Union cesse d'avancer, mais lorsque l'approfondissement ne peut plus être présumé politiquement souhaitable indépendamment du domaine concerné. Une intégration supplémentaire en matière de défense peut être soutenue par un gouvernement qui refuse simultanément une harmonisation fiscale accrue ; un État peut défendre la protection du marché intérieur tout en contestant une politique migratoire commune ; un parti historiquement favorable à l'Union peut soutenir davantage d'autonomie industrielle européenne sans adhérer pour autant à la perspective d'une fédération. Le clivage réel devient donc moins celui qui opposerait mécaniquement les « pro-Européens » aux « anti-Européens » que celui qui porte sur la nature, les domaines et les conditions de l'action collective.

2.1. De l'Europe consensuelle à l'Europe contestée : la normalisation du conflit politique européen

Une partie importante de l'histoire communautaire s'est déroulée dans une situation particulière : l'intégration produisait des effets considérables sans constituer nécessairement l'un des principaux clivages de la compétition politique nationale. Les électeurs pouvaient soutenir ou sanctionner leurs gouvernements en fonction de politiques économiques, sociales ou institutionnelles essentiellement nationales, tandis que les grandes orientations européennes faisaient l'objet d'un accord relativement large entre partis de gouvernement. Cette configuration n'impliquait pas une adhésion enthousiaste et uniforme à l'intégration. Elle signifiait plutôt que celle-ci restait suffisamment éloignée des principaux conflits électoraux pour laisser aux élites politiques une marge importante dans la négociation des compromis communautaires.

³¹ Hooghe & Marks, 2009, [A Postfunctionalist Theory of European Integration](#)

Cette situation s'est progressivement érodée. Les référendums sur Maastricht, puis sur le projet de traité constitutionnel, constituent des manifestations précoces de cette politisation, mais celle-ci s'étend ensuite à la compétition électorale ordinaire. La crise de l'euro introduit la question européenne au cœur des débats sur l'austérité, la redistribution et la souveraineté budgétaire ; la crise migratoire l'associe aux frontières, à l'identité et à l'immigration ; le Brexit transforme l'appartenance même à l'Union en enjeu référendaire ; la transition écologique européenne suscite désormais des controverses sur la compétitivité, le coût social des normes et la politique industrielle. L'Europe ne constitue plus simplement le cadre dans lequel certaines politiques sont élaborées : elle devient elle-même l'un des objets sur lesquels portent les conflits politiques.

Cette normalisation du conflit a une conséquence importante. Dans une démocratie, la politisation n'est pas en soi un dysfonctionnement. Elle peut même être interprétée comme le corollaire normal de l'importance prise par l'Union. Une institution qui réglemente le marché, participe à la définition des politiques énergétiques, fixe des objectifs climatiques, organise une partie de la politique commerciale et intervient dans la gestion des frontières ne peut raisonnablement demeurer extérieure au conflit démocratique. La véritable difficulté ne réside donc pas dans l'existence du dissensus, mais dans le fait que l'architecture européenne avait largement été construite pendant une période où ce dissensus était moins structurant.

Cette distinction interdit de réduire l'évolution contemporaine à une simple « montée de l'euroscpticisme ». Le terme recouvre des attitudes trop diverses pour constituer à lui seul une catégorie explicative suffisante. Il peut désigner une opposition à certaines politiques européennes, une volonté de restituer des compétences aux États, une critique du fonctionnement institutionnel, un refus de la monnaie unique ou, dans les cas les plus radicaux, le souhait de quitter l'Union. Assimiler ces positions revient à confondre la critique de l'action européenne avec la contestation de l'existence même de l'Union.

Les élections européennes de 2024 illustrent précisément cette diversification. La législature issue du scrutin réunit, à côté des groupes traditionnellement favorables à l'intégration, plusieurs familles différentes de droite conservatrice, national-conservatrice ou souverainiste : les Conservateurs et Réformistes européens, les Patriotes pour l'Europe et l'Europe des Nations Souveraines. À la session constitutive de juillet 2024, ces groupes détenaient respectivement 78, 84 et 25 sièges sur 720 ; ils ne formaient cependant ni une coalition unifiée ni une doctrine homogène de l'avenir européen³².

Le fait politiquement significatif n'est donc pas seulement l'augmentation du poids électoral de formations critiques à l'égard de l'intégration. Il réside aussi dans la fragmentation de leurs projets européens. Certaines souhaitent rééquilibrer l'Union en faveur du Conseil et des gouvernements ; d'autres défendent la primauté nationale dans plusieurs domaines tout en maintenant l'appartenance au marché commun ; d'autres encore conservent une attitude plus radicale à l'égard du droit de l'Union. Cette diversité montre que la réaffirmation du fait national ne débouche pas mécaniquement sur un modèle alternatif unique.

La politisation de l'Europe produit ainsi un paradoxe. Elle fragilise la possibilité d'une intégration conduite principalement par l'expertise et le compromis élitiste, mais elle rend en même temps la construction européenne plus explicitement démocratique : ses finalités doivent désormais être défendues, discutées et arbitrées. Ce changement contraint les partisans de l'intégration comme ses critiques à préciser ce qu'ils attendent réellement de l'Union. Il ne suffit plus d'invoquer « l'Europe » comme horizon moral ou « la souveraineté » comme principe abstrait. Les deux doivent être traduites en choix institutionnels, économiques et stratégiques.

³² Parlement européen, 2024, [Résultats des élections européennes de 2024](#)

C'est précisément à ce niveau que le débat européen contemporain devient plus intéressant que l'opposition traditionnelle entre « plus » et « moins » d'Europe. La politisation oblige à répondre à une question longtemps différée : quelles fonctions doivent réellement être exercées à l'échelle européenne, selon quelles règles, et pour produire quels résultats ? Elle substitue progressivement au débat quantitatif sur l'étendue de l'intégration un débat qualitatif sur son utilité, sa légitimité et sa capacité.

2.2. Le retour du fait national : non pas disparition de l'Europe, mais permanence des communautés politiques

La réaffirmation contemporaine des souverainetés nationales est souvent décrite comme un retour en arrière, voire comme la résurgence d'un principe politique que la construction européenne aurait vocation à dépasser. Cette lecture repose sur une confusion entre deux phénomènes distincts : la persistance des nations comme espaces politiques et la résurgence du nationalisme comme doctrine d'exclusion ou de confrontation. Les États membres peuvent demeurer profondément attachés à leurs institutions nationales sans remettre en cause l'existence d'un ordre européen commun ; inversement, une politique favorable à l'intégration n'efface pas nécessairement les différences nationales qui structurent les préférences collectives.

La nation conserve en Europe plusieurs fonctions que l'intégration n'a jusqu'à présent que partiellement transférées. Elle demeure d'abord le principal espace dans lequel s'organise la responsabilité politique. Les gouvernements nationaux sont investis et sanctionnés par des électeurs nationaux ; ils conduisent l'essentiel des politiques fiscales et sociales ; ils disposent des administrations générales, des forces armées et des principaux mécanismes de redistribution. Même lorsque leurs décisions sont profondément encadrées par le droit européen, les citoyens continuent de percevoir l'État comme le premier responsable de la sécurité, du niveau de vie, des services publics ou de la cohésion sociale.

Cette permanence n'est pas simplement institutionnelle. Elle tient aussi à l'existence de solidarités politiques qui restent beaucoup plus denses à l'intérieur des États qu'à l'échelle de l'Union. Les systèmes de protection sociale impliquent des transferts importants entre catégories sociales et territoires ; les budgets nationaux redistribuent de manière continue des ressources sans que chaque transfert doive être renégocié politiquement. De tels mécanismes reposent sur une conception suffisamment partagée de l'appartenance à une communauté politique. L'Union possède certes son budget, ses fonds de cohésion et des instruments exceptionnels de solidarité, mais elle n'a pas atteint un degré comparable de mutualisation.

La difficulté apparaît particulièrement lorsque l'intégration touche aux politiques fortement distributives. L'expérience de la crise de l'euro l'a montré : la solidarité entre États ne fonctionne pas politiquement comme la redistribution au sein d'un même État. Les transferts deviennent rapidement l'objet d'une interrogation sur la responsabilité, la réciprocité et la durée des engagements. Ce qui est accepté à l'intérieur d'une communauté nationale peut être beaucoup plus difficile à légitimer entre communautés politiques différentes.

La défense fournit un autre exemple. Les Européens peuvent reconnaître l'existence de menaces communes et soutenir des coopérations militaires approfondies tout en conservant des cultures stratégiques différentes. La décision d'engager des forces armées, d'accepter des pertes humaines ou de définir un intérêt vital demeure l'une des expressions les plus fortes de la responsabilité politique. Le fait que ces décisions restent très largement nationales ne résulte donc pas seulement d'un retard institutionnel : il traduit l'absence actuelle d'un espace

politique européen disposant du niveau de consentement nécessaire pour assumer pleinement une telle responsabilité.

Cette analyse permet de comprendre pourquoi les tentatives de construction d'une identité politique européenne ne se substituent pas mécaniquement aux identités nationales. L'identité européenne peut se superposer à celles-ci ; elle n'a pas besoin de les remplacer pour exister. Le problème naît lorsque l'intégration est conçue comme si la progression de l'une exigeait nécessairement l'affaiblissement des autres. Une architecture européenne durable doit au contraire partir de la possibilité de loyautés multiples et de niveaux différents de solidarité.

L'argument est particulièrement important pour l'Union élargie. Les États d'Europe centrale et orientale ont souvent rejoint l'Union après avoir retrouvé une souveraineté politique dont ils avaient été privés ou dont l'exercice avait été profondément contraint pendant la guerre froide. Il serait historiquement simplificateur d'interpréter leur attachement à certaines compétences nationales comme la simple manifestation d'un retard culturel sur un modèle occidental plus intégrationniste. La perception de la souveraineté dépend aussi de trajectoires historiques différentes.

Ivan Krastev a notamment insisté sur cette divergence dans son analyse des fractures européennes après 1989. Sans fournir une théorie institutionnelle de l'Union différenciée, son travail permet de comprendre comment migration, démographie, émigration et mémoire du communisme ont contribué à rendre les sociétés d'Europe centrale plus sensibles à certaines questions de contrôle politique et d'identité collective. La fracture Est-Ouest ne peut donc pas être ramenée à une opposition morale entre sociétés « européennes » et gouvernements « anti-européens » ; elle repose également sur des expériences historiques différentes de la souveraineté et de l'ouverture.

Pour autant, constater la permanence des communautés nationales ne revient pas à conclure que l'État constitue toujours l'échelle la plus efficace de l'action publique. C'est précisément là que le souverainisme classique rencontre sa propre limite. L'État peut demeurer le principal lieu de légitimité démocratique tout en ne disposant plus, dans certains secteurs, de la masse critique nécessaire à l'exercice autonome de ses choix. Le maintien de la compétence juridique ne garantit pas la maîtrise des capacités correspondantes.

Cette distinction entre légitimité et capacité est essentielle. Elle interdit de déduire de la permanence du fait national que la renationalisation générale serait une stratégie de souveraineté. Dans les domaines où les dépendances technologiques, industrielles, financières ou militaires dépassent l'échelle nationale, décider seul peut ne signifier qu'une autonomie formelle. Une nation peut être politiquement souveraine et matériellement dépendante.

Le post-européisme doit précisément permettre de tenir ensemble ces deux observations : **la nation reste l'un des principaux lieux de la légitimité politique européenne ; elle n'est plus toujours l'échelle suffisante de la capacité stratégique.** Une doctrine européenne qui ne reconnaît que la seconde moitié de cette proposition risque de heurter la réalité démocratique ; une doctrine souverainiste qui n'en retient que la première risque d'ignorer la réalité des rapports de puissance.

2.3. Il n'existe pas une « Europe des nations », mais plusieurs doctrines de la souveraineté

Le débat public tend fréquemment à regrouper sous l'expression d'« Europe des nations » des projets politiques dont les objectifs sont sensiblement différents. Cette simplification est compréhensible dans la compétition électorale, mais elle devient problématique pour une

analyse stratégique. Défendre la primauté des États dans certaines politiques, contester l'extension du vote majoritaire, réclamer une révision des compétences européennes ou vouloir remettre en cause la primauté du droit de l'Union ne relèvent pas nécessairement de la même conception politique.

Une première famille peut être qualifiée d'intergouvernementale. Elle accepte l'existence d'institutions européennes fortes et de politiques communes, mais considère que les gouvernements doivent demeurer les principaux détenteurs de la légitimité politique et conserver la maîtrise des décisions stratégiques. Cette conception n'est pas intrinsèquement eurosceptique. Elle appartient à l'histoire même de la construction européenne et peut être associée, dans des contextes différents, à la tradition gaullienne, à certaines conceptions nordiques de la coopération ou aux gouvernements particulièrement attachés au rôle du Conseil européen.

Une deuxième approche relève davantage du souverainisme de rééquilibrage. Elle ne recherche pas nécessairement la sortie de l'Union mais souhaite restituer certaines compétences aux États, limiter l'interprétation extensive du droit européen et privilégier la coopération volontaire dans les domaines où les intérêts convergent. Cette famille considère souvent que l'intégration a dépassé le point où les gains liés à l'action commune compensent les pertes de contrôle démocratique dans certaines politiques.

Une troisième famille adopte une critique plus radicale de la supranationalité. Elle conteste l'idée même qu'un ordre juridique européen puisse prévaloir durablement sur certaines normes constitutionnelles nationales et souhaite transformer l'Union en une coopération beaucoup plus lâche entre souverainetés indépendantes. Selon les partis concernés, cette position peut aller d'une profonde révision des traités à l'acceptation implicite ou explicite de la possibilité d'un retrait.

Enfin, il existe une quatrième configuration, souvent moins visible dans les classifications traditionnelles : celle d'États ou de gouvernements très favorables à certaines formes d'intégration tout en demeurant fortement attachés à l'autonomie nationale dans d'autres domaines. La Pologne, par exemple, peut défendre une coopération militaire européenne ambitieuse et une forte présence américaine sur le continent tout en se montrant beaucoup plus prudente sur d'autres transferts de souveraineté. Le Danemark a longtemps maintenu plusieurs dérogations au projet européen tout en participant étroitement au marché intérieur ; le référendum de 2022 a d'ailleurs conduit le pays à supprimer son exemption concernant la politique de sécurité et de défense commune, illustration parfaite du caractère évolutif et sectoriel des préférences nationales.

Ces configurations montrent que la souveraineté européenne ne peut être analysée sur un axe unique allant de « moins d'Europe » à « plus d'Europe ». Les préférences sont multidimensionnelles. Un État peut rechercher davantage d'Europe dans la défense, moins dans la fiscalité, maintenir une position particulière sur la monnaie et soutenir pleinement le marché intérieur. Le niveau pertinent d'intégration dépend alors de la politique considérée, de la perception des intérêts nationaux et de l'évaluation des capacités produites.

C'est précisément cette réalité que l'Union à géométrie souveraine cherchera plus loin à institutionnaliser. Mais elle ne peut être transformée en doctrine cohérente qu'à condition de distinguer la différenciation de la simple sélection opportuniste des règles. Il ne suffira jamais de constater que les États veulent « choisir ». Il faudra déterminer selon quels principes leurs choix peuvent rester compatibles avec l'existence d'un ordre commun.

2.4. Le fédéralisme européen : la force d'un diagnostic et l'incertitude d'une solution

Face à la réaffirmation du fait national, la proposition fédérale conserve une cohérence intellectuelle puissante. Elle part d'un constat difficilement contestable : plusieurs des défis auxquels les Européens sont confrontés excèdent la capacité de la plupart des États membres pris isolément. Les investissements nécessaires dans certaines technologies critiques, la défense du continent, la transition énergétique, la sécurité des chaînes d'approvisionnement, la stabilité monétaire ou la négociation commerciale mondiale mettent en jeu des ressources et des rapports de force dont l'échelle est au moins continentale. Dans cette perspective, la faiblesse européenne résulterait moins d'un excès d'intégration que de son inachèvement.

Le raisonnement fédéraliste est particulièrement convaincant lorsqu'il met en évidence les asymétries de l'architecture existante. Une monnaie commune sans capacité budgétaire comparable à celle d'un État ; un marché unique sans véritable marché intégré des capitaux ; une politique commerciale commune sans politique étrangère pleinement unifiée ; des industries de défense nationales opérant dans un espace stratégique largement commun : chacune de ces configurations peut être interprétée comme le résultat d'une intégration suffisamment avancée pour créer l'interdépendance, mais insuffisante pour produire toutes les capacités nécessaires à sa gouvernance.

Le Parlement européen a lui-même défendu en 2023 une révision substantielle des traités comprenant notamment une extension du vote à la majorité qualifiée et de nouvelles compétences dans plusieurs domaines. Cette position témoigne de la permanence d'un courant institutionnel favorable à un approfondissement politique de l'Union, même si une telle réforme supposerait l'accord des États selon les procédures prévues par les traités (Parlement européen, 2023, résolution sur les propositions de modification des traités).

Le fédéralisme possède également l'avantage de la cohérence institutionnelle. Si une politique est véritablement européenne, il peut sembler logique qu'elle soit accompagnée d'une autorité capable de décider, d'un budget permettant de financer ses décisions et d'une responsabilité démocratique identifiable. Une partie des problèmes de l'Union vient précisément de l'empilement de compétences communes sans exécutif politique équivalent. Le fédéralisme propose de résoudre cette contradiction en rapprochant le niveau des capacités de celui des décisions.

Mais la force du diagnostic ne suffit pas à établir la viabilité de la solution. L'argument selon lequel une politique européenne gagnerait en efficacité à être davantage intégrée ne démontre pas qu'il existe un consentement démocratique pour transférer durablement la compétence correspondante à un pouvoir fédéral. Entre la nécessité fonctionnelle d'agir ensemble et la constitution d'une communauté politique fédérale existe un espace que le raisonnement technocratique ne peut combler à lui seul.

La comparaison avec les États-Unis est à cet égard souvent trompeuse. La fédération américaine repose sur une histoire constitutionnelle, une citoyenneté politique, des institutions fiscales et une conception de la souveraineté qui ne peuvent être simplement transposées à l'Europe. L'Union ne part pas d'un ensemble de collectivités intégrées dans un même État fédéral mais d'États disposant de constitutions, de systèmes fiscaux, de langues, de traditions diplomatiques et militaires, et de mémoires historiques différentes. La possibilité d'une fédéralisation européenne ne peut donc pas être déduite mécaniquement de la petite taille relative de ses États face aux grandes puissances.

Le problème devient encore plus évident lorsque l'on envisage l'élargissement. Une Union à plus de trente membres réunira des sociétés dont les niveaux de développement, les perceptions stratégiques et les conceptions politiques seront encore plus diversifiés. Si la fédéralisation suppose une homogénéisation préalable suffisamment forte des préférences, l'élargissement risque d'en éloigner les conditions au moment même où il renforce la nécessité de disposer de capacités communes.

Il serait toutefois tout aussi erroné de conclure que le fédéralisme est politiquement impossible par nature. L'histoire européenne est faite de décisions autrefois jugées improbables : monnaie commune, suppression des frontières intérieures, dette commune exceptionnelle ou financement européen de matériel militaire. Les préférences politiques évoluent sous l'effet des crises et des transformations du système international. La question analytique n'est donc pas de proclamer l'impossibilité d'une fédération, mais d'évaluer si elle constitue aujourd'hui la trajectoire la plus compatible avec la diversité des préférences et avec le degré de consentement observable.

À ce stade, la conclusion doit rester prudente : **l'argument fédéraliste identifie correctement l'insuffisance de certaines capacités communes, mais il tend parfois à confondre nécessité d'échelle et nécessité d'uniformité institutionnelle.** Que la défense, l'industrie ou l'énergie exigent davantage d'action collective n'implique pas nécessairement que tous les États doivent transférer simultanément les mêmes compétences au même niveau ni selon les mêmes institutions.

C'est précisément cette distinction qui ouvre l'espace conceptuel du post-européisme. La réponse à l'insuffisance de capacité peut être davantage d'intégration dans certains domaines sans que davantage d'intégration devienne la finalité générale de l'Union.

2.5. Du dissensus sur les politiques au dissensus sur la finalité

L'évolution la plus profonde du système européen réside peut-être moins dans l'intensité des désaccords que dans leur objet. Une organisation internationale peut fonctionner durablement malgré de nombreux conflits entre membres si ceux-ci partagent une conception relativement stable de ce qu'elle doit être. Or le débat européen porte désormais de plus en plus sur cette question elle-même. Le conflit ne concerne plus seulement la politique agricole, les règles budgétaires ou les quotas migratoires ; il concerne le type d'union que ces politiques doivent progressivement produire.

Plusieurs visions coexistent ainsi dans les mêmes institutions. Pour certains acteurs, l'Union doit devenir une véritable puissance politique disposant d'une capacité autonome dans les domaines régaliens. Pour d'autres, elle doit demeurer une construction hybride combinant marché intégré, politiques communes et souverainetés nationales. D'autres souhaitent la réorienter plus nettement vers une confédération d'États. Ces positions ne sont pas purement théoriques : elles influencent les controverses sur l'unanimité, la primauté du droit, le budget, l'endettement commun, l'élargissement ou la défense.

Le fait que ces visions coexistent ne rend pas l'Union nécessairement ingouvernable. Son histoire montre au contraire qu'elle a souvent progressé précisément parce qu'elle permettait aux États de poursuivre des finalités différentes au sein d'une même architecture. Mais cette ambiguïté devient plus difficile à maintenir lorsque les politiques à adopter impliquent des transferts importants de ressources ou des décisions touchant directement aux fonctions régaliennes.

Le Livre blanc présenté par la Commission en 2017 est significatif de cette incertitude. Plutôt que de proposer une trajectoire unique, il exposait cinq scénarios allant d'une concentration sur le marché unique à une intégration accrue, en passant par la possibilité que les États souhaitant « faire plus » dans certains domaines puissent avancer ensemble. Ce choix méthodologique constitue en lui-même un indice : même l'institution historiquement associée à l'approfondissement de l'intégration reconnaissait qu'il n'existait plus une seule trajectoire évidente pour l'Union.

Le programme stratégique 2024-2029 du Conseil européen accentue encore ce changement de vocabulaire. Il ne présente pas l'approfondissement institutionnel comme l'objectif central ; il raisonne d'abord en termes de sécurité, de défense, de compétitivité, de résilience, de souveraineté et d'élargissement. L'enjeu est moins de savoir jusqu'où étendre l'Union que ce qu'elle doit être capable de faire dans un monde plus instable.

Ce déplacement constitue le point de passage vers le post-européisme. Il ne suffit cependant pas de constater la pluralité des finalités pour créer un concept nouveau. La littérature européenne dispose déjà d'outils très élaborés pour décrire la politisation de l'intégration, la persistance des États, la différenciation ou les contraintes identitaires. Si le terme de post-européisme doit posséder une utilité analytique propre, il faut donc préciser ce qu'il ajoute à ces travaux et les conditions auxquelles il peut être distingué d'un simple synonyme du « postfonctionnalisme » ou de l'intégration différenciée.

C'est l'objet de la partie suivante : définir rigoureusement le post-européisme, établir ses frontières conceptuelles et déterminer s'il permet réellement de caractériser un nouvel état de la construction européenne.

Je poursuis dans la logique conceptuelle déjà engagée dans la V2, mais en renforçant nettement l'arrière-plan académique et en distinguant précisément le post-européisme des notions voisines.

III. Définir le post-européisme : d'un changement de climat politique à un changement de paradigme

Le terme de « post-européisme » n'a d'intérêt analytique que s'il permet de désigner autre chose que la somme des crises traversées par l'Union, la progression des partis eurosceptiques ou l'existence désormais ancienne de formes d'intégration différenciée. Une notion nouvelle ne se justifie pas parce qu'elle propose un vocabulaire différent pour décrire des phénomènes déjà suffisamment expliqués ; elle doit permettre d'identifier une transformation que les catégories existantes ne saisissent qu'imparfaitement lorsqu'elles sont prises séparément. C'est à cette condition seulement que le post-européisme peut prétendre constituer une grille d'analyse utile de la période européenne contemporaine.

L'hypothèse défendue ici est que cette transformation concerne avant tout la finalité politique de l'intégration. Depuis les premières communautés, les États ont toujours divergé sur l'étendue souhaitable des compétences communes, sur le rôle des institutions supranationales ou sur la possibilité d'une union politique. Il serait donc historiquement faux de soutenir qu'un consensus fédéral aurait longtemps prévalu avant d'être brutalement renversé par la montée récente du souverainisme. Le consensus qui a effectivement structuré une grande partie de la construction européenne était plus limité mais aussi plus important : malgré leurs désaccords sur le point d'arrivée, les principaux acteurs acceptaient généralement que l'approfondissement de la coopération et de l'intégration constitue la direction normale du processus.

Le post-européisme correspond au moment où cette présomption elle-même devient contestable. L'intégration n'est pas abandonnée ; elle perd son statut de finalité implicite. Elle doit désormais être justifiée par les effets qu'elle produit, par la légitimité qui l'accompagne et par les capacités qu'elle permet aux Européens d'acquérir. Ce changement paraît moins spectaculaire qu'un retrait d'un État membre ou qu'une crise institutionnelle ouverte, mais il touche plus profondément à la logique du projet. L'enjeu n'est plus seulement de savoir comment poursuivre l'intégration ; il est devenu possible de considérer que plusieurs trajectoires européennes peuvent demeurer durablement différentes sans que cette pluralité soit nécessairement interprétée comme une anomalie provisoire.

Cette évolution appelle une définition rigoureuse, faute de quoi le post-européisme risquerait de devenir un concept englobant où seraient indistinctement réunis euroscepticisme, souverainisme, différenciation, fatigue institutionnelle et déclin géopolitique. Une telle extension lui ferait perdre toute valeur explicative.

3.1. Ce que le post-européisme ne désigne pas

La première précaution consiste à dissocier le post-européisme de l'anti-européisme. Le préfixe *post-* ne signifie pas ici « après l'Europe » au sens d'une disparition du projet européen. Il désigne une situation située après la domination d'un certain paradigme de l'intégration. L'objet du concept n'est donc pas la pérennité de l'Union en tant qu'organisation, mais le cadre intellectuel à partir duquel son évolution est pensée.

Cette distinction est fondamentale parce que les indicateurs disponibles ne permettent pas de soutenir sérieusement l'idée d'un effondrement général de l'attachement à l'Union. Le Brexit a démontré la réversibilité juridique et politique de l'appartenance européenne, mais il n'a pas ouvert une séquence de retraits successifs. L'euro s'est au contraire élargi depuis sa création, tandis que Schengen, malgré les réintroductions temporaires de contrôles et les tensions

auxquelles il est soumis, demeure l'un des espaces de libre circulation les plus intégrés au monde. Le post-européisme ne peut donc être construit sur la thèse d'une désintégration généralisée que les faits ne confirment pas.

Il ne doit pas davantage être assimilé à l'eurosepticisme. La littérature sur ce dernier distingue depuis longtemps différents degrés de contestation, allant d'une opposition de principe à l'intégration à une critique plus limitée de certaines politiques ou de certains transferts de compétence. Paul Taggart et Aleks Szczerbiak ont notamment proposé une distinction devenue classique entre *hard* et *soft Euroscepticism*, précisément pour éviter de traiter comme équivalentes l'opposition fondamentale au projet européen et la contestation de certaines de ses formes ou politiques ³³. Le post-européisme relève d'un autre registre : il ne caractérise pas d'abord une attitude favorable ou défavorable à l'Union, mais les conditions dans lesquelles ses choix institutionnels sont désormais évalués.

Un gouvernement peut ainsi être fortement favorable à l'appartenance européenne et parfaitement compatible avec une situation post-européiste s'il considère que l'intégration doit être approfondie dans certains domaines mais non dans tous. Inversement, un parti euroseptique n'est pas automatiquement porteur d'une pensée post-européiste : il peut simplement souhaiter restituer des compétences aux États sans formuler aucune conception nouvelle de l'ordre européen. Le post-européisme est donc une catégorie de compréhension du système, non une famille politique.

Il ne se confond pas davantage avec le souverainisme. Celui-ci place généralement au centre de son raisonnement la restauration ou la protection de la capacité décisionnelle nationale. Le post-européisme part d'une prémisse différente : la souveraineté n'est pas nécessairement maximisée lorsque la décision demeure nationalement localisée. Dans plusieurs secteurs, l'absence de capacité matérielle peut rendre très formelle une autonomie juridique pourtant intacte. Une politique post-européiste peut donc conduire à davantage d'intégration lorsqu'une action collective permet effectivement d'accroître la capacité des États participants. C'est même l'un des paradoxes centraux de cette approche : refuser l'intégration comme finalité générale peut conduire à préconiser une intégration beaucoup plus ambitieuse là où elle produit une capacité stratégique démontrable.

Le post-européisme ne doit pas non plus être utilisé comme synonyme du déclin européen. La diminution relative du poids démographique ou économique de l'Europe dans le monde, les retards observés dans certains secteurs technologiques ou les difficultés liées à la défense constituent des problèmes stratégiques distincts. Ils contribuent à rendre plus urgente la question des capacités européennes, mais ils ne définissent pas le concept. Une Europe économiquement très dynamique pourrait tout aussi bien entrer dans une phase post-européiste si ses États cessaient de considérer l'intégration uniforme comme la trajectoire politique naturelle de l'Union.

Enfin, le post-européisme n'est pas l'intégration différenciée. Cette dernière est un phénomène institutionnel observable et abondamment documenté. Le post-européisme cherche à décrire le changement de paradigme qui intervient lorsque cette différenciation n'est plus comprise seulement comme un instrument temporaire destiné à faciliter l'intégration ultérieure de tous, mais comme l'une des caractéristiques potentiellement permanentes de l'ordre politique européen.

Ces distinctions permettent de délimiter le concept de manière négative. Elles ne suffisent cependant pas à établir positivement ce qui caractériserait une véritable condition post-européiste.

³³ Taggart & Szczerbiak, 2002, <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-working-paper-6.pdf&site=266>

3.2. Une définition du post-européisme

Le post-européisme peut être défini comme **la phase de la construction européenne dans laquelle l'intégration ne constitue plus une finalité politique présupposée, mais un instrument soumis à une exigence de légitimité, d'efficacité et de capacité ; cette phase se caractérise par la pluralité durable des finalités européennes, par la possibilité de degrés différenciés d'intégration et par le passage d'une logique de convergence institutionnelle à une logique d'exercice effectif de la souveraineté.**

Chacun des termes de cette définition importe. La première rupture concerne la place de l'intégration. Dans le paradigme classique, celle-ci pouvait être discutée dans son rythme ou dans ses modalités, mais elle bénéficiait d'une présomption positive : une politique davantage européanisée apparaissait généralement comme une étape supplémentaire de la construction communautaire. Dans une condition post-européiste, cette présomption disparaît. L'intégration devient une option parmi les instruments possibles de l'action publique et doit être évaluée selon son aptitude à produire un résultat politique que le niveau national ou d'autres formes de coopération ne permettraient pas d'atteindre avec la même efficacité.

Le changement est plus important qu'une simple invocation du principe de subsidiarité. Celui-ci appartient déjà aux traités et vise à déterminer, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, si les objectifs d'une action peuvent être mieux réalisés à l'échelle européenne qu'au niveau national, régional ou local³⁴. Le post-européisme pose une question plus large : non seulement quel niveau est techniquement approprié pour une politique donnée, mais **quelle architecture politique générale doit résulter de la possibilité que les réponses apportées à cette question demeurent durablement différentes selon les États et selon les domaines.**

La deuxième caractéristique est donc la pluralité des finalités. Les membres de l'Union peuvent partager l'intérêt fondamental de préserver le marché intérieur, la stabilité du continent ou certains principes juridiques tout en ne souhaitant pas transformer l'ensemble en une même forme politique. L'un peut rechercher une intégration budgétaire beaucoup plus poussée ; un autre peut privilégier la défense ; un troisième peut souhaiter conserver davantage d'autonomie en matière fiscale ou sociale. Tant que ces différences sont interprétées comme des rythmes provisoires sur une trajectoire identique, elles ne modifient pas le paradigme intégrationniste. Elles deviennent post-européistes lorsqu'il est admis qu'elles puissent constituer des choix politiques durables.

La troisième caractéristique concerne le critère de légitimité. L'intégration doit désormais produire une capacité identifiable. Cette notion ne doit pas être comprise dans un sens étroitement technocratique. Une capacité politique ne se réduit pas à l'existence d'un budget ou d'une administration ; elle suppose la possibilité de déterminer un objectif, de réunir les moyens nécessaires à sa réalisation, de décider dans des délais compatibles avec l'action et d'assumer la responsabilité politique de cette décision. L'intégration n'est donc pertinente que si elle permet d'augmenter l'une ou plusieurs de ces dimensions sans dégrader disproportionnellement la légitimité de l'ensemble.

Cette reformulation explique pourquoi le post-européisme ne correspond pas nécessairement à un mouvement de désintégration. Dans la défense ou les technologies critiques, l'analyse des capacités peut conduire à une mise en commun beaucoup plus importante qu'aujourd'hui. Dans d'autres politiques, elle peut conduire au contraire à maintenir ou restituer une marge d'autonomie plus grande aux États. Le concept ne fixe pas a priori la direction du transfert de compétences ; il modifie le raisonnement par lequel cette direction doit être déterminée.

³⁴ Union européenne, article 5 du traité sur l'Union européenne, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/2016/art_5/oj

Cette neutralité relative est indispensable à sa valeur analytique. Si le post-européisme devait signifier systématiquement « moins d'Union », il ne constituerait qu'une variante du souverainisme. S'il devait signifier « davantage d'intégration là où elle est nécessaire » tout en supposant que cette nécessité s'étend progressivement à l'ensemble des politiques, il redeviendrait une formulation différente du fonctionnalisme classique. Son intérêt réside précisément dans la possibilité de conclusions différentes selon les secteurs.

3.3. Trois critères permettant d'identifier une condition post-européiste

Une définition conceptuelle doit pouvoir être confrontée à la réalité. Trois critères cumulatifs permettent de distinguer une situation simplement conflictuelle d'une véritable condition post-européiste.

Le premier est l'affaiblissement durable de la finalité intégrationniste commune. Cela ne signifie pas que la majorité des États refuse toute nouvelle intégration, mais qu'il n'existe plus de présomption largement partagée selon laquelle les divergences actuelles ont vocation à être résorbées dans une union progressivement plus homogène. L'existence de débats répétés sur les « cercles », les « coalitions de volontaires », les coopérations renforcées ou les formats différenciés devient alors plus qu'une réponse temporaire au blocage : elle signale la possibilité d'une architecture durablement plurielle.

Le deuxième critère est l'acceptation politique de la non-convergence. Il existe depuis longtemps des régimes différenciés dans l'Union, mais beaucoup ont historiquement été conçus comme temporaires ou comme des exceptions. Les critères de convergence de la zone euro en sont l'illustration : hors clause particulière, les États membres sont juridiquement censés rejoindre la monnaie unique lorsque les conditions sont remplies. Le post-européisme commence véritablement lorsque la différenciation cesse d'être pensée uniquement comme un écart par rapport à une norme finale uniforme.

Le troisième critère est l'évolution du principe d'évaluation. Une décision européenne est moins jugée selon la quantité d'intégration qu'elle représente que selon la capacité ou la protection qu'elle produit. Le langage politique européen contemporain est à cet égard significatif. Les concepts de « souveraineté européenne », de « résilience », de « sécurité économique », de « réduction des dépendances » ou d'« autonomie stratégique » occupent désormais une place beaucoup plus importante dans les documents officiels. Le programme stratégique 2024-2029 du Conseil européen lie explicitement prospérité, compétitivité, défense, technologies stratégiques et capacité de l'Union à défendre ses intérêts dans un environnement de compétition mondiale³⁵.

Le rapport Draghi sur la compétitivité européenne participe du même déplacement. Son raisonnement ne consiste pas à demander une intégration plus poussée pour satisfaire une logique institutionnelle ; il identifie des secteurs dans lesquels la fragmentation des marchés, de l'investissement ou des politiques industrielles réduit la capacité européenne à répondre à la concurrence internationale. La justification de l'action commune devient directement capacitaire : il faut agir ensemble lorsqu'une masse critique insuffisante, une fragmentation des ressources ou une dépendance extérieure empêchent les Européens d'atteindre leurs objectifs³⁶.

Ces trois critères permettent de comprendre pourquoi la situation contemporaine ne peut être réduite à une simple montée de l'euroscepticisme. Une condition post-européiste peut

³⁵ Conseil européen, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

³⁶ Commission européenne, 2024, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

parfaitement coexister avec une forte demande d'action européenne. Elle devient même particulièrement visible lorsque les citoyens ou les gouvernements réclament davantage d'Europe dans certains domaines tout en refusant que cette demande serve de justification générale à de nouveaux transferts de compétences.

Le post-européisme correspond ainsi à une modification de la question elle-même. Le débat classique demandait : **quelle quantité d'intégration sommes-nous prêts à accepter ?** Le débat post-européiste demande : **quelles formes d'action européenne produisent effectivement la souveraineté, la capacité ou la protection recherchées ?**

3.4. Post-européisme et postfonctionnalisme : expliquer le dissensus ou penser l'ordre qui lui succède

La proximité entre le post-européisme et la théorie postfonctionnaliste de l'intégration européenne impose une clarification particulière. Sans celle-ci, le nouveau concept risquerait de simplement reformuler une littérature académique déjà bien établie.

Le postfonctionnalisme développé notamment par Hooghe et Marks cherche à comprendre pourquoi l'intégration européenne, longtemps expliquée principalement par l'interdépendance économique, les intérêts des gouvernements ou l'action des institutions supranationales, rencontre des contraintes politiques croissantes. Leur apport consiste notamment à réintroduire l'identité, la politisation et la compétition partisane dans l'explication des choix institutionnels. Lorsque l'Europe devient visible politiquement et que les questions d'appartenance sont mobilisées électoralement, les gouvernements ne peuvent plus négocier les transferts de compétence avec la même autonomie qu'au temps du consensus permissif³⁷.

Le postfonctionnalisme constitue donc une théorie explicative des contraintes qui pèsent sur l'intégration. Il permet de comprendre pourquoi l'interdépendance fonctionnelle ne se traduit pas nécessairement par davantage de supranationalité et pourquoi la politisation peut interrompre ou réorienter les dynamiques précédemment décrites par le néofonctionnalisme.

Le post-européisme se situe à un niveau différent. Il ne cherche pas principalement à expliquer pourquoi l'intégration est devenue plus difficile. Il s'intéresse à la forme politique susceptible d'apparaître **une fois admis que cette difficulté n'est pas conjoncturelle et que la pluralité des finalités peut être permanente**. Autrement dit, le postfonctionnalisme décrit le passage du consensus au dissensus ; le post-européisme cherche à conceptualiser l'ordre politique qui devient nécessaire lorsque le dissensus cesse d'être considéré comme un obstacle temporaire à surmonter.

La différence peut être formulée ainsi : le postfonctionnalisme pose essentiellement la question des **contraintes de l'intégration** ; le post-européisme pose celle de **l'organisation de la non-convergence**.

Cette distinction ne doit pas être exagérée pour créer artificiellement une rupture académique. Le post-européisme est redevable aux travaux postfonctionnalistes parce qu'ils fournissent une partie du diagnostic sur lequel il repose. Sa contribution éventuelle se situe ailleurs : dans la transformation de ce diagnostic en interrogation sur la nature durable du système européen.

L'intérêt du concept dépendra donc de sa capacité à produire des hypothèses institutionnelles spécifiques. S'il se borne à constater que l'identité nationale contraint l'intégration, il n'ajoute presque rien à la littérature existante. S'il permet en revanche de penser une Union dans

³⁷ Hooghe & Marks, 2009, <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>

laquelle la diversité des finalités devient constitutive plutôt que résiduelle, il peut offrir une grille différente de celle qui oppose simplement poursuite et blocage de l'intégration.

3.5. L'intégration différenciée : un phénomène ancien qui ne suffit pas à définir le post-européisme

La seconde littérature avec laquelle la distinction doit être établie est celle de l'intégration différenciée. À première vue, la proposition d'une Union à géométrie souveraine pourrait sembler n'être qu'une reformulation de mécanismes déjà connus. La zone euro ne comprend pas l'intégralité des États de l'Union ; Schengen possède une géographie spécifique ; certaines politiques de justice ont longtemps fait l'objet d'exemptions ; la coopération structurée permanente en matière de défense et le Parquet européen illustrent d'autres formes de participation différenciée. Les traités eux-mêmes organisent les coopérations renforcées, qui permettent à un minimum de neuf États d'approfondir certaines politiques lorsque les objectifs recherchés ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble³⁸.

La différenciation n'est donc ni récente ni marginale. Frank Schimmelfennig et Thomas Winzen en proposent une analyse systématique dans *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*. Leur travail montre notamment que la différenciation répond à plusieurs logiques : elle peut permettre à des États ne disposant pas encore des capacités nécessaires de rejoindre progressivement une politique commune, mais aussi donner une marge durable à ceux qui contestent l'intégration dans certains domaines sensibles³⁹.

Cette distinction entre différenciation instrumentale et différenciation constitutionnelle est particulièrement utile. Dans le premier cas, l'écart est principalement lié aux capacités ou au calendrier et peut être temporaire. Dans le second, il résulte d'une préférence politique durable pour un niveau différent d'intégration. La première logique reste parfaitement compatible avec une destination commune ; la seconde commence déjà à remettre en question l'idée d'une convergence finale uniforme.

C'est précisément à partir de cette seconde logique que le post-européisme peut être construit, sans toutefois s'y réduire. L'intégration différenciée décrit une **architecture ou un mécanisme** ; le post-européisme décrit une **transformation de la finalité du système**. Une Union peut être différenciée tout en demeurant profondément intégrationniste si ses différences sont comprises comme des étapes provisoires sur une trajectoire commune. Elle devient post-européiste lorsque la non-convergence elle-même acquiert une légitimité politique durable.

La distinction entre « Europe à plusieurs vitesses » et « géométrie souveraine » devient ici déterminante. L'expression « plusieurs vitesses » suppose implicitement un même itinéraire et une même destination : certains participants se déplacent simplement plus rapidement que d'autres. La géométrie souveraine repose sur une hypothèse plus radicale, mais aussi plus conforme à certaines évolutions observables : selon les politiques, tous les États n'ont pas nécessairement vocation à rejoindre exactement la même destination institutionnelle.

Il ne faut pas sous-estimer ce que cette hypothèse implique. L'Union s'est historiquement construite autour d'un droit commun dont l'unité et l'effectivité constituent des ressources fondamentales. Transformer la différenciation en principe général sans préciser ses limites pourrait dégrader le marché intérieur, multiplier les statuts, créer des membres de première et de seconde catégorie et favoriser les stratégies de *cherry-picking*. Schimmelfennig et Winzen soulignent précisément que l'intégration différenciée doit être évaluée au regard de ses effets sur l'unité de l'Union, la solidarité entre membres et l'égalité politique entre États⁴⁰.

³⁸ Union européenne, article 20 du traité sur l'Union européenne, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/2016/art_20/oj

³⁹ Schimmelfennig & Winzen, 2020, <https://academic.oup.com/book/36955>

⁴⁰ Schimmelfennig & Winzen, 2020, <https://academic.oup.com/book/36955/chapter-abstract/322248412>

Le post-européisme ne peut donc servir de justification générale à toutes les différenciations. Il oblige au contraire à construire une théorie de leurs limites. Certaines dimensions doivent probablement rester indivisibles si l'Union veut continuer d'exister comme ordre politique cohérent ; d'autres peuvent supporter des niveaux différents de participation. La difficulté analytique consiste précisément à déterminer la frontière entre les deux.

Cette question conduit au problème le plus important de la présente note. Si la réussite européenne ne peut plus être mesurée simplement par le degré d'intégration et si la souveraineté nationale ne suffit pas non plus à garantir une capacité réelle d'action, il devient nécessaire de disposer d'un troisième critère permettant d'arbitrer entre les niveaux de décision.

Ce critère sera celui de la **capacité**. Le passage du post-européisme comme diagnostic à l'Europe des capacités comme proposition théorique constitue ainsi l'étape suivante de la démonstration. Il exige de revenir sur la notion même de souveraineté : non pour en réduire la portée juridique, mais pour montrer qu'elle ne peut plus être pensée indépendamment des moyens matériels, politiques et stratégiques qui permettent de l'exercer.

IV. De l'intégration à la capacité : reformuler la souveraineté européenne

Le déplacement du débat européen vers la question des capacités oblige à revenir sur une notion que l'intégration a contribué à rendre plus complexe sans jamais la faire disparaître : la souveraineté. Celle-ci continue trop souvent d'être appréhendée selon une alternative binaire. Une compétence serait soit nationale, auquel cas l'État demeurerait souverain, soit européenne, auquel cas il aurait abandonné une part de cette souveraineté. Ce raisonnement conserve une pertinence juridique évidente, mais il devient insuffisant dès lors que l'on cherche à mesurer la capacité réelle d'un acteur politique à déterminer ses choix, à les mettre en œuvre et à en supporter les conséquences.

La souveraineté ne peut plus être analysée uniquement comme la localisation formelle de la compétence. Elle doit aussi être rapportée aux moyens matériels, institutionnels et stratégiques qui permettent à cette compétence de produire des effets. Un État peut conserver intégralement le droit de décider dans un domaine tout en dépendant, pour l'exercice effectif de cette décision, d'infrastructures, de capitaux, de technologies ou de garanties de sécurité qu'il ne maîtrise pas. À l'inverse, un transfert ou un exercice commun de compétence peut, dans certaines circonstances, accroître la liberté d'action des États participants en leur donnant accès à des ressources qu'ils ne pourraient mobiliser séparément.

Cette distinction n'abolit donc pas la souveraineté nationale ; elle en modifie l'analyse. Elle oblige à dissocier la souveraineté comme compétence de la souveraineté comme capacité.

4.1. De la souveraineté juridique à la souveraineté effective

Dans sa définition classique, la souveraineté renvoie à l'existence d'une autorité suprême capable de décider en dernier ressort sur un territoire et une population déterminés. Cette conception demeure au fondement de l'ordre juridique international et de l'organisation constitutionnelle des États. L'Union européenne n'a jamais supprimé cette réalité. Elle est fondée sur des traités conclus entre États souverains qui déterminent les compétences attribuées aux institutions communes. Le principe d'attribution inscrit à l'article 5 du traité sur l'Union européenne rappelle précisément que l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont conférées⁴¹.

Mais cette souveraineté juridique ne suffit pas à décrire l'autonomie réelle d'un acteur politique. Dans un système d'interdépendances profondes, un État peut disposer formellement d'un pouvoir de décision tout en n'ayant pas la capacité de modifier substantiellement les conditions dans lesquelles cette décision produit ses effets. La distinction entre indépendance juridique et dépendance matérielle est particulièrement visible dans les secteurs technologiques, énergétiques, financiers ou militaires.

L'exemple de l'énergie est éclairant. Un État peut conserver entièrement sa compétence en matière de politique énergétique tout en dépendant fortement de fournisseurs extérieurs, de réseaux transnationaux ou de technologies qu'il ne contrôle pas. Sa souveraineté juridique est intacte, mais son autonomie stratégique est contrainte. Les débats européens sur la réduction des dépendances énergétiques après l'invasion russe de l'Ukraine ont précisément remis au centre cette question de la capacité réelle. La stratégie REPowerEU, présentée en 2022, visait

⁴¹ Union européenne, article 5 TUE, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_5/oj

à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes et à accélérer la diversification des approvisionnements⁴².

La même logique s'applique aux technologies critiques. Un État peut disposer du pouvoir juridique de réglementer l'intelligence artificielle, les télécommunications ou les infrastructures numériques sans maîtriser les semi-conducteurs, les capacités de calcul, les plateformes ou les chaînes industrielles nécessaires à leur développement. Dans ce cas, la liberté normative n'équivaut pas à une autonomie technologique. La politique européenne sur les semi-conducteurs, notamment à travers le règlement européen sur les puces, répond précisément au constat d'une vulnérabilité liée à une concentration mondiale de la production et à la nécessité de renforcer les capacités industrielles européennes⁴³.

La souveraineté effective peut donc être pensée comme l'articulation de quatre dimensions : compétence juridique, capacité matérielle, autonomie décisionnelle et volonté politique. Il ne s'agit pas d'en faire une formule scientifique au sens strict, mais d'utiliser cette grille pour éviter une confusion fréquente entre le droit de décider et le pouvoir d'obtenir.

Sous cet angle, la souveraineté n'est pas nécessairement diminuée lorsqu'une compétence est exercée collectivement. Elle peut être reconfigurée. Si la mise en commun permet d'acquérir une capacité de négociation, de financement ou de production qu'aucun participant ne pourrait atteindre séparément, le transfert apparent de compétence peut produire un gain d'autonomie substantielle. C'est cette logique que l'Union a déjà expérimentée dans plusieurs domaines.

La politique commerciale commune en fournit l'exemple le plus clair. Aucun État membre pris isolément ne disposerait d'un pouvoir de négociation équivalent à celui du marché intérieur européen lorsqu'il s'agit de négocier avec les États-Unis, la Chine ou de grands blocs commerciaux. Le fait de transférer la compétence commerciale à l'Union a limité la faculté des États de négocier individuellement, mais il a simultanément augmenté leur poids collectif dans le système commercial international. La souveraineté nationale n'a pas simplement été réduite ; elle a été convertie en capacité d'action commune.

Cette logique est cependant plus difficile à reproduire dans les domaines où les préférences nationales sont moins homogènes ou où les coûts politiques de la décision sont plus élevés. Une politique commerciale peut être négociée au niveau européen sans exiger des citoyens le même niveau d'identification politique qu'un budget redistributif ou qu'une décision militaire. La capacité commune dépend donc à la fois des ressources disponibles et du degré de consentement à leur mise en commun.

C'est pourquoi une théorie de la souveraineté européenne ne peut se limiter à demander quelles compétences devraient être transférées. Elle doit examiner dans quels domaines la mise en commun augmente réellement la capacité et dans lesquels elle risque au contraire de produire davantage de conflit que d'efficacité.

4.2. L'échelle comme problème stratégique

⁴² Commission européenne, 2022, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_fr

⁴³ Union européenne, 2023, règlement établissant un cadre de mesures pour renforcer l'écosystème européen des semi-conducteurs, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1781/oj>

Le débat européen est souvent organisé autour de la notion de subsidiarité : une politique doit être exercée au niveau le plus pertinent. Mais le choix de l'échelle ne relève pas seulement d'une question administrative. Il devient stratégique lorsque les coûts fixes, les effets de réseau ou la taille des acteurs internationaux rendent certaines capacités très difficiles à soutenir au niveau national.

La défense en constitue un exemple évident. Les États européens disposent collectivement de budgets militaires significatifs, d'industries performantes et de forces armées professionnelles. Pourtant, la fragmentation des achats, des standards, des doctrines et des chaînes industrielles réduit une partie de l'efficacité de ces ressources. La Commission comme le Conseil ont insisté sur la nécessité d'accroître les achats en commun, de renforcer la base industrielle et technologique de défense et de réduire les déficits capacitaires⁴⁴.

Le problème n'est donc pas seulement celui du niveau de dépense. Il est celui de la conversion de dépenses nationales dispersées en capacités utilisables collectivement. Une souveraineté qui resterait intégralement nationale mais produirait vingt-sept systèmes de procurement, des standards incompatibles et des dépendances extérieures importantes peut être juridiquement complète tout en étant stratégiquement inefficace.

La même logique apparaît dans les infrastructures numériques. Le développement de centres de données, de capacités de calcul avancé ou de réseaux de communication sécurisés implique des investissements que peu d'États peuvent porter seuls à une échelle comparable aux grands acteurs américains ou chinois. La question de l'échelle devient alors une question de capacité : quelle taille de marché, quel volume de financement et quelle coordination industrielle sont nécessaires pour qu'une politique soit réellement crédible ?

Le rapport Draghi insiste précisément sur la fragmentation comme l'un des obstacles à la compétitivité européenne. Son diagnostic n'est pas que l'Europe manquerait de toutes les ressources nécessaires, mais qu'elle les répartit entre marchés de capitaux, régulations et stratégies nationales insuffisamment articulées, ce qui réduit sa capacité à financer et développer des entreprises de grande taille dans les secteurs les plus intensifs en capital et en technologie⁴⁵.

Le problème peut être reformulé de manière simple : **la souveraineté est d'autant plus crédible que l'échelle de décision correspond à l'échelle réelle du problème.**

Cette affirmation ne conduit pas automatiquement à privilégier l'Union. Certaines politiques sont plus efficacement exercées au niveau national ou local, en particulier lorsqu'elles impliquent des préférences collectives différentes ou lorsque les avantages d'échelle sont faibles. La logique capacitaire n'est donc pas centralisatrice par principe. Elle oblige à comparer les gains d'échelle aux coûts politiques de l'intégration.

C'est précisément cette comparaison qui manque souvent dans le débat européen. Les fédéralistes tendent parfois à déduire de l'existence d'un problème transnational la nécessité d'un pouvoir commun uniforme. Les souverainistes tendent symétriquement à considérer que le maintien de la compétence nationale garantit l'autonomie. L'approche par les capacités oblige à examiner les deux termes : quelles ressources supplémentaires l'échelle commune permet-elle d'obtenir, et quel coût en matière de légitimité, de flexibilité ou de diversité produit-elle ?

⁴⁴ Conseil européen, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

⁴⁵ Commission européenne, 2024, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

4.3. Une Union très intégrée peut rester stratégiquement fragmentée

L'Union européenne constitue aujourd'hui un paradoxe institutionnel. Peu d'ensembles politiques ont atteint un niveau aussi élevé d'intégration économique et juridique entre États souverains. Pourtant, dans plusieurs secteurs décisifs de la puissance contemporaine, les capacités restent fragmentées ou dépendent fortement d'acteurs extérieurs.

Cette situation est particulièrement visible dans la défense. L'Union dispose de politiques, de fonds et de mécanismes de coordination, mais la défense collective du continent repose d'abord sur l'OTAN. Les États membres conservent la quasi-totalité des capacités militaires, des chaînes de commandement et des décisions d'engagement. Cette architecture peut être rationnelle et compatible avec les préférences des États ; elle montre néanmoins qu'un haut degré d'intégration économique n'entraîne pas mécaniquement une intégration stratégique équivalente.

La politique étrangère connaît une difficulté comparable. L'Union dispose d'un Haut représentant, d'un Service européen pour l'action extérieure, d'un réseau de délégations et de nombreux instruments économiques. Mais les décisions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune restent généralement soumises à l'unanimité, ce qui limite parfois la rapidité ou l'ambition de l'action collective. Là encore, le problème ne tient pas uniquement à une insuffisance institutionnelle ; il reflète des divergences réelles d'intérêts et de cultures stratégiques.

La question industrielle offre un autre exemple. Le marché intérieur a profondément réduit les barrières économiques entre États, mais les politiques industrielles, les aides publiques et les stratégies d'investissement restent encore largement nationales. Cette configuration peut produire des tensions lorsque les capacités budgétaires des États sont très différentes. Les grands pays peuvent soutenir plus facilement certains secteurs stratégiques, tandis que les États plus petits craignent que l'assouplissement des règles sur les aides d'État ne fragmente le marché intérieur.

L'intégration européenne a donc produit une capacité réglementaire très importante sans toujours créer les instruments permettant d'orienter collectivement l'investissement ou de financer des priorités stratégiques communes. C'est précisément ce que le débat sur la compétitivité européenne met désormais en évidence.

Le problème n'est pas qu'une capacité réglementaire serait par nature inférieure à une capacité industrielle ou militaire. Le pouvoir normatif peut être extrêmement efficace. Le marché intérieur permet à l'Union d'imposer des standards qui influencent les entreprises bien au-delà de ses frontières. La politique de concurrence et la régulation numérique constituent des instruments de puissance réels. Mais une puissance normative reste insuffisante lorsqu'elle n'est pas soutenue par une capacité de financement, d'innovation ou de projection correspondante.

Le risque est alors celui d'une asymétrie : l'Europe peut définir les règles d'un secteur dont les technologies, les infrastructures ou les entreprises dominantes sont situées ailleurs. Elle conserve une capacité d'encadrement, mais pas nécessairement une maîtrise équivalente de la chaîne de valeur.

Cette observation renforce l'idée qu'une Union très intégrée peut rester stratégiquement fragmentée. L'intégration est une condition de certaines capacités, mais elle ne les crée pas automatiquement. Elle doit être articulée à des objectifs politiques et à des instruments suffisamment précis.

4.4. De la puissance normative à la puissance capacitaire

La notion de « puissance normative » a longtemps permis de décrire l'une des singularités de l'Union européenne. Ian Manners a notamment défendu l'idée que l'influence européenne ne reposait pas seulement sur la coercition ou sur la puissance militaire, mais sur sa capacité à diffuser des normes et des standards par l'attractivité de son modèle juridique et institutionnel⁴⁶.

Cette approche reste pertinente. L'Union dispose toujours d'un pouvoir réglementaire exceptionnel, en particulier lorsqu'elle agit à partir du marché intérieur. La taille de son marché oblige de nombreuses entreprises multinationales à se conformer à ses règles, ce qui produit des effets extraterritoriaux. Anu Bradford a décrit ce phénomène à travers la notion de « Brussels Effect », c'est-à-dire la capacité de l'Union à externaliser de facto ses standards en raison du poids de son marché et de la rigidité de certaines réglementations⁴⁷.

Mais cette forme de puissance rencontre des limites dans un environnement international de plus en plus structuré par la rivalité technologique et industrielle. La réglementation peut imposer des standards ; elle ne suffit pas à garantir que les entreprises capables de produire les technologies correspondantes seront européennes. Elle peut contrôler l'accès au marché ; elle ne crée pas automatiquement les chaînes de valeur, les infrastructures de calcul ou les capacités énergétiques nécessaires à l'autonomie.

Le passage vers une « puissance capacitaire » ne signifie donc pas renoncer au rôle normatif de l'Union. Il consiste à lui ajouter une autre dimension : la capacité à produire, financer, sécuriser et déployer les moyens nécessaires à la réalisation de ses objectifs.

Cette évolution apparaît déjà dans le langage des institutions. Les notions de sécurité économique, de résilience, de technologies critiques ou de réduction des dépendances occupent une place croissante dans les stratégies européennes. La stratégie européenne de sécurité économique présentée en 2023 identifie notamment quatre catégories de risques : résilience des chaînes d'approvisionnement, sécurité physique et cyber des infrastructures critiques, sécurité technologique et risque d'exploitation des dépendances économiques à des fins de coercition⁴⁸.

Ce cadre témoigne d'un changement important. Le commerce et l'interdépendance ne sont plus envisagés uniquement comme des facteurs de prospérité et de stabilisation ; ils sont aussi analysés comme des sources potentielles de vulnérabilité. Une chaîne d'approvisionnement peut produire de l'efficacité économique tout en créant un risque stratégique si elle dépend d'un acteur susceptible d'utiliser cette dépendance comme levier politique.

L'Union est donc confrontée à un exercice délicat : préserver les bénéfices de l'ouverture tout en réduisant les dépendances jugées excessives. Cette logique ne correspond ni à l'autarcie ni à une simple continuation de la libéralisation économique. Elle exige une politique de sélection des vulnérabilités et de construction ciblée de capacités.

Le post-européisme trouve ici une application directe. Si l'intégration doit être évaluée selon les capacités qu'elle produit, alors l'Europe ne doit pas chercher à uniformiser toutes les politiques. Elle doit identifier celles pour lesquelles une masse critique commune est indispensable à l'autonomie stratégique.

⁴⁶ Manners, 2002, <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>

⁴⁷ Bradford, 2020, <https://global.oup.com/academic/product/the-brussels-effect-9780190088583>

⁴⁸ Commission européenne, 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/european-economic-security-strategy_en

4.5. Les « communautés de capacité » : une unité intermédiaire entre l'État et l'Union uniforme

La logique capacitaire conduit à envisager une forme d'organisation qui ne correspond ni à l'action strictement nationale ni à l'intégration uniforme de tous les membres. Il s'agit de ce que l'on peut appeler des **communautés de capacité** : des ensembles d'États qui acceptent de mutualiser durablement certains instruments parce que l'exercice collectif produit une capacité stratégique supérieure à celle qu'ils pourraient atteindre séparément.

Cette notion ne désigne pas une nouvelle catégorie juridique existante. Elle constitue un outil analytique pour penser les formes possibles d'intégration différenciée. Une communauté de capacité serait définie non par une identité politique générale ou par une volonté de converger vers un même modèle institutionnel, mais par un objectif concret : disposer collectivement d'un moyen d'action que les participants jugent nécessaire.

La défense offre un terrain évident. Des États partageant une perception comparable des menaces pourraient décider d'intégrer davantage certains achats, systèmes de commandement, capacités de défense aérienne, logistique ou production de munitions. L'objectif ne serait pas de créer immédiatement une armée fédérale européenne, mais de réduire les fragmentations qui empêchent les dépenses existantes de produire une capacité suffisante.

La même logique pourrait s'appliquer au spatial. Les programmes européens Galileo et Copernicus montrent déjà que des infrastructures stratégiques de grande échelle peuvent être conçues et financées collectivement. Dans le numérique, certains États pourraient approfondir les investissements communs dans le calcul haute performance, la cybersécurité ou les infrastructures de données. Dans l'énergie, des coopérations différenciées pourraient être organisées autour de l'interconnexion, du nucléaire, de l'hydrogène ou d'autres technologies en fonction des choix nationaux.

Une communauté de capacité suppose cependant plusieurs conditions. Elle doit répondre à un intérêt identifiable ; les participants doivent accepter les coûts correspondants ; les mécanismes de décision doivent être suffisamment efficaces pour éviter la paralysie ; les responsabilités doivent être définies ; enfin, la coopération ne doit pas produire d'externalités incompatibles avec le marché intérieur ou avec les obligations fondamentales de l'Union.

C'est ce dernier point qui distingue une communauté de capacité d'une simple coalition ad hoc. L'objectif n'est pas de juxtaposer une série d'accords extérieurs aux traités. Il est de réfléchir à la manière dont des coopérations plus profondes pourraient s'inscrire dans un cadre européen cohérent.

Cette logique existe déjà partiellement. Les coopérations renforcées permettent à un groupe d'au moins neuf États d'avancer dans certains domaines dans le cadre des institutions et du droit de l'Union⁴⁹. La coopération structurée permanente en matière de défense repose également sur la possibilité pour des États répondant à certains critères et acceptant des engagements plus contraignants de développer ensemble leurs capacités⁵⁰.

Mais les dispositifs existants restent pour l'essentiel conçus comme des instruments spécifiques, non comme le principe organisateur d'une architecture européenne durablement différenciée. Le concept de communauté de capacité vise précisément à explorer ce passage

⁴⁹ Union européenne, article 20 TUE, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/2016/art_20/oj

⁵⁰ Union européenne, article 42 §6 et protocole n°10 TUE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12016M042>

: de la coopération renforcée comme exception à la différenciation capacitaire comme modalité normale dans certains domaines.

4.6. La capacité comme critère d'arbitrage institutionnel

Si la capacité devient le principal critère permettant d'évaluer la pertinence d'une action européenne, encore faut-il éviter qu'elle ne devienne elle-même un concept vague. Toute politique publique peut prétendre produire une « capacité ». Le terme doit donc être associé à des critères précis.

Le premier est l'existence d'un déficit d'échelle. Une action commune se justifie davantage lorsque les États pris séparément ne peuvent atteindre une masse critique suffisante. C'est le cas de certaines infrastructures, de programmes industriels très coûteux ou de négociations commerciales avec de grandes puissances.

Le deuxième est l'existence d'externalités transfrontalières significatives. Une politique nationale peut être insuffisante lorsque ses effets dépassent largement les frontières de l'État. La sécurité énergétique, les réseaux numériques ou certaines politiques environnementales répondent à cette logique.

Le troisième est la possibilité d'une convergence politique suffisante. L'efficacité technique ne suffit pas. Une capacité commune suppose que les participants partagent au moins une définition minimale de l'objectif et acceptent de supporter les coûts nécessaires. Dans les domaines où les préférences sont trop divergentes, une intégration uniforme risque de produire davantage de blocage que de puissance.

Le quatrième critère est celui de la légitimité. Plus la politique touche à des choix distributifs ou régaliens, plus les mécanismes de contrôle démocratique doivent être robustes. Une capacité européenne dépourvue de responsabilité politique identifiable peut être techniquement efficace et politiquement fragile.

Le cinquième critère concerne la compatibilité avec l'ordre commun. Une coopération différenciée ne doit pas remettre en cause les règles fondamentales qui permettent au marché intérieur, au droit de l'Union ou aux institutions communes de fonctionner.

Ces critères permettent de sortir du débat abstrait sur la quantité optimale d'Europe. Ils conduisent à une méthode plus exigeante : **pour chaque domaine, comparer la capacité obtenue par l'action commune au coût politique, institutionnel et démocratique de la mise en commun.**

FIGURE 5

Matrice d'arbitrage institutionnel

Quel niveau d'intégration pour quels objectifs ?



Note : Cette matrice propose une typologie des formes d'intégration européenne en fonction de deux critères : le niveau de convergence politique entre États membres et les gains d'échelle attendus d'une action commune. Chaque quadrant correspond à un type d'architecture institutionnelle, sans hiérarchie normative.
Source : La Ligne Fine – Institut.

Cette logique peut conduire à des conclusions très différentes selon les politiques. Elle peut justifier une intégration beaucoup plus forte dans la défense ou le financement de l'innovation, tout en soutenant une plus grande diversité dans d'autres domaines où les gains d'échelle sont faibles ou où les préférences nationales sont durablement incompatibles.

4.7. Le paradoxe post-européiste : davantage d'Europe là où l'Europe produit réellement de la souveraineté

C'est ici qu'apparaît l'un des paradoxes les plus importants du raisonnement. Le post-européisme peut conduire à davantage d'intégration que le modèle actuel dans certains secteurs précisément parce qu'il refuse de faire de l'intégration une finalité uniforme.

Ce paradoxe permet de dissocier le concept du souverainisme classique. Si l'on part du principe que la souveraineté consiste dans la capacité à maîtriser ses choix, alors l'exercice collectif de certaines fonctions peut augmenter la souveraineté effective. Des États incapables séparément de financer un programme industriel majeur ou de sécuriser une infrastructure stratégique peuvent devenir plus autonomes en mutualisant leurs moyens.

Le même raisonnement permet de se distinguer d'un fédéralisme automatique. La mise en commun n'a pas besoin d'être générale pour être profonde. On peut imaginer une intégration très avancée dans un ensemble limité de politiques sans que cela implique la création d'un État fédéral européen compétent dans l'ensemble des domaines.

Cette perspective renverse ainsi le débat traditionnel. La question n'est plus de déterminer si une politique doit être « nationale » ou « européenne » en fonction d'une doctrine préalable de la souveraineté. Elle consiste à demander quelle configuration permet de maximiser simultanément capacité, légitimité et autonomie.

Le post-européisme ne signifie donc pas la fin de l'intégration. Il signifie la fin de l'intégration comme mesure suffisante du progrès européen. La réussite de l'Union ne devrait plus être évaluée principalement par l'extension quantitative de ses compétences, mais par sa capacité à transformer les ressources européennes en pouvoir d'action. Cela implique une hiérarchie nouvelle : l'intégration devient un moyen, la capacité devient le critère, la souveraineté effective devient la finalité.

Cette reformulation prépare directement la question institutionnelle. Si tous les États ne souhaitent pas exercer ensemble les mêmes compétences, mais si certains domaines exigent néanmoins une mise en commun beaucoup plus profonde, comment organiser juridiquement cette diversité sans défaire l'unité de l'Union ? C'est à cette question que répond l'hypothèse d'une **Union à géométrie souveraine**.

V. L'Union à géométrie souveraine : organiser la différenciation sans défaire l'Union

Si le post-européisme désigne la fin de l'intégration uniforme comme horizon présupposé, et si la capacité devient le principal critère permettant d'arbitrer entre plusieurs niveaux d'action, la question institutionnelle devient inévitable. Une Union composée d'États qui ne souhaitent pas nécessairement participer au même degré à toutes les politiques peut-elle rester suffisamment cohérente pour préserver son ordre juridique, son marché intérieur et sa capacité de décision ? La différenciation peut-elle devenir autre chose qu'un ensemble d'exceptions accumulées au fil des crises ? Peut-elle être organisée comme une architecture politique durable sans transformer l'Union en simple zone de coopération optionnelle ?

C'est à cette difficulté que répond l'hypothèse d'une **Union à géométrie souveraine**. Le terme ne désigne ni une nouvelle organisation extérieure à l'Union actuelle, ni une Europe dans laquelle chaque État sélectionnerait librement les obligations qui lui conviennent. Il renvoie à une architecture dans laquelle un socle politique et juridique commun demeure obligatoire, tandis que certaines capacités peuvent être exercées par des ensembles différenciés d'États en fonction de leurs intérêts, de leurs moyens et de leur volonté d'engagement, sans que la participation de tous soit nécessairement considérée comme l'aboutissement normal du processus.

L'hypothèse repose ainsi sur une distinction entre deux dimensions qui ont longtemps été partiellement confondues : **l'unité de l'ordre européen et l'uniformité de l'intégration**. La première est indispensable à l'existence de l'Union ; la seconde ne l'est pas nécessairement. Une communauté politique peut disposer d'institutions, de règles et d'intérêts communs tout en admettant des degrés différents de participation à certaines politiques. Toute la difficulté consiste à déterminer jusqu'où cette distinction peut être poussée sans affecter la cohérence de l'ensemble.

La proposition n'est crédible qu'à la condition de partir du système réellement existant. L'Union européenne est déjà profondément différenciée. La question n'est donc pas de savoir s'il faut introduire de la géométrie variable dans un ensemble qui serait actuellement uniforme, mais si les formes de différenciation accumulées depuis plusieurs décennies peuvent être pensées selon une logique politique plus cohérente.

5.1. La différenciation n'est pas une anomalie de l'Union : elle appartient déjà à son fonctionnement

La représentation d'une Union dont les vingt-sept membres exerceraient toutes les mêmes compétences selon les mêmes modalités ne correspond pas à la réalité institutionnelle. L'intégration européenne comporte depuis longtemps des régimes de participation distincts, certains liés à des critères objectifs de capacité, d'autres à des choix politiques, d'autres encore à des clauses négociées au moment des traités ou des élargissements.

La zone euro en fournit l'exemple le plus structurant. Depuis l'introduction de la monnaie unique, tous les membres de l'Union n'ont jamais appartenu simultanément à l'union monétaire. Avec l'entrée de la Bulgarie le 1er janvier 2026, vingt et un États utilisent désormais l'euro, tandis que plusieurs membres de l'Union restent extérieurs à la monnaie unique⁵¹. Cette différenciation est particulière, car la plupart des États membres qui n'ont pas de clause

⁵¹ Banque centrale européenne, 2026, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2026/html/ecb.pr260101~c830245e42.en.html>

d'exemption permanente ont juridiquement vocation à adopter l'euro lorsqu'ils remplissent les conditions de convergence ; le traité ne fixe toutefois pas de calendrier obligatoire pour cette adoption, ce qui permet dans les faits des temporalités très différentes⁵².

Schengen présente une géographie encore différente. L'espace de libre circulation dépasse en partie les frontières institutionnelles de l'Union puisqu'il comprend également des États non membres, tandis que l'histoire de sa mise en œuvre a été marquée par des participations différenciées et des régimes particuliers. Cette configuration démontre qu'une politique européenne très intégrée peut exister dans un périmètre qui ne se confond pas exactement avec celui de l'Union.

La coopération structurée permanente en matière de défense constitue un autre précédent important. Prévue par l'article 42, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne et par le protocole n°10, la PESCO permet aux États disposant de capacités militaires suffisantes et acceptant des engagements plus contraignants de développer une coopération renforcée dans le cadre de l'Union. En 2026, vingt-six États membres participent à cette structure, qui repose sur des engagements juridiquement contraignants et sur des projets de développement capacitaire communs⁵³. La logique est particulièrement proche de celle envisagée ici : tous les États membres ne sont pas obligés d'atteindre simultanément le même degré d'engagement, mais ceux qui souhaitent approfondir leur coopération peuvent le faire à l'intérieur d'un cadre européen.

Le Parquet européen constitue un exemple différent mais également éclairant. Créé au moyen d'une coopération renforcée, il enquête et poursuit les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. En août 2026, vingt-cinq États participent à cette coopération, tandis que le Danemark et l'Irlande restent en dehors de ce mécanisme⁵⁴. Ici encore, une institution dotée de véritables compétences supranationales fonctionne sans participation universelle.

Enfin, le mécanisme général des coopérations renforcées inscrit à l'article 20 du traité sur l'Union européenne prévoit explicitement qu'un minimum de neuf États peut recourir aux institutions et aux compétences de l'Union pour avancer dans certains domaines lorsqu'il apparaît impossible d'atteindre les objectifs recherchés dans un délai raisonnable avec l'ensemble des membres. Ces coopérations doivent respecter les traités et le droit de l'Union, rester ouvertes aux autres États et ne peuvent porter atteinte au marché intérieur ni aux compétences, droits et obligations des non-participants⁵⁵.

Ces exemples montrent que la différenciation ne constitue ni une dérive récente ni une anomalie dont l'Union devrait nécessairement se débarrasser. Elle est déjà l'un des instruments par lesquels celle-ci concilie l'hétérogénéité de ses membres avec la poursuite de politiques communes. La Commission l'avait d'ailleurs explicitement reconnue dans son Livre blanc de 2017 sur l'avenir de l'Europe : parmi les cinq scénarios proposés figurait celui dans lequel « ceux qui veulent plus font plus », permettant à certains États d'approfondir leur coopération dans des domaines déterminés sans attendre l'ensemble de l'Union⁵⁶.

Le problème n'est donc pas de savoir si l'Union est déjà différenciée. Elle l'est. La véritable question est de déterminer **quel statut politique cette différenciation doit recevoir**.

Jusqu'à présent, l'architecture européenne a généralement présenté la différenciation comme une adaptation pragmatique à une difficulté particulière. Elle sert à tenir compte d'une exemption nationale, à permettre à certains États d'avancer plus rapidement, à gérer un élargissement ou à débloquer une politique que l'unanimité rendrait impossible. Dans la

⁵² Commission européenne, https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/enlargement-euro-area/who-can-join-and-when_en

⁵³ PESCO, <https://www.pesco.europa.eu/about/>

⁵⁴ Parquet européen, https://www.eppo.europa.eu/about/members_en

⁵⁵ Union européenne, article 20 TUE, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_20/oj

⁵⁶ Commission européenne, 2017, https://commission.europa.eu/publications/white-paper-future-europe_en

plupart des cas, elle n'a pas été élevée au rang de principe général d'organisation. L'Union à géométrie souveraine suppose précisément d'examiner ce qui se produirait si cette hiérarchie était inversée : le socle commun resterait uniforme, mais la différenciation deviendrait une modalité normale pour certaines fonctions stratégiques.

5.2. De l'Europe à plusieurs vitesses à la non-convergence organisée

Il faut ici préciser la rupture théorique proposée. Une « Europe à plusieurs vitesses » peut parfaitement demeurer intégrationniste dans sa finalité. Elle suppose que tous les membres suivent le même itinéraire et que seuls leurs rythmes diffèrent. Certains avancent plus vite, d'autres disposent de périodes de transition, mais le terme du processus reste implicitement commun. Cette représentation a longtemps structuré la manière dont étaient interprétées plusieurs formes de différenciation.

L'Union à géométrie souveraine part d'une hypothèse plus exigeante : il peut exister des domaines dans lesquels les États n'ont pas vocation à converger à terme vers le même niveau d'intégration. La différence n'est plus simplement temporelle ; elle devient politique. Un État pourrait participer durablement à un niveau avancé d'intégration militaire sans adhérer à une union fiscale de même intensité ; un autre pourrait choisir d'approfondir l'intégration monétaire ou budgétaire tout en maintenant une position distincte dans certaines dimensions de la défense. Ces trajectoires ne seraient pas interprétées comme des retards appelés à être corrigés, mais comme des configurations politiquement légitimes dès lors qu'elles respectent les obligations communes.

La formule décisive est donc celle d'une **différenciation durable sans convergence finale obligatoire**. Il ne s'agit pas d'affirmer que toute différenciation devrait devenir permanente. Certaines répondent effectivement à des écarts de capacité et ont vocation à disparaître. Un État qui rejoint l'Union peut nécessiter une période transitoire avant d'appliquer certaines politiques ; un candidat à l'euro doit remplir des critères économiques et juridiques avant son accession. Le post-européisme ne transforme pas artificiellement ces différences temporaires en choix constitutionnels. Il reconnaît simplement qu'une partie des divergences entre États relève non du temps nécessaire à la convergence, mais de préférences politiques qui peuvent raisonnablement demeurer différentes.

La littérature sur l'intégration différenciée permet de saisir cette distinction. Schimmelfennig et Winzen montrent que la différenciation peut répondre soit à des problèmes de capacité, particulièrement dans le contexte de l'élargissement, soit à des divergences de souveraineté et d'identité beaucoup plus durables. Dans le premier cas, l'écart tend à être transitoire ; dans le second, il peut prendre une dimension constitutionnelle⁵⁷. L'Union à géométrie souveraine consiste précisément à prendre au sérieux cette seconde possibilité.

Cette évolution aurait une conséquence majeure sur la définition du succès européen. Aujourd'hui encore, la participation généralisée tend implicitement à être considérée comme supérieure à la participation différenciée : plus une politique réunit d'États, plus elle semble accomplie. Une approche capacitaire modifierait ce jugement. Une coopération impliquant douze États mais produisant une véritable capacité industrielle, militaire ou technologique pourrait être politiquement plus significative qu'un accord à vingt-sept limité au plus petit dénominateur commun.

La proposition ne revient pas à valoriser systématiquement les formats restreints. Une décision à vingt-sept demeure préférable lorsqu'une convergence substantielle est possible. L'unité

⁵⁷ Schimmelfennig & Winzen, 2020, <https://academic.oup.com/book/36955>

produit elle-même de la puissance : taille du marché, poids réglementaire, capacité commerciale, solidarité politique. Le recours à la différenciation devrait donc répondre à un objectif précis, non devenir un réflexe institutionnel. Mais lorsque l'exigence de participation universelle réduit durablement l'action à un niveau insuffisant, la possibilité d'une coopération plus intégrée entre volontaires doit pouvoir être considérée comme une composante normale de l'architecture.

Cette logique produit une conception différente de l'unité. Celle-ci ne résiderait plus nécessairement dans l'identité de toutes les politiques exercées par tous les membres, mais dans l'existence d'un cadre commun capable d'organiser leurs différences. Autrement dit, l'objectif ne serait pas une **unité par uniformité**, mais une **unité organisée de la différence**.

Cette formule ne doit cependant pas masquer la principale difficulté. Toute organisation politique a besoin d'un minimum d'indivisibilité. Si chaque compétence devient négociable, le droit commun cesse d'être commun ; si chaque obligation peut être refusée, l'intégration se réduit à une coopération opportuniste. Une géométrie souveraine n'est donc envisageable qu'à condition d'identifier rigoureusement ce qui ne peut pas être différencié.

5.3. Premier niveau : définir le socle commun indivisible

L'hypothèse d'une Union différenciée doit commencer non par la flexibilité, mais par ses limites. Plus la participation aux politiques devient variable, plus il devient nécessaire de déterminer les éléments sans lesquels l'appartenance à l'Union perdrait sa substance. L'enjeu n'est pas purement juridique ; il est constitutionnel au sens matériel. Il s'agit de définir les conditions minimales permettant à plusieurs ensembles d'intégration de continuer d'appartenir à une même communauté politique.

Le marché intérieur constitue manifestement l'un de ces éléments. Son fonctionnement suppose des règles communes suffisamment homogènes en matière de libre circulation, de concurrence, de normes économiques et de reconnaissance juridique. Permettre aux États de sélectionner librement les contraintes associées au marché tout en conservant l'accès intégral à ses bénéfices conduirait rapidement à des distorsions incompatibles avec sa cohérence. La différenciation doit donc distinguer les politiques stratégiques auxquelles la participation peut varier des obligations fonctionnellement indispensables à l'espace économique commun.

Le respect de l'ordre juridique européen constitue une deuxième composante difficilement divisible. Une Union différenciée ne saurait fonctionner si chaque gouvernement pouvait déterminer unilatéralement quelles décisions européennes il considère comme applicables. La différenciation doit être organisée par le droit lui-même, non contre lui. C'est déjà le principe des coopérations renforcées : les États participants avancent davantage dans un domaine précis, mais le mécanisme demeure inscrit dans les traités et doit respecter l'acquis commun.

Cette exigence est particulièrement importante parce que la notion de souveraineté peut être interprétée de manière très différente. Une géométrie souveraine ne peut signifier la reconnaissance d'un droit général de dérogation unilatérale. Une telle architecture transformerait rapidement l'Union en système contractuel instable où chaque décision deviendrait renégociable. La souveraineté des participants s'exerce dans le choix d'entrer dans certains mécanismes différenciés, dans leur gouvernance et dans les procédures prévues pour les modifier ou éventuellement les quitter ; elle ne saurait autoriser à ignorer les règles auxquelles ils ont valablement consenti.

Les principes inscrits à l'article 2 du traité sur l'Union européenne constituent également un élément du socle : respect de la dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, État de droit et

droits de l'homme⁵⁸. La différenciation des politiques ne peut raisonnablement être transformée en différenciation des exigences démocratiques fondamentales. Sans ce minimum normatif commun, il devient difficile de justifier la reconnaissance mutuelle qui sous-tend une part importante du fonctionnement de l'Union.

Il faut enfin inclure dans le socle les institutions nécessaires à l'existence de l'ensemble. La Commission, le Conseil, le Conseil européen, le Parlement, la Cour de justice et les autres organes communs ne disparaîtraient pas dans un système de géométrie souveraine. Au contraire, leur fonction de garantie de la cohérence générale pourrait devenir encore plus importante, précisément parce que l'architecture serait plus différenciée.

Le contenu exact de ce socle ne peut toutefois être décrété abstraitement. Il devrait être déterminé selon un principe fonctionnel : **est indivisible ce dont la différenciation compromettrait soit l'existence de l'ordre politique commun, soit le fonctionnement des capacités auxquelles tous les membres ont choisi de participer.**

Cette définition est plus exigeante qu'une simple liste de politiques. Elle oblige à examiner les interdépendances. Certaines règles fiscales, par exemple, peuvent rester nationales ; d'autres peuvent être nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ou d'une capacité budgétaire commune. Une partie de la politique migratoire peut supporter des préférences différentes ; certaines obligations de contrôle des frontières extérieures deviennent en revanche nécessaires au fonctionnement de la libre circulation. La frontière entre socle et différenciation ne peut donc pas être dessinée une fois pour toutes ; elle doit résulter de l'analyse des effets systémiques de chaque choix.

5.4. Deuxième niveau : des capacités stratégiques à participation différenciée

Autour de ce socle commun pourrait se développer un second niveau constitué de politiques pour lesquelles certains États accepteraient des engagements beaucoup plus poussés. C'est ici que l'Union à géométrie souveraine se distinguerait réellement du fonctionnement actuel : les politiques différenciées ne seraient plus seulement des dispositifs permettant de contourner ponctuellement un blocage, mais des **communautés permanentes de capacité** bénéficiant d'une gouvernance et de ressources adaptées.

La défense constitue probablement le domaine le plus évident. Une partie des États pourrait accepter des engagements communs en matière d'acquisition, de programmation industrielle, de stocks, de commandement ou de financement qui iraient significativement au-delà de la politique de sécurité et de défense commune actuelle. La PESCO montre déjà que le droit européen autorise des engagements plus contraignants pour les États volontaires. Le passage à une véritable communauté de capacité supposerait toutefois une intégration beaucoup plus substantielle des décisions et des ressources.

L'industrie stratégique fournirait un deuxième champ. Des États souhaitant développer ensemble certaines capacités dans les semi-conducteurs, l'intelligence artificielle, le spatial ou les infrastructures critiques pourraient constituer des programmes pluriannuels avec financement commun et règles de gouvernance spécifiques. Le principal critère ne serait pas la volonté de créer une politique industrielle européenne générale, mais l'identification de dépendances ou de déficits d'échelle précis.

L'énergie pourrait justifier des configurations plus complexes encore, car les choix nationaux diffèrent profondément. La France, l'Allemagne, la Pologne ou les pays nordiques ne

⁵⁸ Union européenne, article 2 TUE, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_2/oj

disposent ni des mêmes mix énergétiques ni des mêmes préférences concernant le nucléaire. Chercher une uniformité complète pourrait être politiquement inutile. Des groupes différenciés pourraient en revanche développer des capacités communes dans le nucléaire, les réseaux, le stockage, l'hydrogène, les interconnexions ou les achats lorsque leurs intérêts convergent.

Une logique semblable pourrait concerner certaines dimensions de la fiscalité, du financement de l'investissement ou de la protection des frontières. La liste ne doit toutefois pas devenir extensible sans limite. La géométrie souveraine n'a d'intérêt que si la différenciation répond à un **gain de capacité identifiable**. Elle ne doit pas être le moyen institutionnel de soustraire arbitrairement des domaines au droit commun.

La participation à ces communautés devrait également être ouverte. Un État initialement extérieur devrait pouvoir rejoindre une capacité lorsqu'il remplit les conditions définies et accepte les obligations correspondantes. Ce principe existe déjà dans le régime des coopérations renforcées et constitue une garantie importante contre la création de clubs fermés. La différenciation ne doit pas produire une hiérarchie permanente entre membres, mais permettre plusieurs formes d'engagement.

Cette ouverture distingue l'Union à géométrie souveraine d'un directoire constitué par quelques grandes puissances. Les capacités différenciées ne devraient pas être organisées selon le seul poids démographique ou économique. Les petits États peuvent disposer de compétences technologiques, géographiques ou militaires très importantes dans un domaine particulier. Une architecture capacitaire doit donc être fondée sur la contribution et l'engagement, non sur une hiérarchie prédéterminée des membres.

5.5. Troisième niveau : préserver une sphère légitime d'autonomie nationale

La cohérence du modèle dépend également de sa capacité à reconnaître qu'une intégration plus poussée n'est pas nécessaire dans tous les domaines. Si chaque politique finit par être absorbée dans le niveau commun ou dans une communauté de capacité, la géométrie souveraine ne serait qu'une étape supplémentaire vers la centralisation. La proposition n'aurait alors aucune différence substantielle avec une stratégie fédérale graduelle.

Certaines politiques peuvent rester principalement nationales lorsqu'elles remplissent au moins deux conditions : le bénéfice capacitaire d'une intégration supplémentaire est limité et la diversité des préférences politiques constitue une réalité suffisamment forte pour que l'harmonisation produise davantage de coût démocratique que de gain collectif.

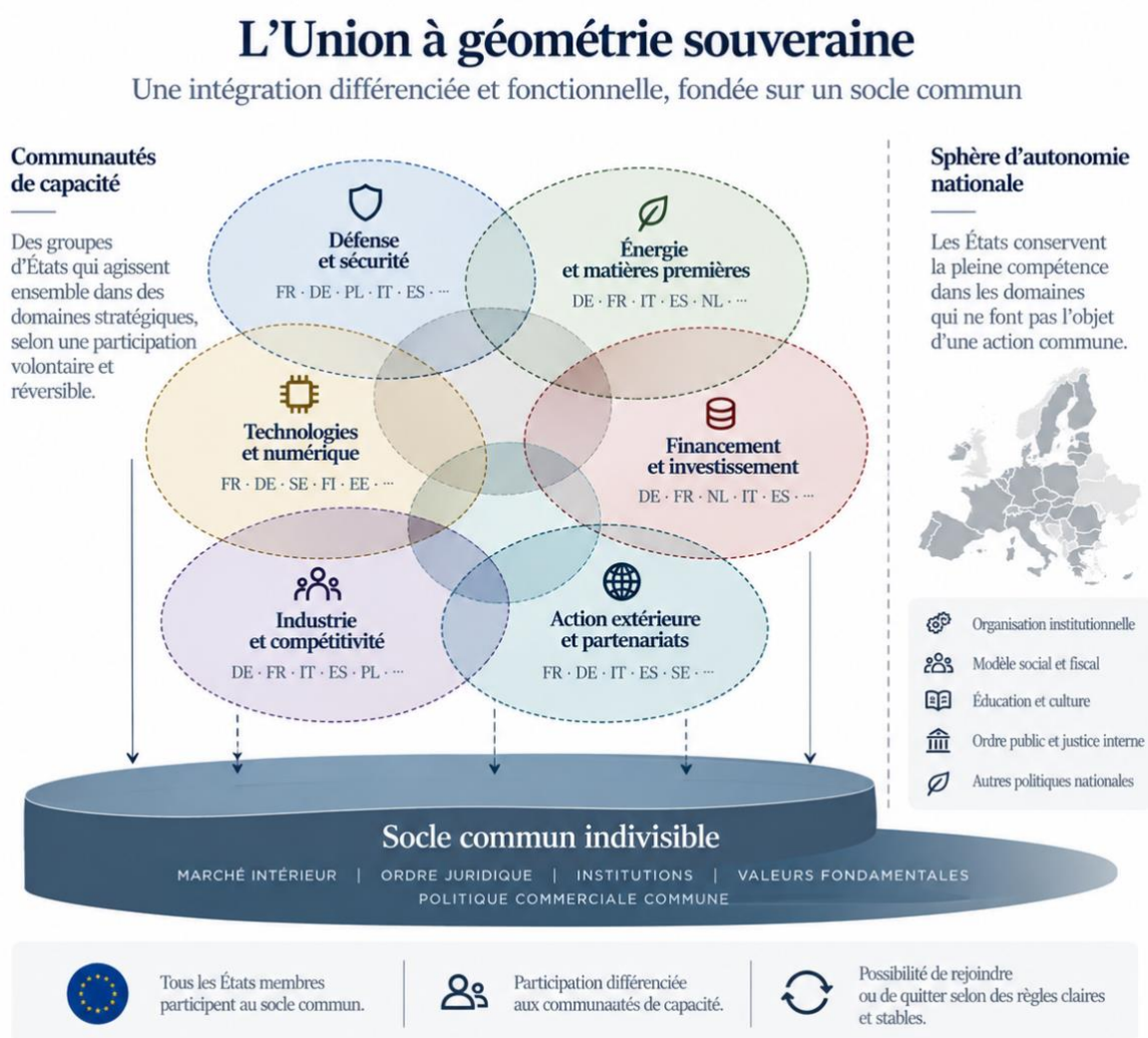
La difficulté consiste à ne pas établir a priori une liste idéologique de ces compétences. La fiscalité, la protection sociale, l'éducation, la culture ou certaines politiques familiales sont souvent associées à la souveraineté nationale, mais chacune contient des dimensions transfrontalières qui peuvent justifier une coordination européenne. À l'inverse, certaines politiques actuellement exercées largement au niveau national pourraient devenir plus efficacement communes à mesure que les technologies ou les rapports de puissance évoluent.

Le principe doit donc rester analytique. Il ne s'agit pas de sanctuariser définitivement un catalogue de prérogatives nationales, mais de reconnaître que **la diversité politique peut être une donnée légitime et non un simple obstacle à éliminer**. Le système doit pouvoir tolérer cette diversité lorsqu'elle ne compromet ni les droits fondamentaux ni le fonctionnement du socle commun.

Cette reconnaissance possède une fonction démocratique importante. Une Union qui prétendrait produire une homogénéité politique là où les sociétés européennes demeurent profondément divergentes risquerait d'accroître la contestation du niveau européen. Maintenir certains arbitrages au plus près des communautés politiques qui acceptent d'en assumer les conséquences peut donc contribuer à la stabilité de l'ensemble.

Une telle conception de la subsidiarité serait plus politique que celle généralement invoquée. Elle ne demanderait pas seulement si l'Union peut techniquement mieux agir, mais si le gain capacitaire attendu justifie réellement l'uniformisation des choix.

FIGURE 6



Note : Ce schéma illustre une Union à géométrie souveraine, organisée autour d'un socle commun obligatoire et de communautés de capacité à participation variable. Les périmètres d'États indiqués sont illustratifs et non exhaustifs.

Source : La Ligne Fine – Institut.

5.6. Gouverner une Union différenciée : la question décisive de la décision

L'architecture en trois niveaux ne résout pourtant rien si elle n'est pas accompagnée d'une théorie claire de la décision. Une Union à géométrie souveraine pourrait rapidement devenir

plus complexe que l'Union actuelle si chaque politique disposait de règles, de budgets et d'institutions entièrement différents. La différenciation ne doit donc pas seulement être autorisée ; elle doit être gouvernable.

Le premier principe devrait être celui de la correspondance entre participation et décision. Les États qui acceptent les obligations et financent une capacité doivent disposer du pouvoir de décider de son utilisation, dans les limites définies par le droit commun. Les États extérieurs ne devraient pas pouvoir bloquer une politique dont ils refusent d'assumer les coûts ; symétriquement, les participants ne devraient pas pouvoir imposer directement aux non-participants les conséquences financières d'une décision à laquelle ceux-ci n'ont pas souscrit.

Ce principe paraît évident, mais son application devient complexe lorsque les politiques différenciées produisent des effets sur l'ensemble du marché ou sur les institutions communes. Il faut donc distinguer les décisions internes à une capacité des décisions susceptibles d'affecter le socle commun. Les premières pourraient relever exclusivement des participants ; les secondes devraient associer les institutions de l'Union et, selon leur portée, l'ensemble des États membres.

La question du vote est également centrale. Si une communauté de capacité demeure soumise à l'unanimité, elle risque de reproduire à plus petite échelle les mêmes difficultés que l'Union actuelle. Le choix d'entrer pourrait exiger un consentement explicite de l'État, mais le fonctionnement courant devrait généralement reposer sur des règles majoritaires définies à l'avance. Accepter une capacité commune signifie précisément accepter que toutes les décisions ne puissent plus dépendre d'un veto national permanent.

Le financement devrait suivre une logique analogue. Une politique stratégique ne peut reposer durablement sur des contributions improvisées. Les participants devraient accepter des règles stables, éventuellement liées à leur revenu national, à leur utilisation de la capacité ou à des engagements de financement pluriannuels. Sans prévisibilité budgétaire, la mutualisation reste nominale.

La responsabilité politique constitue enfin l'enjeu le plus délicat. Qui répond devant les citoyens d'une décision prise dans une communauté réunissant quinze États, financée par un budget spécifique mais mise en œuvre en partie par la Commission ou une agence européenne ? Une architecture trop complexe peut produire une dilution de responsabilité plus grave encore que celle déjà reprochée à l'Union.

Il faudra donc privilégier des mécanismes institutionnels simples. Chaque communauté de capacité ne doit pas nécessairement disposer de son propre exécutif, de son parlement et de sa juridiction. Une partie des institutions existantes pourrait être utilisée en formation différenciée, comme c'est déjà le cas dans certains domaines. L'objectif devrait être de préserver autant que possible un système institutionnel commun tout en modulant le droit de participation à certaines décisions.

La géométrie souveraine doit être différenciée dans les engagements, non anarchique dans les institutions.

5.7. La légitimité démocratique : différencier les capacités sans fragmenter la responsabilité

La question démocratique constitue probablement le test le plus difficile pour toute architecture différenciée. Il serait relativement simple d'organiser techniquement des groupes d'États autour de capacités communes ; il est beaucoup plus difficile de déterminer devant qui les décisions prises à ce niveau doivent être justifiées.

Le Parlement européen représente l'ensemble des citoyens de l'Union. Si seuls certains États participent à une politique, faut-il permettre à tous les députés de voter sur son financement ou sur les décisions qui ne concernent directement que les participants ? À l'inverse, créer des formations parlementaires distinctes risque de fragmenter l'institution et de produire plusieurs catégories de représentants.

Les parlements nationaux soulèvent une difficulté inverse. Ils possèdent une forte légitimité démocratique dans chaque État, notamment lorsqu'il s'agit de fiscalité ou de défense, mais une juxtaposition de contrôles nationaux ne crée pas automatiquement une responsabilité commune. Une politique peut être soutenue par quinze parlements séparément sans qu'existe un lieu où son orientation globale est véritablement débattue.

Aucune solution simple ne s'impose. Plusieurs mécanismes pourraient être combinés : contrôle du Parlement européen pour les dimensions relevant du budget ou du droit commun de l'Union ; procédures spécifiques pour les représentants des États participants lorsque seules leurs ressources sont engagées ; contrôle renforcé des parlements nationaux pour les décisions touchant aux fonctions régaliennes ; obligation pour les exécutifs responsables d'une capacité de présenter régulièrement leurs objectifs, résultats et dépenses.

Le principe général devrait être le suivant : **plus une capacité commune produit de pouvoir autonome, plus elle doit être accompagnée d'une responsabilité politique identifiable.**

Cette exigence distingue encore une fois l'Union à géométrie souveraine d'une simple multiplication de coalitions intergouvernementales. Le but n'est pas de déplacer les décisions dans des formats informels moins contrôlés, mais de rendre possible une action commune tout en conservant la visibilité de ceux qui la décident et en assumant les conséquences.

La légitimité ne repose cependant pas uniquement sur les procédures. Elle dépend également du résultat. Une institution démocratiquement irréprochable mais incapable de produire les capacités pour lesquelles elle a été créée peut perdre son soutien politique ; inversement, une organisation efficace mais dépourvue de responsabilité transparente peut susciter une défiance durable. L'architecture post-européiste doit donc chercher à articuler deux formes de légitimité qui ont parfois été opposées dans le débat européen : celle du consentement et celle de la capacité.

5.8. Le risque d'une Europe à plusieurs classes

La première objection sérieuse à l'Union à géométrie souveraine concerne la possibilité d'une hiérarchisation durable entre les États. Si certains participent simultanément à la monnaie, à la défense, à une capacité budgétaire, à l'industrie stratégique et à la politique étrangère, tandis que d'autres restent principalement membres du marché intérieur et de l'ordre juridique commun, l'Union pourrait progressivement se structurer autour d'un centre et d'une périphérie.

Ce risque ne peut être écarté par une simple déclaration d'intention. Une différenciation durable produit nécessairement des asymétries de pouvoir. Les États qui financent et dirigent davantage de politiques communes disposent potentiellement d'une influence plus grande sur l'orientation générale du système. Les non-participants peuvent se retrouver confrontés à des décisions prises sans eux mais ayant indirectement des conséquences sur leur économie ou leur sécurité.

La littérature sur l'intégration différenciée souligne précisément ce danger d'une appartenance à plusieurs niveaux et les tensions possibles avec l'égalité entre membres⁵⁹.

⁵⁹ Schimmelfennig & Winzen, 2020, <https://academic.oup.com/book/36955/chapter-abstract/322248412>

Plusieurs garde-fous sont donc nécessaires. L'accès aux capacités différenciées doit rester ouvert selon des critères transparents. Le socle commun doit garantir l'égalité juridique fondamentale entre tous les États membres. Les politiques des groupes avancés ne doivent pas devenir des moyens de modifier indirectement les règles du marché intérieur sans participation des autres. Les institutions communes doivent continuer à protéger les intérêts généraux de l'Union.

Il faut surtout accepter une réalité : l'égalité institutionnelle ne signifie déjà pas aujourd'hui identité des situations. Les États n'ont ni la même population, ni la même puissance économique, ni les mêmes capacités militaires, ni la même participation à toutes les politiques. La question n'est pas de supprimer toute asymétrie, mais de déterminer si elle est suffisamment encadrée pour ne pas devenir une subordination politique.

Une géométrie souveraine légitime ne doit donc pas créer une première et une seconde Europe. Elle doit créer plusieurs niveaux d'engagement au sein d'une même Europe politique.

5.9. Le risque du « cherry-picking » : pourquoi la géométrie souveraine ne peut être une Europe à la carte

La deuxième objection est probablement la plus intuitive. Si les États peuvent choisir leurs niveaux de participation, pourquoi ne sélectionneraient-ils pas systématiquement les avantages tout en laissant aux autres les politiques coûteuses ? Une telle évolution conduirait rapidement au démantèlement des solidarités sur lesquelles repose l'Union.

Il faut donc distinguer strictement **choix d'adhésion à une capacité** et **choix d'obéissance aux règles communes**.

La première peut être différenciée. La seconde ne le peut pas. Un État pourrait décider de ne pas participer à une capacité commune de défense avancée s'il n'est pas juridiquement tenu de le faire ; il ne pourrait pas, pour autant, ignorer les règles du marché intérieur auxquelles il reste lié. Un participant à une politique industrielle différenciée devrait accepter les obligations financières, les règles de gouvernance et les mécanismes de contrôle qui lui sont associés. La flexibilité porte sur le périmètre de l'engagement, non sur son exécution.

Cette différence est absolument centrale. Sans elle, le modèle serait effectivement une Europe à la carte et conduirait probablement à la désagrégation. Avec elle, la géométrie souveraine se rapproche davantage d'un système de contrats institutionnels complets : la décision d'entrer demeure volontaire lorsqu'elle n'appartient pas au socle commun, mais l'adhésion entraîne des obligations précises et juridiquement opposables.

Il peut même être nécessaire d'envisager des coûts de sortie dans les politiques impliquant des investissements communs de long terme. Un État ne peut raisonnablement participer au financement d'une infrastructure pendant quelques années puis se retirer en laissant les autres assumer l'ensemble des engagements contractés. L'exercice de la souveraineté suppose également la responsabilité à l'égard des engagements librement acceptés.

5.10. Le risque de complexité institutionnelle

La troisième objection porte sur la lisibilité. L'Union est déjà régulièrement critiquée pour la complexité de ses procédures et la difficulté à identifier le niveau responsable d'une décision. Ajouter plusieurs cercles d'intégration pourrait rendre le système encore moins intelligible.

Ce risque est réel. Une architecture différenciée n'est pertinente que si elle simplifie politiquement ce qui est aujourd'hui bloqué institutionnellement. Si elle produit des dizaines de statuts particuliers et des règles différentes dans chaque secteur, elle peut réduire la capacité au lieu de l'augmenter.

Il faut donc éviter de concevoir la géométrie souveraine comme un système de cercles fixes et exhaustifs dans lesquels chaque État recevrait une catégorie permanente. La métaphore des cercles concentriques est utile pour représenter plusieurs niveaux d'engagement, mais elle peut être trompeuse si elle suggère l'existence d'un « noyau » unique réunissant toujours les mêmes membres.

La logique capacitaire conduit plutôt à une **géométrie fonctionnelle**. Les groupes peuvent varier selon le domaine. Les États les plus intégrés dans la monnaie ne sont pas nécessairement ceux qui souhaitent aller le plus loin dans la défense ; ceux qui coopèrent sur l'énergie peuvent différer de ceux qui développent une capacité fiscale commune. La géométrie n'est donc pas une hiérarchie générale des États, mais une superposition de configurations sectorielles.

Cette architecture serait plus difficile à représenter graphiquement qu'une Europe en trois cercles, mais elle correspond davantage à la réalité des préférences. Elle permet surtout d'éviter la constitution d'un directoire permanent des mêmes États.

La condition de sa lisibilité serait l'utilisation maximale d'institutions, de procédures et de principes communs. La diversité doit porter sur la participation substantielle, pas sur la réinvention permanente du droit.

5.11. Les conditions de viabilité d'une Union à géométrie souveraine

L'analyse des risques permet de préciser ce qui distinguerait une architecture durable d'une simple multiplication d'exemptions. Six conditions apparaissent au minimum nécessaires. La première est l'existence d'un socle commun juridiquement incontestable. Sans lui, la différenciation devient fragmentation.

La deuxième est la justification capacitaire. Une coopération différenciée doit répondre à un problème qu'une action commune permet de traiter significativement mieux que l'action séparée. La différenciation ne peut servir de prétexte général à la remise en cause des politiques communes.

La troisième est la responsabilité des participants. Ceux qui décident doivent financer et assumer les conséquences de leurs choix. Aucun groupe ne doit pouvoir transférer systématiquement le coût de sa politique aux non-participants.

La quatrième est l'ouverture. Une capacité doit pouvoir être rejointe par tout membre remplissant les critères et acceptant les obligations. La géométrie doit rester mobile.

La cinquième est la compatibilité institutionnelle. Les capacités différenciées doivent autant que possible utiliser l'ordre juridique et les institutions de l'Union afin d'éviter la multiplication de structures concurrentes.

La sixième est la légitimité démocratique. Toute intégration plus profonde doit être accompagnée de mécanismes de contrôle proportionnés au pouvoir réellement exercé.

À ces six conditions s'en ajoute une septième, plus politique : **la différenciation doit être assumée comme une organisation de la diversité, non comme un moyen discret d'atteindre ultérieurement une uniformité que les États n'ont pas acceptée.** Sans cette transparence sur la finalité, le modèle reproduirait précisément l'une des ambiguïtés que le post-européisme cherche à dépasser.

La rupture véritable ne résiderait donc pas dans l'utilisation de mécanismes nouveaux. Une grande partie des instruments existe déjà. Elle résiderait dans la doctrine qui les organise. L'Union cesserait de considérer la différenciation comme une anomalie tolérée dans l'attente d'une convergence future et commencerait à l'utiliser comme l'un des principes permettant de concilier unité politique, diversité démocratique et construction de capacités.

Cette hypothèse ne peut cependant être évaluée uniquement à partir de sa cohérence institutionnelle. Elle doit être confrontée aux transformations qui détermineront concrètement la prochaine décennie européenne : nouveaux élargissements, compétition stratégique, dépendances technologiques, guerre sur le continent, place des États-Unis, affirmation chinoise et contraintes économiques internes. Une architecture ne devient pertinente que si elle permet de mieux répondre à ces réalités.

La dernière partie soumettra donc l'Union à géométrie souveraine à cette épreuve prospective : **dans quelle mesure une différenciation organisée peut-elle rendre une Europe potentiellement élargie à plus de trente États plus gouvernable et plus capable à l'horizon 2035, et dans quelles conditions pourrait-elle au contraire accélérer sa fragmentation ?**

VI. Élargissement, puissance et gouvernabilité : l'Union européenne à l'épreuve de l'horizon 2035

L'hypothèse d'une Union à géométrie souveraine ne peut être appréciée à partir de sa seule cohérence institutionnelle. Elle n'a d'intérêt que si elle apporte une réponse crédible aux transformations qui devraient déterminer l'évolution de l'Union européenne au cours de la prochaine décennie. Or celles-ci rendent la question de son architecture plus pressante qu'elle ne l'était encore au début des années 2010. L'Union doit simultanément préparer de nouveaux élargissements, renforcer sa compétitivité économique et technologique, participer davantage à la sécurité du continent et préserver sa capacité de décision dans un système international où l'interdépendance ne neutralise plus les rapports de puissance. Ces différents enjeux ne sont pas indépendants. Ils convergent vers une même interrogation : jusqu'à quel point une organisation conçue pour associer un nombre croissant d'États au sein d'un même ordre juridique peut-elle continuer à approfondir uniformément ses politiques sans rendre plus difficile la formation d'une volonté politique commune ?

Il serait excessif d'en conclure qu'une Union à trente ou trente-cinq membres deviendrait nécessairement ingouvernable. L'histoire de la construction européenne invite précisément à se méfier de ce type de déterminisme institutionnel. Les élargissements successifs n'ont pas empêché l'adoption d'importantes politiques communes, et le recours à la majorité qualifiée permet déjà de décider dans une grande partie des domaines sans obtenir l'assentiment individuel de chaque gouvernement. L'augmentation du nombre d'États membres n'entraîne donc pas mécaniquement la paralysie. Elle modifie cependant la structure des compromis européens : davantage de gouvernements signifie davantage de configurations économiques, d'intérêts sectoriels, de traditions constitutionnelles et de perceptions stratégiques à concilier. Cette transformation est particulièrement importante dans les politiques où l'unanimité demeure requise ou dans celles qui touchent aux composantes les plus sensibles de la souveraineté nationale. L'enjeu n'est donc pas arithmétique. Il porte sur la combinaison entre élargissement du périmètre politique de l'Union et approfondissement de politiques qui supposent, pour fonctionner, un niveau élevé de confiance, de solidarité et de convergence stratégique.

L'élargissement constitue à cet égard le premier test de la cohérence future du modèle européen. Depuis la guerre froide, il représente l'un des instruments les plus efficaces de la puissance de transformation de l'Union. L'intégration des pays d'Europe centrale et orientale n'a pas seulement augmenté la taille du marché intérieur ; elle a contribué à ancrer durablement une partie du continent dans un ordre politique fondé sur la démocratie représentative, l'État de droit, l'économie de marché et la coopération institutionnelle. L'adhésion exerce ainsi une puissance d'attraction qui demeure l'un des principaux actifs géopolitiques européens. La perspective offerte aujourd'hui à l'Ukraine, à la Moldavie et aux Balkans occidentaux prolonge cette logique. Dans un environnement marqué par la guerre russe contre l'Ukraine et par la concurrence pour l'organisation politique de l'espace européen, l'élargissement ne peut plus être analysé comme une simple politique d'administration de voisinage ; il constitue un choix stratégique sur les frontières politiques futures de l'Europe.

Le Conseil européen assume désormais explicitement cette articulation entre élargissement et réforme interne. Son programme stratégique pour 2024-2029 affirme à la fois que l'élargissement constitue un « investissement géostratégique dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité » et que l'Union doit mener parallèlement les réformes internes nécessaires à son propre fonctionnement⁶⁰. Cette formulation est importante, car elle déplace

⁶⁰ Conseil européen, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

la charge de l'adaptation. Historiquement, les négociations d'adhésion ont essentiellement consisté à déterminer si les États candidats étaient capables de reprendre l'acquis communautaire et de satisfaire aux critères politiques, économiques et juridiques de l'Union. La séquence actuelle oblige davantage à poser la question inverse : l'Union elle-même est-elle institutionnellement préparée à intégrer plusieurs nouveaux membres sans dégrader sa capacité de décision, son budget ou la cohérence de ses principales politiques ?

Cette question est particulièrement sensible dans le cas ukrainien. L'adhésion éventuelle de l'Ukraine aurait une signification politique et stratégique sans commune mesure avec celle d'un élargissement essentiellement économique. Elle intégrerait à l'Union un État de grande taille, disposant d'un secteur agricole majeur, engagé dans une transformation économique et institutionnelle profonde et dont la sécurité est directement liée à la relation future entre la Russie et l'ensemble du continent européen. Le Conseil européen continue de placer le soutien à la souveraineté ukrainienne, le processus d'adhésion et le renforcement de la préparation européenne en matière de défense dans un même environnement stratégique⁶¹. Il serait dès lors artificiel de traiter séparément les questions d'élargissement, de politique budgétaire, de défense et de réforme institutionnelle : elles deviennent progressivement différentes dimensions d'un même problème de capacité européenne.

La difficulté budgétaire illustre cette interdépendance. L'intégration de nouveaux États dont le revenu par habitant reste inférieur à la moyenne de l'Union modifierait nécessairement les équilibres de la politique de cohésion et, dans le cas de l'Ukraine, ceux de la politique agricole commune. La question ne réside pas seulement dans le montant des transferts à prévoir. Elle touche à la définition des priorités d'un budget européen déjà soumis à des demandes croissantes en matière de défense, de politique industrielle, de transition énergétique, d'innovation et de soutien extérieur. Le débat sur l'élargissement oblige ainsi l'Union à choisir entre plusieurs usages de ressources communes qui étaient jusque-là plus facilement compartimentés. Plus les politiques stratégiques européennes deviennent coûteuses, moins il est possible de considérer l'architecture institutionnelle et la question financière comme deux problèmes indépendants.

L'élargissement modifie également la géographie des préférences européennes. L'Union des années 1990 était déjà traversée par d'importantes divergences, mais le centre de gravité de ses préoccupations stratégiques se situait encore largement dans l'Europe occidentale. Les élargissements de 2004 et 2007 ont profondément transformé cette configuration. La perception de la Russie, la relation aux États-Unis, la place de l'OTAN, la politique énergétique ou la sensibilité aux questions de souveraineté nationale se trouvent désormais structurées par des expériences historiques sensiblement différentes. L'entrée éventuelle de l'Ukraine renforcerait encore ce déplacement vers l'Est. Il ne faut pas en déduire l'existence de blocs géographiques homogènes : les positions nationales sont trop complexes pour être réduites à une opposition Est-Ouest. Mais l'élargissement accroît objectivement la diversité des expériences historiques à partir desquelles les États définissent leurs intérêts.

Cette évolution affecte directement la plausibilité d'une intégration uniforme. Plus le nombre de membres augmente, plus il devient probable que les coalitions d'États disposés à aller plus loin diffèrent selon les domaines. Les pays partageant une perception particulièrement élevée de la menace militaire à l'Est peuvent rechercher une coopération de défense plus profonde ; les États de la zone euro peuvent avoir des intérêts spécifiques en matière de gouvernance monétaire et budgétaire ; d'autres coalitions peuvent se former autour du nucléaire, de l'interconnexion énergétique, des technologies critiques ou de la protection des frontières. L'élargissement ne rend donc pas simplement l'unanimité plus difficile. Il augmente la

⁶¹ Conseil européen, 18 juin 2026, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/18/european-council-conclusions-on-ukraine-and-on-european-defence-and-security/>

probabilité d'une Europe structurée par plusieurs cartes de coopération qui ne se recouvrent pas exactement.

Dans cette perspective, l'intégration différenciée pourrait devenir moins une concession faite à l'hétérogénéité qu'un moyen d'éviter que cette hétérogénéité ne bloque les capacités nécessaires. Une telle conclusion doit toutefois être maniée avec prudence. La différenciation peut aussi devenir un instrument de hiérarchisation. Si les nouveaux membres étaient durablement confinés dans un statut périphérique, tandis qu'un groupe d'États anciens contrôlerait l'essentiel des capacités monétaires, budgétaires, militaires et industrielles, l'Union évoluerait vers une architecture dans laquelle l'égalité juridique formelle masquerait une inégalité politique structurelle. Une Union à géométrie souveraine ne serait alors pas une organisation de la diversité, mais une Europe à plusieurs classes.

La viabilité de la différenciation dépend donc d'un principe que l'élargissement rend encore plus important : la participation à une capacité doit dépendre des engagements acceptés et des critères objectifs propres à cette capacité, non de l'ancienneté de l'État dans l'Union ou de son appartenance à un noyau politique prédéfini. Cette logique pourrait d'ailleurs produire des configurations inattendues. Un nouvel État pourrait demeurer en transition dans certaines politiques économiques tout en devenant rapidement un acteur central d'une coopération stratégique dans un autre domaine. L'expérience militaire et industrielle acquise par l'Ukraine depuis 2022 montre par exemple qu'un futur membre ne serait pas nécessairement un simple bénéficiaire de capacité européenne en matière de défense ; il pourrait également en devenir l'un des contributeurs les plus significatifs. Une géométrie réellement fonctionnelle doit permettre ce type de recomposition.

L'élargissement impose ainsi une première conclusion : le problème européen des années 2030 ne sera probablement pas de choisir entre élargir et approfondir au sens traditionnel de ces termes. Il sera d'organiser une Union dans laquelle l'élargissement du socle politique commun coexistera avec un approfondissement variable des capacités stratégiques. La possibilité d'une telle architecture ne saurait encore être tenue pour acquise ; elle constitue précisément l'une des hypothèses qu'il faut comparer aux trajectoires alternatives.

6.1. Une transformation du système international qui modifie la valeur de la capacité européenne

La seconde contrainte est extérieure. Elle tient à l'évolution d'un système international dans lequel le commerce, la technologie, l'énergie, les infrastructures, les sanctions et les politiques industrielles sont de plus en plus utilisés comme des instruments de puissance. Il serait excessif de parler d'un retour pur et simple à la géopolitique du XIX^e siècle ou d'une reproduction de la guerre froide. Les interdépendances économiques contemporaines sont beaucoup plus profondes, les acteurs sont plus nombreux et les frontières entre coopération et rivalité restent poreuses. Mais l'hypothèse selon laquelle l'intensification des échanges réduirait progressivement la centralité des rapports de puissance est devenue beaucoup plus difficile à soutenir.

Les institutions européennes elles-mêmes ont intégré cette transformation. Le programme stratégique du Conseil européen pour 2024-2029 décrit un environnement mondial marqué par la « concurrence stratégique », l'instabilité et les tentatives de remise en cause de l'ordre international fondé sur des règles ; il associe directement la sécurité européenne à la compétitivité, aux technologies critiques, à la réduction des dépendances stratégiques et à la capacité de défense⁶². La stratégie européenne de sécurité économique adoptée dans ce nouveau contexte part d'une intuition comparable : certaines interdépendances qui

⁶² Conseil européen, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

augmentent la prospérité peuvent également créer des vulnérabilités lorsqu'elles concernent des technologies, des infrastructures ou des chaînes d'approvisionnement susceptibles d'être utilisées à des fins de coercition⁶³.

Il ne s'agit pas d'une rupture avec toute la logique historique de l'intégration européenne. Celle-ci a précisément démontré qu'une interdépendance fortement institutionnalisée peut réduire les incitations à la confrontation entre les participants. Mais la capacité de l'Union à transformer les relations entre ses membres n'a jamais signifié que le système international extérieur suivrait la même évolution. La singularité européenne réside peut-être même dans cette asymétrie : les États membres ont largement juridicisé leurs relations mutuelles alors que leur environnement extérieur demeure structuré par des acteurs capables d'utiliser de manière stratégique le commerce, la technologie, l'énergie ou la force militaire.

Cette situation pose un problème particulier à l'Union, car sa puissance s'est historiquement développée dans les domaines où son architecture institutionnelle était la plus intégrée. Le marché intérieur et la politique commerciale lui ont donné une capacité normative et de négociation considérable ; la monnaie unique a créé un actif financier international majeur ; le droit de la concurrence et la réglementation européenne affectent les stratégies de certaines des plus grandes entreprises mondiales. En revanche, les domaines dans lesquels la puissance repose sur une concentration rapide de ressources, une définition commune d'intérêts vitaux ou l'acceptation d'un risque stratégique restent plus fragmentés.

La transformation du système international réduit progressivement la possibilité de compenser cette fragmentation par la seule masse économique. Le rapport Draghi sur la compétitivité part précisément du constat que plusieurs conditions ayant favorisé le développement européen au cours des décennies précédentes sont devenues moins favorables : croissance plus faible de la productivité, coût élevé de l'énergie, besoins d'investissement importants et intensification de la concurrence technologique mondiale. L'Europe dispose toujours d'une épargne, d'un capital humain, d'infrastructures, d'entreprises et d'une capacité scientifique considérables ; le problème porte sur la manière dont ces ressources peuvent être mobilisées suffisamment rapidement et à une échelle permettant de maintenir une position technologique et industrielle autonome⁶⁴.

La question de la capacité européenne doit donc être comprise comme un problème de conversion plutôt que comme un problème d'absence absolue de ressources. Le continent n'est pas dépourvu de moyens militaires, mais ceux-ci restent répartis entre des structures nationales, des doctrines et des industries fragmentées. Il ne manque pas d'épargne, mais ses marchés de capitaux restent moins intégrés que ceux des États-Unis et peinent à orienter suffisamment de financement vers certaines entreprises technologiques à forte croissance. Il dispose d'une base scientifique avancée, mais rencontre des difficultés à transformer certaines innovations en acteurs industriels de dimension mondiale. Il possède un marché énergétique de grande taille, mais reste soumis à des choix nationaux très différents et à des dépendances extérieures variables. L'enjeu stratégique n'est donc pas de substituer artificiellement une souveraineté européenne à vingt-sept souverainetés nationales ; il est de déterminer quels fragments de capacité doivent être combinés pour produire un pouvoir d'action que la dispersion actuelle ne permet pas.

La relation avec les États-Unis illustre cette difficulté sans se laisser réduire à une opposition entre dépendance et autonomie. L'alliance transatlantique reste structurante pour la sécurité européenne et l'OTAN constitue le cadre principal de la défense collective d'une majorité écrasante des États membres. Cette relation n'implique cependant pas une identité permanente d'intérêts. Les États-Unis disposent de leurs propres priorités industrielles,

⁶³ Commission européenne, 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/european-economic-security-strategy_en

⁶⁴ Commission européenne, 2024, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

technologiques, commerciales et géopolitiques ; leur engagement européen dépend nécessairement de choix politiques américains qui échappent aux Européens. L'autonomie stratégique ne doit donc pas être comprise comme la recherche d'une séparation ou d'une équidistance entre alliés. Elle désigne plus utilement la capacité de l'Europe à disposer des instruments nécessaires pour que la coopération transatlantique procède d'un choix et non d'une impossibilité matérielle d'agir autrement.

La Chine pose une configuration différente. Elle est simultanément un partenaire économique majeur, un concurrent industriel et technologique et, dans certains secteurs, une source de dépendances dont l'Union cherche désormais à réduire le caractère excessif. La stratégie de *de-risking* adoptée par les institutions européennes traduit précisément une volonté d'éviter les deux extrêmes que seraient la dépendance non maîtrisée et le découplage généralisé. L'objectif n'est pas de supprimer les échanges, mais de disposer d'alternatives lorsque la concentration d'une chaîne d'approvisionnement ou d'une technologie crée une vulnérabilité stratégique. Une Europe capable n'est donc pas une Europe autarcique. Elle est une Europe capable de choisir ses dépendances.

La Russie place enfin la question des capacités dans sa dimension militaire la plus immédiate. La guerre en Ukraine a révélé l'importance des stocks de munitions, des capacités de production, des systèmes de défense aérienne, du renseignement et de la profondeur industrielle dans une guerre de haute intensité. Elle a également montré que la sécurité de l'Europe ne peut être dissociée de la capacité américaine, alors même que les Européens disposent collectivement d'un poids économique qui devrait théoriquement leur permettre d'assumer une part beaucoup plus importante de leur propre défense. La contradiction est moins celle d'une Europe « faible » que celle d'une Europe dont les ressources ne sont pas organisées selon une logique de puissance suffisamment cohérente.

Dans chacun de ces trois rapports (États-Unis, Chine, Russie) la même conclusion apparaît : l'autonomie ne se mesure pas au nombre de compétences qui demeurent juridiquement nationales. Elle dépend de la possibilité de ne pas subir une décision extérieure faute de moyens alternatifs. Cette définition fonctionnelle de la souveraineté est indispensable pour éviter que le débat européen ne reste enfermé entre deux positions symétriquement insuffisantes : l'une assimilant toute mise en commun à une perte de souveraineté, l'autre supposant que tout transfert de compétence augmente automatiquement la puissance collective.

6.2. De l'interdépendance pacificatrice à l'interdépendance vulnérable

L'une des transformations intellectuelles les plus importantes des dernières années concerne la manière dont l'Europe appréhende l'interdépendance. Pendant une grande partie de l'histoire communautaire, celle-ci pouvait être conçue comme une ressource politique en elle-même. Le rapprochement des économies européennes avait précisément pour fonction de rendre le coût d'une confrontation de plus en plus élevé et de créer des intérêts croisés suffisamment denses pour stabiliser les relations entre États. Cette logique a été extraordinairement efficace à l'intérieur de l'Union.

Le problème apparaît lorsque ce raisonnement est projeté sur l'ensemble du système international. L'interdépendance ne produit des effets pacificateurs comparables que lorsque les acteurs disposent d'une confiance suffisante dans la continuité des échanges et n'utilisent pas leurs positions dominantes comme instruments de coercition. Lorsqu'une relation est profondément asymétrique, la dépendance d'un acteur peut devenir la capacité de pression d'un autre. Henry Farrell et Abraham Newman ont conceptualisé cette réalité à travers la notion de *weaponized interdependence*, en montrant comment les États occupant des positions

centrales dans certains réseaux économiques et financiers peuvent exploiter ces structures à des fins stratégiques⁶⁵.

L'expérience européenne récente confirme la pertinence de ce raisonnement. La dépendance énergétique à l'égard de la Russie n'était pas en elle-même la conséquence d'une erreur unique ou d'une naïveté homogène des Européens ; elle résultait de choix économiques, géographiques et industriels différents selon les pays. La rupture progressive de cette dépendance après 2022 a néanmoins montré qu'une optimisation fondée sur le coût pouvait produire une vulnérabilité lorsque les paramètres politiques changeaient. La stratégie REPowerEU répond directement à cette nouvelle lecture en cherchant à diversifier les approvisionnements, réduire la consommation de combustibles fossiles russes et accélérer le développement de capacités alternatives⁶⁶.

Le même raisonnement s'applique aux technologies critiques, aux matières premières et à certains composants industriels. La question n'est pas de produire en Europe tout ce qui y est consommé. Une telle stratégie sacrifierait une partie des gains de spécialisation sans garantir une véritable autonomie. Il s'agit plutôt d'identifier les points de dépendance dont l'interruption ou l'exploitation politique pourrait empêcher les Européens d'exercer un choix considéré comme essentiel.

Cela conduit à une conception moins absolue de la souveraineté : celle d'une **dépendance maîtrisée**. Dans une économie ouverte, l'autonomie ne réside pas dans l'absence d'interdépendance, mais dans la capacité à empêcher qu'une dépendance particulière ne devienne irremplaçable. Diversification des fournisseurs, stocks, capacités domestiques minimales, alliances industrielles ou mutualisation européenne constituent différentes manières d'atteindre cet objectif.

L'Union à géométrie souveraine pourrait trouver ici une justification plus substantielle que la seule volonté de contourner les blocages institutionnels. Les États européens n'ont pas besoin de posséder chacun toutes les technologies, toutes les industries et toutes les ressources nécessaires à leur autonomie. Une telle duplication serait économiquement inefficace et, dans de nombreux secteurs, irréaliste. Ils peuvent en revanche organiser leur interdépendance interne de manière à disposer collectivement des capacités essentielles. La souveraineté devient alors moins l'autosuffisance de chaque nation que la maîtrise collective des vulnérabilités dont dépend leur liberté de choix.

Cette conception ne supprime pas la question de la distribution de ces capacités. Au contraire, elle la rend politiquement plus importante. Si certains États deviennent les principaux fournisseurs européens d'une technologie ou d'un équipement stratégique, il faut éviter que la dépendance extérieure soit simplement remplacée par une dépendance politique interne mal régulée. La construction de capacités communes suppose donc des mécanismes de financement, de gouvernance, de solidarité et d'accès suffisamment robustes pour que les États participants considèrent la mutualisation comme un accroissement de leur autonomie et non comme le transfert de leur dépendance vers un autre partenaire européen.

L'intuition historique de la construction communautaire réapparaît ici sous une forme renouvelée. Dans les années 1950, la mise en commun du charbon et de l'acier cherchait à transformer les ressources matérielles de la puissance en instruments d'interdépendance politique interne. Dans l'Europe du XXI^e siècle, une partie du défi pourrait consister à organiser certaines interdépendances stratégiques internes de façon suffisamment profonde pour diminuer la vulnérabilité collective à l'égard de l'extérieur. Il existe donc une continuité possible entre le projet originel et l'Europe des capacités, mais la finalité immédiate n'est plus identique.

⁶⁵ Farrell & Newman, 2019, https://doi.org/10.1162/isec_a_00351

⁶⁶ Commission européenne, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_fr

L'intégration initiale visait d'abord à rendre la guerre intra-européenne impossible ; la construction de capacités vise désormais à préserver la liberté d'action d'Européens placés dans un environnement où la puissance n'a pas disparu.

6.3. La différenciation ne produit de puissance que lorsqu'elle correspond à la nature de la capacité recherchée

La discussion sur la géométrie souveraine doit cependant éviter une erreur inverse : considérer que la différenciation serait, par principe, plus efficace que l'action à vingt-sept. Certaines formes de puissance européenne reposent précisément sur l'unité de tous les membres. La politique commerciale constitue le cas le plus évident. La capacité de négociation de la Commission vis-à-vis d'une grande puissance ou d'un partenaire commercial résulte de la taille du marché qu'elle représente. Fragmenter cette compétence entre groupes d'États réduirait mécaniquement le pouvoir de négociation de chacun et risquerait de compromettre le marché intérieur lui-même. Dans ce domaine, l'uniformité n'est pas seulement une préférence institutionnelle : elle constitue une ressource de puissance.

Il en va de même pour une partie de la politique de concurrence et des règles nécessaires au marché intérieur. Leur valeur découle de l'existence d'un cadre unique dont les entreprises ne peuvent choisir librement les dispositions selon le territoire où elles opèrent. Une différenciation excessive produirait ici des coûts de transaction, des arbitrages réglementaires et des distorsions qui affaibliraient directement l'un des principaux actifs économiques de l'Union.

À l'inverse, certaines capacités dépendent moins de l'universalité de la participation que de la profondeur de l'engagement. La défense en est l'illustration la plus nette. Une coopération à vingt-sept dans laquelle chaque État conserve la possibilité de limiter très fortement ses engagements peut produire moins de capacité qu'un format plus resserré dans lequel les participants acceptent une programmation commune, des engagements financiers pluriannuels et une réelle interopérabilité. La même logique peut s'appliquer à des investissements industriels extrêmement coûteux ou à certaines infrastructures technologiques.

Entre ces deux catégories existe un troisième ensemble de politiques pour lesquelles l'unité du cadre doit être combinée à la différenciation des capacités. Les technologies critiques en fournissent un bon exemple. La régulation du marché, les règles de concurrence ou certains mécanismes de protection économique gagnent à rester européens, tandis que tous les États n'ont ni les mêmes avantages comparatifs ni la même volonté d'investir dans chaque filière. Une stratégie européenne des semi-conducteurs ne suppose donc pas que vingt-sept pays construisent les mêmes usines ; elle suppose que les investissements nationaux et européens soient suffisamment coordonnés pour que l'ensemble du continent maîtrise les segments considérés comme essentiels.

La géométrie souveraine n'a de sens qu'à partir de cette distinction. Elle ne constitue pas une doctrine de la différenciation maximale, mais une doctrine de la correspondance entre **périmètre politique et nature de la capacité recherchée**. Là où l'universalité produit directement la puissance, l'unité doit être protégée. Là où la profondeur de l'engagement est décisive, une participation plus limitée peut être préférable. Là où les deux dimensions doivent être combinées, l'architecture doit permettre des capacités différenciées à l'intérieur d'un cadre commun.

Cette grille permet également d'éviter l'un des principaux dangers du concept : sa transformation en justification a posteriori de toute coalition de volontaires. Une coopération entre quelques États n'est pas nécessairement efficace parce qu'elle est plus restreinte. Elle peut reproduire les rivalités nationales, multiplier les duplications ou exclure des acteurs disposant de capacités importantes. L'analyse doit toujours repartir de la fonction recherchée, des ressources nécessaires et des externalités produites.

La différenciation n'est donc pas la finalité de l'Union à géométrie souveraine. Elle n'en est qu'un instrument. La finalité reste la production d'une capacité politique plus importante dans des conditions compatibles avec la pluralité des volontés nationales.

6.4. Quatre trajectoires pour l'Union européenne à l'horizon 2035

La comparaison prospective permet de mieux situer l'Union à géométrie souveraine parmi les principales trajectoires envisageables. Il ne s'agit pas d'attribuer artificiellement une probabilité chiffrée à chaque scénario ni de prétendre que l'évolution de l'Union suivra un modèle pur. Les systèmes politiques évoluent généralement par combinaison de plusieurs logiques. L'exercice consiste plutôt à identifier les principes qui organiseraient chacune des trajectoires et les contradictions auxquelles elles seraient confrontées. **La trajectoire fédérale : résoudre l'écart entre interdépendance et capacité par un approfondissement politique**

Le premier scénario serait celui d'une fédéralisation substantielle. Il prolongerait le diagnostic selon lequel une partie des difficultés européennes provient de l'inachèvement de l'intégration. Les interdépendances économiques, monétaires, énergétiques et sécuritaires sont devenues suffisamment profondes pour qu'elles exigent des instruments de gouvernement d'une nature comparable à ceux dont disposent les États fédéraux : ressources budgétaires plus importantes, extension du vote majoritaire, capacité d'emprunt durable, coordination renforcée de la défense et possibilité de définir plus directement une politique extérieure commune.

Cette trajectoire possède une cohérence qui ne doit pas être sous-estimée. L'une des principales faiblesses de l'Union réside précisément dans la dissociation entre des politiques très intégrées et des mécanismes de décision qui restent en partie tributaires de la coordination entre gouvernements. Une structure plus fédérale pourrait réduire cette asymétrie. La monnaie commune serait appuyée par des instruments budgétaires plus solides ; les investissements industriels disposeraient de ressources communes plus substantielles ; la politique étrangère pourrait être moins exposée au veto individuel ; la responsabilité politique de certaines décisions serait potentiellement plus identifiable.

Le fédéralisme possède également un argument stratégique puissant. Face à des acteurs disposant de centres de décision capables de mobiliser rapidement des ressources militaires, industrielles et technologiques considérables, la fragmentation européenne constitue un handicap. La constitution d'une autorité politique commune pourrait théoriquement améliorer la cohérence de l'action et réduire les délais nécessaires à la négociation entre gouvernements.

La difficulté ne réside donc pas principalement dans la rationalité fonctionnelle de cette option. Elle concerne ses conditions politiques. Une fédération n'est pas seulement un ensemble plus efficace de procédures décisionnelles ; elle suppose l'existence d'une communauté capable d'accepter que des décisions majeures soient prises contre la préférence explicite d'une partie de ses composantes et qu'elles restent néanmoins considérées comme légitimes. Le recours à la majorité est politiquement banal dans un État parce que l'opposition à une décision n'entraîne pas généralement la remise en cause de l'appartenance à la communauté. À l'échelle européenne, ce degré de solidarité politique n'est pas uniforme.

Cette difficulté devient plus forte à mesure que les politiques concernées touchent aux fonctions régaliennes. Une majorité européenne peut aisément être acceptée pour une réglementation du marché intérieur ; elle ne produit pas nécessairement la même légitimité lorsqu'il s'agit de fiscalité, de transferts budgétaires importants, de choix de défense ou de politique étrangère. L'obstacle fédéral n'est donc pas seulement institutionnel. Il réside dans la relation entre pouvoir commun et consentement politique.

L'élargissement rend cette équation plus complexe encore. Une Union dépassant trente membres aurait probablement davantage besoin de mécanismes majoritaires et de ressources communes, mais elle rassemblerait simultanément des sociétés plus diverses. La rationalité fonctionnelle de la fédéralisation pourrait donc progresser au même moment que sa difficulté politique. Il serait imprudent de déclarer cette trajectoire impossible : les crises peuvent transformer rapidement les préférences et l'histoire européenne contient plusieurs ruptures institutionnelles jadis considérées comme improbables. Rien ne permet cependant de considérer aujourd'hui la fédéralisation comme le prolongement automatique des tendances existantes.

La trajectoire confédérale : restaurer la maîtrise nationale au prix d'une capacité commune plus limitée

Le deuxième scénario reposerait sur un mouvement inverse. Face aux contestations de la supranationalité et à la permanence de fortes identités politiques nationales, les États choisiraient de rééquilibrer l'Union en faveur de la coopération intergouvernementale. Certaines compétences pourraient être restituées ou moins strictement harmonisées ; le Conseil européen et le Conseil occuperaient un rôle politique encore plus central ; l'unanimité serait préservée dans les domaines souverains et les institutions supranationales verraient plus nettement circonscrite leur capacité d'initiative ou d'interprétation.

Une telle évolution répondrait à un problème réel de légitimité. Elle rapprocherait une partie des décisions des espaces dans lesquels le contrôle démocratique demeure le plus facilement identifiable et permettrait aux gouvernements de mieux adapter certaines politiques aux préférences nationales. Dans les domaines où les gains liés à l'uniformité sont faibles, cette flexibilité pourrait même produire une amélioration de l'efficacité.

La difficulté apparaît dès que l'on confronte cette architecture aux secteurs dans lesquels les États européens disposent individuellement d'une capacité insuffisante. La renationalisation juridique d'une compétence ne crée ni une industrie militaire, ni une autonomie numérique, ni un pouvoir commercial comparable à celui du marché unique. Dans plusieurs domaines, elle pourrait même réduire la souveraineté effective en diminuant la masse critique dont disposent les États.

Une confédéralisation profonde devrait donc conserver des politiques communes très intégrées dans les secteurs où la coopération produit clairement de la capacité. À ce stade, elle se rapprocherait déjà d'une forme de différenciation fonctionnelle plutôt que d'un retour général à l'État. Une Europe véritablement ramenée à une coopération minimale entre vingt-sept ou plus de trente gouvernements pourrait préserver davantage de souveraineté formelle tout en perdant collectivement une part significative de son influence économique et stratégique.

Le principal risque de cette trajectoire est donc de confondre contrôle juridique et liberté d'action. Elle répondrait à la demande de maîtrise nationale, mais pourrait accentuer la dépendance des États européens à l'égard d'acteurs disposant d'une échelle supérieure. L'« Europe des nations » atteint ici sa limite structurelle : les nations demeurent essentielles à la légitimité, mais elles ne disposent pas nécessairement isolément de toutes les capacités correspondant aux fonctions qu'elles souhaitent contrôler.

La trajectoire de fragmentation : préserver l'architecture formelle tout en laissant s'éroder la capacité commune Le troisième scénario n'impliquerait ni décision fédérale ni réforme confédérale explicite. Il correspondrait à une évolution plus discrète dans laquelle les institutions continueraient à fonctionner, les traités resteraient formellement inchangés et le marché intérieur subsisterait, tandis que la capacité de l'Union à définir des orientations stratégiques se réduirait progressivement.

Il serait trompeur d'identifier ce scénario à un effondrement. Les organisations politiques peuvent conserver leurs institutions pendant longtemps tout en voyant diminuer leur influence relative. L'Union continuerait à adopter des normes, gérer des fonds, conclure des accords commerciaux et organiser les interactions entre ses membres. Ce que l'on verrait s'éroder serait moins son existence que sa capacité à déterminer les conditions extérieures dans lesquelles elle opère.

Plusieurs mécanismes pourraient conduire à cette situation : multiplication des vetos et des exceptions, recours croissant à des coalitions situées en dehors du cadre européen, divergences industrielles accentuées par les différences de capacité budgétaire, dépendances technologiques prolongées, sous-investissement militaire ou incapacité à adapter le budget aux nouvelles priorités. L'Union continuerait à exister, mais la distinction entre intégration institutionnelle et puissance stratégique deviendrait plus visible.

Ce scénario est particulièrement important parce qu'il constitue probablement le risque le plus difficile à identifier politiquement. Une désintégration spectaculaire provoquerait immédiatement une réaction. Une perte graduelle de capacité peut au contraire être compatible avec le maintien de nombreux indicateurs de fonctionnement normal. L'Europe pourrait rester l'un des principaux marchés du monde tout en étant moins capable d'influencer les standards technologiques ; conserver d'importantes dépenses militaires tout en dépendant davantage des capacités américaines ; disposer d'un niveau élevé d'épargne tout en finançant insuffisamment ses entreprises stratégiques.

Le principal danger pour l'Union ne serait alors pas sa disparition, mais la **dissociation entre permanence institutionnelle et capacité politique**. C'est cette trajectoire qui donne au débat sur l'après-intégration sa plus forte justification : une organisation peut être très intégrée et néanmoins perdre relativement du pouvoir si l'intégration accumulée ne se convertit plus en instruments adaptés à son environnement.

La trajectoire de géométrie souveraine : différencier l'intégration pour concentrer la capacité Le quatrième scénario consisterait à assumer progressivement une différenciation plus structurelle. Le socle juridique et économique de l'Union demeurerait commun, mais certains États pourraient constituer des formes plus avancées d'intégration dans les politiques où leur volonté et leurs intérêts convergent, sans présumer que tous les membres devront nécessairement les rejoindre à terme. L'Union ne se définirait plus par un niveau d'intégration identique, mais par l'articulation entre une appartenance politique commune et plusieurs communautés de capacité.

La principale force de cette trajectoire est qu'elle correspond à une tendance déjà présente dans l'Union sans exiger immédiatement une rupture constitutionnelle comparable à la création d'une fédération. Euro, Schengen, coopération renforcée, PESCO et Parquet européen montrent que plusieurs périmètres peuvent coexister à l'intérieur ou autour de la même architecture. La nouveauté ne résiderait donc pas dans l'existence de la différenciation, mais dans son statut : elle cesserait d'être systématiquement interprétée comme une exception ou une étape précédant la convergence.

Une telle évolution pourrait faciliter l'élargissement en évitant de faire de l'identité absolue des niveaux d'intégration une condition de cohérence politique. Elle pourrait également permettre à des coalitions suffisamment engagées de développer des capacités stratégiques sans attendre une unanimité improbable. Surtout, elle serait compatible avec le constat que les préférences nationales sont multidimensionnelles : les États les plus ambitieux en matière de défense ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux qui souhaitent approfondir l'intégration fiscale ou énergétique.

Mais les risques de cette trajectoire sont considérables. Une différenciation mal encadrée pourrait créer des membres de première et de seconde catégorie, multiplier les coûts institutionnels, fragmenter la responsabilité démocratique et transformer progressivement le marché intérieur en espace de négociation permanente. Les groupes avancés pourraient devenir des directoires informels dominés par les États les plus puissants ; les États extérieurs pourraient subir les conséquences de décisions auxquelles ils ne participent pas ; la frontière entre différenciation légitime et *cherry-picking* pourrait devenir difficile à maintenir.

L'Union à géométrie souveraine ne peut donc être considérée comme une solution par définition supérieure. Elle apparaît plutôt comme la trajectoire qui tente de répondre simultanément aux deux contraintes identifiées dans cette note : la permanence de communautés politiques nationales qui ne souhaitent pas nécessairement converger vers une même destination institutionnelle, et l'impossibilité croissante pour ces mêmes États d'exercer séparément certaines dimensions de leur souveraineté effective.

Sa plausibilité dépend de conditions strictes : protection d'un socle commun indivisible, définition précise des domaines ouverts à la différenciation, obligation pour les participants d'assumer intégralement les responsabilités financières et politiques de leurs engagements, ouverture des capacités aux États qui souhaitent les rejoindre, maintien de garanties institutionnelles pour les non-participants et mécanismes de contrôle démocratique proportionnés au pouvoir exercé. Sans ces conditions, la géométrie souveraine ne dépasserait pas la fragmentation qu'elle prétend organiser.

6.5. Une trajectoire plus plausible qu'une destination certaine

L'analyse prospective ne permet pas de conclure que l'Union européenne évoluera nécessairement vers une géométrie souveraine. Les quatre trajectoires présentées ne sont d'ailleurs pas mutuellement exclusives. L'Union pourrait simultanément développer des éléments plus fédéraux dans certaines politiques, restaurer davantage de latitude nationale dans d'autres et recourir plus largement à des coalitions différenciées. L'histoire européenne suggère même que cette hybridation est plus probable qu'une transformation constitutionnelle entièrement conforme à un modèle théorique unique.

La question pertinente est donc moins celle de la « victoire » de l'un des scénarios que de la logique dominante qui structurera les arbitrages futurs. Si chaque crise continue à être interprétée comme la preuve qu'une intégration supplémentaire de tous les membres est nécessaire, le paradigme intégrationniste restera central. Si la priorité devient le retour général des compétences au niveau national, une dynamique confédérale l'emportera. Si aucune réforme ne parvient à adapter les institutions aux nouvelles contraintes, le risque de fragmentation fonctionnelle augmentera. L'hypothèse post-européiste se vérifie, quant à elle, si les Européens commencent à considérer comme politiquement normal que certaines capacités soient exercées à des niveaux différents sans que cette diversité soit interprétée comme un échec provisoire de la convergence.

Sous cet angle, l'Union à géométrie souveraine apparaît moins comme un modèle constitutionnel à instaurer d'un seul geste que comme une possible rationalisation de tendances déjà à l'œuvre. Son intérêt réside précisément dans la possibilité de substituer une doctrine explicite à une accumulation empirique d'exceptions, d'opt-out, de coopérations renforcées et de coalitions ad hoc. L'enjeu serait alors de passer d'une différenciation subie ou pragmatique à une différenciation politiquement organisée autour d'un principe : mettre en commun une compétence lorsque son exercice collectif produit une capacité supérieure, préserver l'unité lorsque celle-ci constitue elle-même une ressource de puissance, et maintenir l'autonomie nationale lorsque l'harmonisation n'apporte pas de gain suffisamment important pour justifier son coût politique.

Cette logique ne garantit ni l'unité ni la puissance. Elle fournit cependant un critère plus exigeant que les alternatives traditionnellement proposées. Elle oblige à cesser de traiter le degré d'intégration comme une fin en soi et la souveraineté nationale comme une quantité qui diminuerait automatiquement dès qu'une compétence est exercée en commun. Elle conduit au contraire à examiner le résultat politique obtenu.

L'horizon 2035 constitue à cet égard moins une échéance prévisionnelle qu'un test intellectuel. L'Union sera probablement plus diverse, confrontée à un environnement stratégique plus exigeant et contrainte de financer des capacités beaucoup plus coûteuses qu'au cours des décennies précédentes. Dans ces conditions, la question qui structurera son évolution ne sera peut-être pas de savoir si elle doit devenir « plus européenne » ou « moins européenne ». Elle sera de déterminer quelles formes d'organisation permettent aux Européens de rester effectivement maîtres d'une partie suffisante de leurs choix.

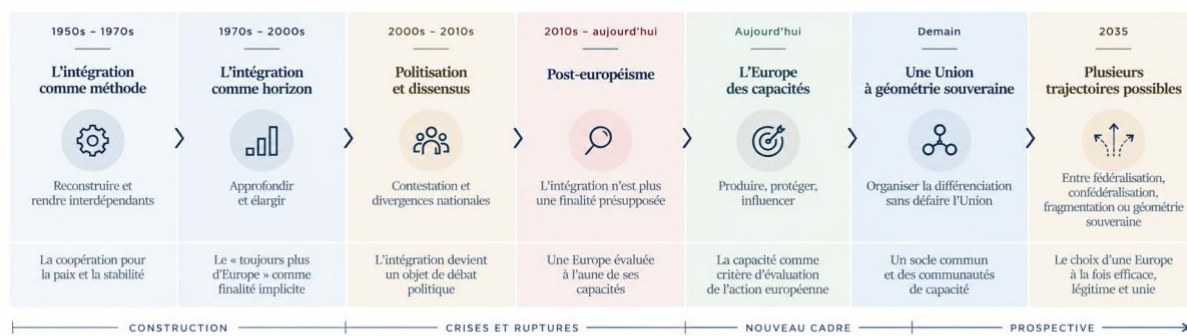
C'est sur cette question, plutôt que sur la poursuite abstraite de l'intégration, que peut se jouer la transition vers un ordre post-européiste.

Conclusion générale : Du post-européisme à une Europe des capacités

FIGURE 8

De l'intégration comme méthode à l'Union à géométrie souveraine

Synthèse de la démonstration



Note : Cette frise synthétise les principales étapes analysées dans la note et la logique de passage du paradigme intégrationniste au post-européisme, jusqu'à l'hypothèse d'une Union à géométrie souveraine et aux scénarios pour 2035.

Source : La Ligne Fine – Institut.

La construction européenne n'est pas entrée dans une phase que l'on pourrait raisonnablement décrire comme celle de son dépassement ou de sa disparition. Elle demeure le principal cadre politique, juridique et économique à partir duquel les États européens organisent leurs relations, négocient une partie de leurs intérêts extérieurs et exercent plusieurs compétences qui ne pourraient plus être facilement ramenées à l'échelle nationale. Le marché intérieur, la monnaie unique pour une majorité des États membres, la politique commerciale commune, l'espace Schengen, l'ordre juridique européen et les mécanismes de coordination développés au fil des crises ont produit un degré d'interdépendance qui rend improbable tout retour à une simple juxtaposition de souverainetés entièrement autonomes. Le post-européisme ne peut donc être compris comme l'annonce d'un « après-Europe ». Il désigne une transformation beaucoup plus précise : l'épuisement progressif de l'intégration comme horizon politique suffisamment consensuel pour ordonner à lui seul la trajectoire future de l'Union.

Cette distinction est importante parce qu'elle permet de sortir d'un débat européen devenu intellectuellement insuffisant. Pendant plusieurs décennies, les controverses sur l'avenir de l'Union ont été organisées autour d'une opposition entre approfondissement et restitution des compétences, fédéralisation et souveraineté nationale, « plus » et « moins » d'Europe. Or cette opposition rend de moins en moins compte de la réalité des choix européens. Un même gouvernement peut aujourd'hui soutenir une coopération militaire beaucoup plus intégrée, défendre une politique industrielle commune, souhaiter davantage de contrôle européen aux frontières extérieures et refuser simultanément une harmonisation plus poussée dans d'autres domaines. Ces positions ne sont pas nécessairement incohérentes. Elles traduisent la possibilité que le niveau pertinent d'action varie selon la nature du problème, les capacités recherchées et le degré de convergence politique entre les États concernés.

L'histoire de l'intégration elle-même conduit à relativiser l'idée d'une trajectoire uniforme. Depuis les premières Communautés, la construction européenne s'est développée par combinaison de logique supranationale et de négociation intergouvernementale. Le néofonctionnalisme a correctement mis en évidence la capacité de certaines politiques intégrées à produire des effets d'entraînement vers d'autres secteurs ; l'intergouvernementalisme a rappelé avec autant de force que les États n'avaient jamais cessé de défendre des préférences nationales et qu'ils acceptaient les engagements européens.

lorsque ceux-ci leur permettaient de sécuriser des bénéfices qu'ils ne pouvaient obtenir aussi efficacement séparément. Les travaux postfonctionnalistes ont ensuite montré que l'extension et la politisation de l'intégration plaçaient progressivement cette dynamique sous la contrainte des identités, des électorats et du conflit partisan⁶⁷.

Le changement contemporain ne tient donc pas à la découverte tardive de la résistance des nations. Les nations n'ont jamais disparu de la construction européenne. Il réside davantage dans la difficulté croissante à présumer que les divergences entre États constituent des écarts provisoires sur une trajectoire commune. La monnaie, la défense, la fiscalité, l'énergie, les migrations, les technologies ou les relations avec les grandes puissances mettent en jeu des conceptions de la souveraineté et des intérêts nationaux dont rien ne garantit qu'elles convergeront au même rythme ni vers la même destination. Plus l'Union s'élargit et plus les fonctions qu'elle est appelée à exercer deviennent politiquement sensibles, moins cette diversité peut être traitée comme une simple imperfection que le temps ou l'intégration économique finiront nécessairement par effacer.

C'est à ce niveau que le concept de post-européisme acquiert sa portée analytique. Il ne qualifie pas une famille partisane et ne constitue pas un autre nom de l'euroscpticisme. Il désigne la phase dans laquelle l'intégration elle-même devient un objet de choix politique et doit être justifiée par les résultats qu'elle permet d'obtenir. Dans cette configuration, une nouvelle compétence européenne ne représente plus nécessairement un progrès du seul fait qu'elle est exercée à un niveau plus intégré ; inversement, le maintien d'une compétence nationale ne garantit pas davantage une souveraineté réelle si l'État qui la détient ne possède pas les moyens matériels permettant de l'exercer de manière autonome. Le critère de jugement doit donc être déplacé.

Ce déplacement conduit à la proposition centrale de cette note : **le problème européen contemporain est moins celui du niveau d'intégration que celui de la capacité politique produite par cette intégration**. Cette capacité doit être comprise dans un sens large. Elle suppose un pouvoir juridique de décision, mais aussi les ressources économiques, industrielles, technologiques ou militaires nécessaires pour transformer cette décision en effet, une autonomie suffisante à l'égard d'acteurs extérieurs et une volonté politique capable d'assumer les coûts de l'action. La souveraineté effective ne se confond ainsi ni avec la compétence nationale ni avec le transfert européen ; elle dépend de l'articulation entre compétence, moyens, autonomie et volonté.

L'environnement stratégique rend cette reformulation particulièrement nécessaire. Les institutions européennes elles-mêmes ont progressivement adopté un vocabulaire qui accorde une place croissante à la sécurité économique, aux dépendances critiques, à la compétitivité, à la défense et à la souveraineté dans les secteurs stratégiques. Le programme stratégique 2024-2029 du Conseil européen lie explicitement la prospérité et la sécurité de l'Union à sa capacité à réduire certaines dépendances, à renforcer sa base industrielle, à développer ses technologies critiques et à assumer davantage sa défense⁷¹. Le rapport Draghi pose la question dans des termes voisins lorsqu'il identifie la fragmentation de l'investissement, le ralentissement de la productivité, les coûts énergétiques et le retard pris dans plusieurs technologies comme des contraintes pesant sur la capacité de l'Europe à maintenir son modèle économique et son autonomie dans une compétition mondiale intensifiée⁷².

⁶⁷ Haas, 1958, <https://www.europarl.europa.eu/100books/en/detail/38/the-uniting-of-europe-political-social-and-economical-forces-1950-1957>

⁶⁸ Hoffmann, 1966, <https://www.jstor.org/stable/20027004>

⁶⁹ Moravcsik, 1993, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>

⁷⁰ Hooghe & Marks, 2009, <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>

⁷¹ Conseil européen, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

⁷² Commission européenne, 2024, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

Ce nouvel environnement ne rend pas obsolète l'acquis communautaire. Il révèle plutôt l'incomplétude de la transformation qu'il a produite. L'Europe a remarquablement réussi à institutionnaliser les rapports de puissance entre ses membres ; elle n'a pas encore acquis une capacité équivalente à organiser sa puissance face à l'extérieur. Elle dispose d'un marché de dimension continentale, d'une monnaie internationale, d'entreprises et de centres de recherche de premier plan, d'une épargne abondante, d'industries de défense importantes et d'un pouvoir réglementaire mondialement reconnu. Son problème est moins l'absence totale de ressources que la difficulté à les agréger et à les orienter vers des objectifs stratégiques communs.

Le risque principal des prochaines années ne réside donc pas nécessairement dans l'effondrement de l'Union. Une hypothèse plus discrète mérite davantage d'attention : celle d'une dissociation croissante entre permanence institutionnelle et capacité stratégique. L'Union pourrait continuer à réglementer un vaste marché, adopter des normes, administrer des fonds et produire un droit substantiel tout en devenant relativement moins capable de peser sur les technologies dont elle dépend, sur la sécurité de son environnement, sur les standards industriels ou sur les grands arbitrages géopolitiques. Une telle évolution serait compatible avec la survie de toutes ses institutions. Elle n'en constituerait pas moins une forme de déclassement.

L'approche capacitaire ne fournit cependant pas un argument en faveur d'une centralisation générale. Certains des principaux actifs européens tirent précisément leur puissance de l'unité du cadre commun. La politique commerciale perdrait une grande partie de son poids si elle était fragmentée entre plusieurs groupes d'États. Le marché intérieur ne peut fonctionner durablement si ses règles fondamentales deviennent optionnelles. La primauté et l'effectivité du droit européen dans les domaines attribués à l'Union constituent des conditions de la confiance et de la reconnaissance mutuelle entre membres. Toute réforme future doit donc partir d'une distinction essentielle entre ce qui peut être différencié et ce qui doit rester indivisible.

C'est dans cet espace que se situe l'hypothèse d'une Union à géométrie souveraine. Elle ne vise pas à transformer l'Union en un catalogue de politiques auxquelles chacun participerait à sa convenance. Une telle logique ferait disparaître l'Union comme ordre politique cohérent. Elle repose au contraire sur l'existence d'un socle commun contraignant, autour duquel pourraient être organisés plusieurs degrés d'engagement dans les domaines où l'unanimité des vingt-sept (et demain potentiellement davantage) n'est ni indispensable au fonctionnement du système ni suffisante pour produire la capacité recherchée.

L'idée n'est pas étrangère à l'histoire institutionnelle européenne. La zone euro, Schengen, les coopérations renforcées, la coopération structurée permanente en matière de défense ou le Parquet européen ont déjà produit plusieurs géographies d'intégration. L'article 20 du traité sur l'Union européenne organise juridiquement la possibilité pour au moins neuf États d'approfondir leur coopération dans certaines conditions sans imposer immédiatement cette intégration aux autres membres⁷³. La Commission elle-même envisageait en 2017 un scénario dans lequel les États souhaitant « faire plus » pourraient approfondir certaines politiques ensemble⁷⁴.

L'innovation proposée ne réside donc pas dans la découverte de la différenciation. Elle tient au statut politique qui lui serait reconnu. Jusqu'à présent, une grande partie de l'intégration différenciée reste pensée soit comme un mécanisme de transition, soit comme une exception négociée, soit comme une solution pratique à l'impossibilité d'avancer immédiatement à vingt-sept. Une Union à géométrie souveraine supposerait d'admettre que certaines différences puissent être durables sans que les États concernés soient nécessairement considérés

⁷³ Union européenne, article 20 TUE, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/2016/art_20/oj

⁷⁴ Commission européenne, 2017, https://commission.europa.eu/publications/white-paper-future-europe_en

comme engagés vers une convergence finale obligatoire. Ce serait le passage d'une **Europe à plusieurs vitesses**, dont la destination reste implicitement identique, à une **Europe de géométries fonctionnelles**, dans laquelle la profondeur de l'intégration varierait légitimement selon les capacités recherchées.

Une telle architecture comporte des risques suffisamment sérieux pour interdire de la présenter comme une solution évidente. Une différenciation insuffisamment encadrée pourrait accroître la complexité institutionnelle, créer une hiérarchie entre membres, renforcer le pouvoir relatif des grands États ou permettre des stratégies de sélection opportuniste des avantages de l'Union. Les travaux sur l'intégration différenciée soulignent précisément que sa généralisation peut affecter l'unité politique, la solidarité et l'égalité entre membres si elle n'est pas accompagnée de mécanismes correcteurs⁷⁵. Le concept d'Union à géométrie souveraine doit donc être traité comme une hypothèse soumise à conditions, non comme l'aboutissement nécessaire de l'histoire européenne.

L'élargissement rend néanmoins cette hypothèse de plus en plus difficile à écarter du débat. Le Conseil européen associe désormais explicitement les futurs élargissements à la nécessité de réformer l'Union elle-même⁷⁶. Une Europe comprenant l'Ukraine, la Moldavie et plusieurs États des Balkans occidentaux serait plus importante géopolitiquement, mais aussi plus hétérogène. Exiger de cet ensemble une convergence institutionnelle uniforme dans toutes les politiques pourrait réduire la capacité d'action commune précisément au moment où les contraintes extérieures augmenteraient. À l'inverse, transformer les nouveaux membres en périphérie durable d'un noyau occidental plus intégré compromettrait la légitimité de l'élargissement et l'égalité politique de l'Union. Une différenciation fonctionnelle, ouverte et réversible dans ses périmètres d'adhésion peut offrir une voie intermédiaire, à condition que les mêmes règles d'accès s'appliquent aux États anciens comme nouveaux.

La question européenne du prochain cycle historique pourrait ainsi se formuler autrement qu'elle ne l'a été pendant les décennies précédentes. L'enjeu ne serait plus de savoir si les États doivent abandonner progressivement leur souveraineté au profit d'une souveraineté européenne unique, ni s'ils doivent au contraire reprendre intégralement le contrôle de compétences déjà mises en commun. Il serait de déterminer **dans quelles configurations l'exercice collectif d'une compétence augmente réellement la capacité des Européens à choisir et à agir**.

Cela implique de considérer l'intégration comme un instrument et non comme une stratégie en soi. Une politique européenne plus intégrée peut être souhaitable lorsqu'elle fournit une masse critique que les États n'ont plus séparément ; elle peut être inutile si elle ne produit qu'une couche supplémentaire de décision ; elle peut même être contre-productive lorsque la diversité des préférences est telle que l'uniformité requise détruit davantage de légitimité qu'elle ne crée de capacité. Symétriquement, la souveraineté nationale peut être indispensable lorsqu'elle correspond au lieu de responsabilité politique le plus légitime, mais insuffisante lorsque l'échelle des ressources nécessaires dépasse manifestement celle de l'État.

Le post-européisme conduit donc moins à choisir entre la nation et l'Europe qu'à abandonner l'idée que cette opposition puisse encore structurer seule le débat. La nation demeure un espace essentiel de démocratie, de solidarité et de responsabilité. L'Union demeure un espace indispensable de droit, d'interdépendance et de puissance potentielle. La question stratégique consiste à organiser leurs rapports selon les fonctions à exercer.

⁷⁵ Schimmelfennig & Winzen, 2020, <https://academic.oup.com/book/36955>

⁷⁶ Conseil européen, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

L'Union à géométrie souveraine constitue, dans cette perspective, une tentative de faire de cette pluralité non une faiblesse provisoire mais une architecture politique. Sa promesse serait celle d'une **unité organisée de la différence** : un même cadre européen, des obligations communes non négociables et, autour de ce cadre, des capacités plus intégrées pour les États disposés à en accepter les responsabilités. Son risque serait de transformer cette diversité en fragmentation si les limites, les garanties et les responsabilités n'étaient pas définies avec suffisamment de rigueur.

Le choix ne peut donc pas être résumé à une opposition entre fédération et désintégration. Entre les deux existe un espace politique encore imparfaitement organisé, mais déjà observable dans les pratiques de l'Union. Le véritable enjeu des prochaines années sera de savoir si cet espace restera constitué d'exceptions accumulées ou s'il deviendra suffisamment cohérent pour fournir à une Europe élargie une doctrine de gouvernabilité.

La transition post-européiste ne signifierait, dans ce cas, ni moins d'Europe ni davantage d'Europe par principe. Elle signifierait **une Europe dont le degré d'intégration serait subordonné à la capacité politique recherchée**.

C'est dans ce sens que la proposition peut être résumée par une formule qui ne prétend pas constituer une théorie exhaustive de l'Union, mais qui fournit un critère d'arbitrage : **le succès de la construction européenne ne devrait plus être apprécié seulement au nombre de compétences transférées ou au degré d'uniformité institutionnelle atteint, mais à la capacité politique obtenue en retour**.

Recommandations stratégiques

Une telle évolution ne peut relever d'un acte constitutionnel unique. Compte tenu des divergences actuelles entre États membres et de la complexité d'une révision générale des traités, l'hypothèse la plus crédible est celle d'une transformation progressive, commençant par une clarification doctrinale et l'utilisation plus cohérente des instruments déjà disponibles avant d'envisager, lorsque l'expérience l'exige, leur consolidation juridique. La priorité ne devrait donc pas être de proclamer immédiatement un nouveau modèle européen, mais de créer les conditions permettant de vérifier si une organisation plus systématique de la différenciation améliore effectivement la capacité collective.

1. Définir politiquement le socle qui ne peut faire l'objet d'une différenciation

La première étape d'une géométrie souveraine ne doit pas être l'identification des domaines dans lesquels les États pourraient se soustraire à l'action commune. Elle doit être la définition positive de ce qui rend l'Union indivisible. Le marché intérieur, l'effectivité du droit dans les compétences attribuées, les principes de l'article 2 du traité, les institutions communes et les obligations nécessaires à la concurrence loyale constituent les premiers éléments de ce socle. D'autres politiques peuvent également être considérées comme structurellement communes lorsqu'une fragmentation réduirait directement leur capacité, notamment la politique commerciale.

L'enjeu n'est pas de produire immédiatement un nouveau catalogue constitutionnel, mais de fixer un principe : **la flexibilité ne peut porter que sur ce qui ne compromet pas le fonctionnement de l'espace politique commun**. Cette clarification permettrait de distinguer l'intégration différenciée du *cherry-picking* et de répondre à l'une des objections les plus fortes opposées à une Europe plus flexible.

2. Évaluer les politiques européennes selon leur contribution à la capacité

La seconde réforme est d'abord méthodologique. Avant toute nouvelle proposition importante d'intégration, les institutions et les États devraient être en mesure de répondre à une série de questions simples : quelle incapacité l'action européenne cherche-t-elle à corriger ? Quelle masse critique exige-t-elle ? L'ensemble des États doit-il participer pour que l'action soit efficace ? Une participation plus limitée mais assortie d'engagements plus profonds produirait-elle davantage de capacité ? Quels seraient les effets sur les non-participants et sur le marché intérieur ?

Cette logique prolongerait le principe de subsidiarité sans s'y réduire. Il ne s'agirait plus seulement de déterminer si les objectifs peuvent être mieux atteints au niveau européen, mais de comparer explicitement plusieurs périmètres d'action. Dans une Union de plus en plus hétérogène, le choix pertinent n'est pas toujours entre le niveau national et l'Union entière ; il peut aussi se situer dans une coopération européenne plus étroite réunissant certains membres.

3. Identifier un nombre limité de capacités stratégiques prioritaires

La différenciation ne doit pas devenir une doctrine générale applicable simultanément à toutes les politiques. Une première expérimentation devrait au contraire porter sur un nombre limité de domaines dans lesquels le déficit de capacité et les avantages d'échelle sont suffisamment établis. La défense et sa base industrielle, certaines technologies critiques, les infrastructures stratégiques, l'énergie et le financement de l'innovation constituent les principaux candidats. Le choix définitif doit dépendre d'une analyse économique et stratégique plus précise. Mais le principe est clair : mieux vaut quelques capacités européennes dotées de ressources, d'objectifs et de responsabilités réels qu'une multiplication de mécanismes dont l'ambition politique excéderait les moyens disponibles.

4. Transformer les coopérations renforcées en véritable instrument de capacité

L'article 20 TUE offre déjà une base permettant à au moins neuf États d'avancer lorsqu'une solution applicable à l'ensemble de l'Union ne peut être obtenue dans un délai raisonnable. Cet instrument demeure toutefois relativement peu utilisé au regard des possibilités qu'il ouvre.

Une réflexion devrait être engagée sur les obstacles politiques et procéduraux qui limitent son utilisation, sur la possibilité de lui associer plus facilement des financements spécifiques et sur les conditions dans lesquelles les institutions communes pourraient soutenir des coopérations dotées d'une véritable dimension stratégique. L'objectif ne serait pas de contourner les États non participants, mais d'éviter que leur absence d'intérêt pour une politique déterminée ne les oblige à y participer ou n'empêche ceux qui le souhaitent de construire une capacité plus ambitieuse.

5. Associer systématiquement intégration différenciée et responsabilité différenciée

Aucun approfondissement ne doit être possible sans responsabilité correspondante. Les États qui décident d'entrer dans une capacité commune doivent en accepter les coûts financiers, les mécanismes de contrôle et les règles de décision. La participation volontaire ne peut signifier que les obligations le restent une fois l'engagement pris.

Cette règle doit également protéger les non-participants. Une communauté de capacité ne devrait pas pouvoir leur imposer des charges budgétaires directes ni modifier indirectement les règles qui relèvent du socle commun sans qu'ils participent à la décision. La légitimité de la géométrie souveraine dépendra largement de cette correspondance entre droits, coûts et pouvoir décisionnel.

6. Préserver l'ouverture des communautés de capacité

La différenciation ne doit jamais prendre la forme d'un noyau fermé. Toute coopération approfondie devrait rester accessible aux États membres qui souhaitent ultérieurement la rejoindre et qui satisfont aux critères nécessaires. Cette condition est particulièrement importante dans la perspective de nouveaux élargissements.

La géométrie souveraine doit permettre à un futur membre de devenir rapidement central dans une capacité pour laquelle il dispose d'un avantage ou d'une volonté particulière, sans attendre une convergence dans toutes les autres politiques. L'ouverture constitue ainsi à la fois une garantie d'égalité et un instrument d'adaptation de l'Union.

7. Construire la responsabilité démocratique au même rythme que la capacité commune

Plus une coopération exerce des fonctions politiquement sensibles, moins elle peut fonctionner comme un simple arrangement technique entre exécutifs. Défense, ressources financières ou politiques industrielles de grande ampleur supposent un contrôle démocratique identifiable.

Il ne serait pas souhaitable de créer immédiatement un parlement distinct pour chaque géométrie. La priorité doit plutôt être donnée à l'utilisation intelligente des institutions existantes : Parlement européen lorsque les compétences et ressources de l'Union sont mobilisées ; parlements nationaux lorsque des prérogatives régaliennes ou des contributions nationales substantielles sont engagées ; procédures conjointes lorsque les deux niveaux sont concernés. Le principe doit rester que **le pouvoir de décider, le pouvoir de contrôler et la responsabilité financière suivent autant que possible le même périmètre.**

8. Faire de la réforme interne une dimension explicite de l'élargissement

L'Union ne peut continuer à traiter l'élargissement uniquement comme un processus de transformation des candidats. Le Conseil européen reconnaît déjà la nécessité de conduire parallèlement les réformes internes⁷⁷. Cette orientation doit devenir plus opérationnelle.

Avant chaque nouvelle séquence importante d'adhésions, l'Union devrait évaluer les conséquences sur son budget, ses mécanismes de décision, ses politiques communes et les domaines dans lesquels des formats différenciés peuvent devenir nécessaires. L'objectif n'est pas de ralentir artificiellement l'élargissement, mais d'éviter qu'un choix géopolitique pertinent ne dégrade à terme la gouvernabilité de l'ensemble.

9. Refuser l'opposition artificielle entre autonomie européenne et alliances

L'Europe des capacités ne doit pas être construite comme une politique de distanciation systématique à l'égard des États-Unis ou de l'OTAN. La relation transatlantique reste essentielle à la sécurité du continent. Le problème stratégique est différent : une alliance est d'autant plus équilibrée que ses membres disposent d'une capacité réelle à assumer leurs responsabilités.

Le développement des capacités européennes doit donc être présenté comme un moyen de renforcer la capacité de choix et de contribution des États européens, non comme une recherche d'autonomie absolue. Cette approche permet d'éviter une opposition stérile entre atlantisme et souveraineté européenne.

10. Modifier progressivement le critère politique du « progrès européen »

La réforme la plus importante est peut-être aussi la moins institutionnelle. Le débat européen continue souvent à utiliser le degré d'intégration comme mesure implicite de l'ambition : une politique plus européenne serait nécessairement plus avancée, une compétence plus

⁷⁷ Conseil européen, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

nationale représenterait un recul. Cette grille empêche d'évaluer sereinement la pertinence des différents niveaux d'action.

Le critère devrait être progressivement remplacé par une interrogation plus fonctionnelle : **quel niveau d'organisation permet aux Européens de disposer de la plus grande capacité de décision et d'action compatible avec leur consentement politique ?**

Ce changement n'abolit aucune des traditions du débat européen. Les fédéralistes pourront conclure qu'une intégration beaucoup plus importante est nécessaire dans certains domaines ; les défenseurs de la souveraineté nationale pourront démontrer que l'échelon national demeure préférable dans d'autres. Mais les deux positions devront répondre à la même exigence : établir ce que l'architecture proposée permet effectivement aux Européens de faire.

C'est probablement à cette condition que l'Union pourra sortir d'un débat institutionnel devenu trop souvent autoréférentiel. La question décisive n'est plus de savoir quelle quantité d'Europe doit être produite. Elle est de savoir **quelle Europe rend ses membres politiquement plus capables.**