

L'état de l'union

Par Christakis Georgiou

L'Union européenne est-elle un État ? Sylvain Kahn montre qu'elle incarne, contre l'imaginaire de l'État-nation, une nouvelle forme de souveraineté supranationale.

À propos de : Sylvain Kahn, *L'Europe : Un État qui s'ignore*, CNRS Éditions, 2026, 228 p., €17, ISBN 9782271120793.

Le renouveau du débat ontologique sur l'Union européenne

Depuis une dizaine d'années, une série d'événements et évolutions rapprochent dans les esprits l'Union européenne et son action des représentations courantes de ce qu'est et fait une organisation étatique. Le discours de la Sorbonne d'Emmanuel Macron en septembre 2017 a introduit le concept de souveraineté européenne – alors que dans l'imaginaire politique français le terme est réservé à l'État-nation. La Commission « géopolitique » lancée par le premier mandat d'Ursula Von der Leyen en 2019-24, le nouvel élan de la politique de sécurité et de défense européenne, mais aussi les sanctions prises contre la Russie après son invasion de l'Ukraine en 2022 ont donné de la consistance à l'idée de l'UE en tant qu'acteur des relations internationales. Enfin, l'émission à grande échelle de dette communautaire dans le cadre du programme *Next Generation EU* à partir de 2021 et – pour un public plus spécialisé en affaires financières – la tentative de la Commission de s'ériger en Trésor européen et en émetteur souverain ont aussi contribué à envisager l'UE comme un acteur central en matière fiscale et budgétaire.

Tous ces développements rouvrent un débat classique en études européennes : quelle est la nature de l'Union européenne en tant qu'organisation politique ? État, union fédérale, organisation internationale ou organisation *sui generis* ? Ce débat est bien entendu vieux de plusieurs décennies et a à plusieurs reprises occupé les politistes et les européenistes. Sans le retracer ici, il convient de relever qu'après le traité de Maastricht et la décision de fédéraliser ce qui est manifestement et sans conteste une compétence régaliennne – la monnaie – un consensus s'était établi pour étudier l'UE comme un « n of 1 », une organisation *sui generis* – ni organisation internationale classique comme l'ONU, ni État fédéral comme les États-Unis.

Ce consensus savant est aujourd'hui remis en cause. L'ouvrage que publie Sylvain Kahn, historien-géographe au Centre d'Histoire de Sciences Po Paris, participe de cette remise en cause, avec un parti pris fort : l'UE est bien un État, mais d'un type nouveau, un État supranational, *baroque*, qui met en réseau des États-nations (les États membres), des États-locaux et des groupes d'intérêt et autres acteurs de la société civile européenne.

Kahn insiste surtout sur la dimension étatique du phénomène en inventant le terme d'« étaticité ». En effet, l'ouvrage repose sur la contestation de la conception dominante dans l'imaginaire politique français de ce qui constitue un État, à savoir la souveraineté « une et indivisible » héritée de Jean Bodin, incarnée historiquement dans l'État absolutiste et la République jacobine et procédant de la surcentralisation parisienne des compétences et lieux de pouvoir. La France figure en effet dans l'ouvrage comme l'un des cas exemplaires de la tradition de l'État-nation unitaire et centralisé (l'autre étant la Hongrie) qui alimente les résistances à la supranationalisation. Comme le relève très justement Sylvain Kahn, « La France a souvent initié les approfondissements de la construction européenne, tout en recommandant que cet accroissement de l'eupéanisation des politiques publiques bénéficie le plus possible au pouvoir collégial des États membres – le Conseil – et le moins possible aux institutions les plus supranationales comme le parlement européen, la Commission ou la Banque Centrale. Cette tension se manifeste aussi dans la vie politique par la force électorale, plus importante que dans les cinq autres pays fondateurs, des partis ou de courants souverainistes » (p. 155). Ce rapprochement entre forme de l'État en France, culture politique et préférences en matière de construction institutionnelle de l'Union européenne est très utile. Il permet d'écarter l'idée qu'il y aurait une exception française ou un caractère national foncièrement chauvin qui expliquerait la prégnance des discours souverainistes en France. L'ouvrage aurait peut-être pu aussi souligner que cette prégnance n'est que relative et

que l'idée même de supranationalité est née au sein de courants politiques français se situant dans l'héritage girondin. L'opposition entre première et deuxième gauches se retrouve aussi à propos de l'Europe, le souverainisme de gauche étant plutôt l'apanage de la première. Ce clivage est même vu par Craig Parsons, dans son ouvrage *A Certain Idea of Europe*, comme le facteur déterminant l'évolution de la construction européenne vers une forme fédérale assise sur des institutions de type supranational. Autrement dit, les traditions s'inscrivant en faux par rapport à l'héritage étatique dominant en France ne disparaissent pas malgré la victoire du centralisme républicain et jouent un rôle déterminant dans l'histoire de la construction de ce nouvel État européen supranational.

L'ouvrage est précisément structuré par la proposition selon laquelle l'État-nation unitaire dont la France est sans doute l'incarnation la plus idéal-typique n'est qu'une des formes étatiques inventées par les « européens » au cours des siècles. D'autres formes – les empires continentaux multinationaux (Autriche-Hongrie en tête), les États-locaux (dont principalement les cités-États qui structurent l'espace italien et nord allemand), mais aussi les réseaux de toutes sortes – ont existé et fécondent la culture étatique des « européens ». L'Union européenne serait, selon l'analyse proposée dans l'ouvrage, tributaire de toutes ces traditions et les apports de chacune à la construction européenne ferait de l'UE un État d'un type nouveau, baroque (c'est-à-dire mêlant différents registres d'étaticité dans une synthèse nouvelle), supranational et, en tous cas, difficilement identifiable en tant que tel par un observateur imbibé de la conception bodienne.

C'est précisément le fait de reconnaître qu'il existe plusieurs types d'États possibles dans l'histoire politique européenne qui permet à Kahn d'affirmer avec force que l'UE est *déjà* un État et non pas une forme étatique inachevée. Ce n'est qu'en la jugeant à l'aune de l'idéal-type de l'État-nation que l'UE apparaît comme un État inachevé. Or, si l'on admet que les registres de l'étaticité sont multiples et variables, on admet d'autant plus facilement que l'UE a déjà franchi le seuil permettant de la qualifier d'État. Elle peut toujours évoluer – et il est évident qu'elle continue et continuera de le faire – mais cette évolution n'est pas un mouvement d'achèvement de sa nature (comme le voudrait une vision téléologique de la construction européenne), mais un mouvement d'adaptation de ses structures aux défis (internes et externes) auxquels elle est confrontée.

Kahn insiste moins sur la nature fédérale de cet État que serait l'UE. Le terme revient à plusieurs reprises, mais ne structure pas le propos. Un point analytique à

clarifier serait de savoir si et dans quelle mesure l'auteur distingue les États de structure fédérale et les États-nations – ces derniers ayant nécessairement une forme unitaire. Il est évident qu'il existe une affinité élective entre forme unitaire et États nationaux. Comme l'enseigne la sociologie historique, ceux-ci se sont construits à partir du XVI^e siècle par la concentration dans des centres politiques au sein de territoires donnés de pouvoirs (extractifs et militaires principalement) auparavant éparpillés entre plusieurs institutions et échelles territoriales. Pourtant, il serait difficile de voir dans l'empire allemand construit par Bismarck ou son successeur, la République de Weimar (étant tous les deux des fédérations) autre chose qu'un État national.

Que ce soit le parti pris de qualifier l'UE d'État ou l'innovation conceptuelle consistant à parler d'« étaticité » – qui ouvre justement la porte à une interrogation non plus sur le type d'organisation politique, mais sur le type d'État auquel on a à faire – ces contributions sont les bienvenues. Le consensus consistant à qualifier l'UE de *sui generis* n'avait rien de satisfaisant sur le plan analytique : c'était davantage un aveu de faiblesse qu'autre chose. Il traduisait une sorte de trop grande prudence intellectuelle face à un processus en cours et à une organisation n'ayant pas atteint d'équilibre institutionnel. Quant au débat public et politique à propos de l'UE, la pusillanimité des partisans de la fédéralisation de l'Europe s'est longtemps traduite par la mise à l'écart des termes suggérant que cette organisation était justement de nature étatique. On n'a plus parlé de fédération européenne ou d'États-Unis d'Europe alors qu'aux débuts des réflexions et des initiatives politiques visant à l'unification politique du vieux continent, ces précautions étaient absentes.

Distinguer État et processus de développement politique

Les remarques critiques que je propose dans ce qui suit ne visent donc pas à invalider les principales démarches de l'ouvrage, mais plutôt à élargir la réflexion sur l'étaticité de l'UE.

La première observation procède du constat de la faible place faite au champ lexical de la fédération et du fédéralisme par opposition à celui de l'État. Or, il existe une littérature volumineuse qui explore à la fois théoriquement et empiriquement le phénomène fédéral et qui s'en inspire pour analyser de façon comparée l'UE. Cette littérature a des leçons importantes pour l'analyse de l'UE et de la construction

européenne. Un des concepts centraux dans l'ouvrage de Kahn est celui de « mutualisation » de la souveraineté et du territoire des États membres constitutifs de l'UE. Or, les modalités par lesquelles cette mutualisation se concrétise (le rôle des différentes institutions européennes dans le processus législatif, le rôle de cour constitutionnelle que s'est octroyé la Cour de Justice de l'UE, etc.) peuvent utilement être caractérisées en mobilisant la littérature fédéraliste, comme j'ai essayé de le faire il y a quelques années et comme de nombreux autres continuent de le faire dans des productions surtout anglophones.

Du point de vue de cette littérature, l'UE n'est pas tellement originale en tant que forme d'organisation politique, pas plus en tous cas que d'autres cas d'unions fédérales. Elle est, en revanche, caractérisée par un mélange de domaines fédéralisés (tout ce qui relève de la procédure législative ordinaire ou « méthode communautaire ») et d'autres encore au stade confédéral (tout ce qui relève de l'unanimité ou méthode intergouvernementale).

Le second point est à mes yeux plus important. Kahn centre son analyse sur l'UE en tant qu'institution pour la comparer à des cas historiques d'États à travers des représentations idéal-typiques de leurs équilibres institutionnels. Comme il l'explique lui-même dans un entretien, « [son] travail s'inscrit dans la géohistoire, la géographie politique et l'histoire. La géohistoire est ce champ de la géographie qui compare des structures territoriales et spatiales entre elles ». Cela est parfaitement pertinent et tout à fait courant dans la littérature. Or, l'UE n'est pas une forme stabilisée ou « achevée ». Pas une décennie ne s'est écoulée depuis ses origines sans que des événements majeurs surviennent qui modifient radicalement ce qu'est l'UE (son périmètre géographique, son architecture institutionnelle, ses compétences, ses capacités et ses pratiques). Aujourd'hui même, avec la fin de l'atlantisme (sur laquelle Kahn a aussi écrit) et la mutation de l'ordre international, il paraît évident qu'un changement majeur est en train de se produire, que Marc de Vos a très succinctement résumé dans son « L'Europe, superpuissance ». L'UE adapte ses structures aux impératifs du jeu géopolitique et au retrait des garanties de sécurité américaine. Elle se dote de capacités d'action relevant de la logique de l'« Europe puissance » longtemps promue par la France, en opposition aux États partisans du lien transatlantique – logique que l'on résume le plus souvent désormais par le terme d'« autonomie stratégique ». Autrement dit, il me semble qu'analyser la *construction européenne en tant que processus de développement politique*, par distinction à l'UE en tant que forme étatique, est un exercice à part entière qui recèle des éclairages importants sur le devenir de l'UE.

À ce titre, il aurait été utile que l'ouvrage entre en discussion avec un débat important en cours dans le domaine de la science politique, lancé par un article de Kathleen McNamara et Daniel Kelemen publié en 2022. Intitulé « State-building and the European Union », cet article propose que l'étude de la construction européenne s'inspire des analyses de sociologie historique de la construction des États nationaux européens entre le XVI^e et le XIX^e siècle et notamment par la théorie belliciste. Celle-ci est le plus communément associée au sociologue Charles Tilly, dont l'ouvrage *Capital, Coercion and European States* est considéré comme une référence incontournable en la matière. Pour la théorie belliciste, c'est la dynamique de la concurrence géopolitique entre entités territoriales dans l'espace européen qui est le moteur du processus de construction des États nationaux. Kahn commence justement son ouvrage en citant l'aphorisme célèbre de Tilly selon lequel « la guerre a fait l'État et l'État a fait la guerre ». Il cite également à une reprise l'ouvrage qui constitue à mon sens la tentative de situer la construction européenne dans l'histoire longue de l'État en Europe la plus riche en enseignements, à savoir *Restructuring Europe* de Stefano Bartolini. Mais pour le reste, cette piste d'analyse comparative s'inspirant de la sociologie historique n'est pas poursuivie, même si Kahn évoque à plusieurs endroits le processus d'élargissement en tant que processus ouvert et non déterminé par avance.

Enfin, la référence à Tilly et la théorie belliciste ainsi qu'à l'Europe superpuissance m'amène à clore sur un point de désaccord avec l'analyse proposée. Kahn évoque une « territorialité post-belliciste » et décrit l'UE « comme le symptôme du dépassement de cette conception belliciste de l'État » ou comme une « tentative résolue et assumée d'inventer une étaticité, un État, qui n'est fondé ni sur la puissance ni sur la nation ».

Je contesterais ces formulations de la façon suivante : ce n'est pas tant une conception post-belliciste de l'étaticité, leçon tirée de l'histoire sanglante de la première moitié du XX^e siècle, qui explique ce paramètre de la construction européenne, mais plutôt le fait que la dynamique géopolitique a été prise en charge par la garantie de sécurité et la présence militaire américaines en Europe à partir du début des années 1950. Si le président Eisenhower avait pu vaincre les réticences françaises, l'UE aurait suivi un tout autre chemin, beaucoup plus proche de l'histoire du développement politique américain par exemple, puisqu'elle aurait commencé comme une Communauté européenne de Défense avec la Communauté politique (d'inspiration ouvertement fédéraliste) qui allait avec. Les administrations américaines successives ont changé d'attitude par la suite en comprenant qu'une Europe unie disposant de ses propres capacités d'action en matière de sécurité et de

défense pourrait très bien s'émanciper de la tutelle de Washington. L'OTAN n'a donc pas été démantelée après la désagrégation de l'Union soviétique et l'administration Clinton s'est frontalement opposée à une politique de défense et de sécurité européenne autonome à la fin des années 1990. La plupart des Européens s'en sont accommodés en encaissant les dividendes de l'atlantisme et de la « paix » après 1990. L'Europe a sous-traité sa sécurité aux États-Unis, et c'est ce qui explique pourquoi jusqu'à tout récemment il n'était pas question d'Europe de la défense, géopolitique, puissance ou tout autre qualificatif qui renvoie à la même réalité. Or, avec la conversion des autres États membres à la vision française de l'autonomie stratégique (*The Economist* a récemment titré « That irritating feeling that France was right : Donald Trump's America makes Gaullism respectable again »), les conditions sont réunies pour une transformation belliciste (ou géopolitique) de l'UE en Europe puissance.

Publié dans laviedesidees.fr, le 30 avril 2026.