

Pour le nouvel entretien semestriel qu'il nous a accordé, Jean-Claude Trichet a accepté de répondre à nos questions sur un sujet majeur : la gestion du concept de souveraineté à l'échelle de l'Union européenne et de ses États-membres. Il a également bien voulu nous faire part des réflexions que lui inspirent deux très préoccupantes questions d'actualité : l'effondrement actuel en France de l'expression politique de la social-démocratie et l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

PREMIÈRE PARTIE DE L'ENTRETIEN

L'exercice de la souveraineté n'est plus une affaire exclusivement nationale

Jean-Claude Trichet est Gouverneur honoraire de la Banque de France et ancien Président de la Banque Centrale Européenne.

LA « SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE » EST-ELLE JURIDIQUEMENT FONDÉE ?

Philippe Lazar : L'utilisation du mot souveraineté ne fait pas consensus au sein de l'équipe rédactionnelle de la revue *Diasporiques*, à divers titres. Du fait de l'aspect contraignant de son étymologie d'abord : il s'agit d'un pouvoir au-dessus duquel il n'y aurait rien. De son caractère dominant par ailleurs : il serait l'expression de la dominance absolue du pouvoir étatique. Du point de vue de l'Union européenne enfin : peut-elle exercer pleinement ses fonctions si elle est confrontée à une souveraineté indépassable de chacun des États membres ? D'où ma première question : que pensez-vous vous-même de l'emploi généralisé de ce terme ?

Jean-Claude Trichet : Je comprends que la notion de

« souveraineté » puisse poser problème car elle ne prend, me semble-t-il, sa pleine signification que si son usage est replacé dans son contexte. Dans son domaine, le souverain est celui qui décide de sa pleine autorité en dernier ressort. Ainsi de l'empereur sur son empire. C'est la même affirmation de pleine autorité dans leur domaine qui conduisait les souverains français d'ancien régime à affirmer qu'ils étaient « empereurs en leur royaume » (les légistes de Philippe Auguste). La République opère un changement de souverain : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » (article 3 de notre Constitution).

Certains en concluent que l'autorité suprême au sein de la nation est, dans tous les domaines et en tout temps, le peuple français ; il ne pourrait jamais, même dans certains domaines précis, décider de cesser

de l'exercer. Ceux-là se qualifient de « souverainistes ». Nombreux sont ceux en revanche qui pensent, comme moi, que le peuple français peut décider par traité et par les voies légales et constitutionnelles appropriées que sa « souveraineté » pourrait être mieux exercée, avec plus de force, plus d'autorité et plus de chance de succès si elle l'était conjointement avec d'autres nations. C'est ce qui nous a conduits à créer progressivement, sur une période historique de 72 ans, du discours de Robert Schuman en 1950 à aujourd'hui, l'Union européenne et ses institutions. Cela ne ruine pas la notion de souveraineté !

L'Union européenne, dans les domaines de compétences qui lui ont été délégués par les pays-membres, doit pouvoir exercer sa « souveraineté », c'est-à-dire son autorité en dernier ressort, sans qu'une puissance extérieure (Russie, Chine, États-Unis) lui dicte sa conduite. C'est ainsi qu'il faut entendre, me semble-t-il, les appels à la « souveraineté européenne » en matière monétaire et financière, en matière énergétique, en matière industrielle, en matière de commerce international, etc. Cette souveraineté européenne s'entend naturellement vis-à-vis des influences extra-européennes. Elle ne contraint pas les pays-membres puisque c'est volontairement qu'ils ont délégué leurs pouvoirs dans certains domaines pour décupler leur autorité et leur influence au niveau mondial.

À mes yeux, la souveraineté – entendue comme autorité exercée en dernier ressort – peut être représentée comme une matrice dont les colonnes sont les domaines dans lesquels s'exerce l'autorité ultime et dont

les lignes sont les différents niveaux où s'exerce l'autorité : démocraties nationales, Union européenne, institutions de l'Union économique et monétaire. Il ne faut pas non plus oublier les institutions mondiales, par exemple l'Organisation des Nations unies et les Cours et Tribunaux internationaux. Dans cette conception matricielle, ce qui est essentiel c'est que toutes les délégations d'autorité soient décidées dans le strict respect des procédures démocratiques nationales.

P.L. : Cette conformité qualifie en quelque sorte du point de vue juridique cette délégation de souveraineté ?

J.-C.T. : Oui, tout à fait. Prenons l'exemple de la politique monétaire : pour exercer sa souveraineté monétaire au niveau de l'ensemble de la Zone euro, notre démocratie politique s'est prononcée à quatre reprises de manière très solennelle : changement de la Constitution de la V^e République à la majorité de 3/5 au Congrès du 24 juin 1992 ; tenue du référendum sur le Traité de Maastricht le 20 septembre 1992 ; enfin, vote de deux lois sur la Banque de France les 3 août 1993 et 31 décembre 1993.

En somme, les deux éléments essentiels à mes yeux sont donc, d'une part, le respect scrupuleux des règles de nos démocraties politiques nationales dans la délégation de l'autorité et, d'autre part, la recherche du niveau approprié d'exercice de cette autorité pour lui donner plus de poids dans un monde en transformation rapide et de plus en plus dangereux.



Jean-Claude
Trichet.

P.L. : Le concept de souveraineté peut donc, selon vous, s'adapter à une évolution de son sens étymologique ?

J.-C.T. : Oui, certainement. Mais nous ne sommes pas loin du sens étymologique : l'entité « souveraine » est celle qui décide en dernier ressort dans son domaine (le pape, l'empereur, le roi, les parlements d'ancien régime...).

Il reste qu'opérer un transfert de souveraineté est un acte très important qui doit être mûrement réfléchi. Je me souviens avoir recommandé à titre personnel aux responsables gouvernementaux de pays non encore dans l'Euro, qui m'interrogeaient sur leur entrée, de bien mesurer le caractère stratégique à très long terme de leurs décisions. Je leur recommandais d'attendre, le cas échéant, que cette décision fasse l'objet d'une adhésion des grandes sensibilités politiques sur tout l'échiquier de façon à éviter qu'elle puisse être remise en cause en fonction d'aléas politiques.

DES CHAMPS D'APPLICATION EN COURS D'ÉVOLUTION

P.L. : Hormis le domaine des négociations commerciales internationales ou celui de la monnaie unique, où en sommes-nous du point de vue du transfert de certaines responsabilités à l'Union européenne ?

J.-C.T. : Il existe de très nombreux domaines où il n'y a eu aucun transfert de responsabilités : tous les secteurs de la vie nationale où s'applique le principe de « subsidiarité », c'est-à-dire où la responsabilité ultime est mieux exercée au niveau national : l'enseignement, l'Université, la culture, le niveau des dépenses publiques, etc. C'est aussi le cas dans le domaine de la sécurité ou de la défense, ou encore de la diplomatie, même si l'on constate aujourd'hui des tentatives de coordination mais sans pour autant aller jusqu'à une diplomatie commune. Il est plusieurs domaines où, à mon sens, nous devrions accepter de transférer au niveau d'une coopération européenne étroite de nouvelles responsabilités. Par exemple la digitalisation : aucun pays européen ne peut à lui seul arriver à rivaliser avec les plateformes américaines ou chinoises et avec l'ensemble des technologies qui leur sont associées. Il en va de même pour l'énergie, pour les technologies les plus avancées, pour les industries d'armement.

Pour les Français, l'idée que nous avons besoin aujourd'hui de champions européens et pas seulement de champions industriels nationaux me semble bien acceptée et je constate aussi une évolution en ce sens des conceptions allemandes. Mais nous

n'en sommes pas encore au stade de décisions d'ordre juridique en la matière, tout cela est encore affaire de réflexion et de débats publics.

P.L. : S'agissant de la diplomatie, j'ai l'impression qu'en février 2022, au moment de la crise entre la Russie et l'Ukraine, les initiatives de médiation entreprises par le président de la République française, au nom de l'Union européenne alors présidée par la France, n'ont pas soulevé de protestations de la part des pays-membres de l'UE. Il y aurait donc, dans le champ diplomatique une intéressante amorce d'évolution. Me trompé-je ?

J.-C.T. : Pas du tout ! La présidence semestrielle française lui donnait en effet la légitimité de cette intervention. En tout état de cause, la tournure dramatique, épouvantable, prise par l'agression russe justifie totalement les efforts du Président de la République. De surcroît les Européens, sans avoir formellement transféré leur souveraineté en la matière, et quelles que soient leurs différences traditionnelles sur leur façon d'approcher les questions diplomatiques et en particulier leurs relations avec la Russie, sont plus conscients que jamais de la nécessité de leur étroite coopération vis-à-vis d'une Russie agressive. Je crois que la France et son Président sont crédibles aux yeux des Européens et que les démarches franco-allemandes ont été considérées comme totalement légitimes. Ce qui n'empêche pas de nombreux pays européens d'avoir conscience du fait que leur défense continue à dépendre de façon décisive du soutien des États-Unis d'Amérique



Philippe Lazar.

s'agissant du parapluie de dissuasion nucléaire fourni par l'OTAN (ce n'est pas, comme nous le savons, le cas de la France qui possède sa dissuasion nucléaire propre).

P.L. : Il s'agit en fait d'un deuxième exemple majeur de cohésion comportementale de l'Union européenne en l'absence de tout formalisme juridique : dans un précédent entretien, vous aviez insisté sur l'importance de la façon dont les pays-membres de l'UE avaient géré conjointement la question de l'approvisionnement en vaccins pour faire face à la Covid.

J.-C.T. : Effectivement ! À côté des transferts d'ordre juridique, il existe désormais, et c'est fort heureux, plusieurs exemples de coordination étroite à l'échelle de l'Union. Et j'espère que ce sera bientôt le cas pour la politique industrielle, sans pour autant qu'il soit indispensable d'inscrire tout cela immédiatement dans le marbre des traités existants ou de nouveaux traités.

P.L. : Le partage de la souveraineté peut donc, si je vous suis bien, être mis en œuvre avec une certaine souplesse ?

J.-C.T. : Oui, certainement, pourvu que cette souplesse ne nous fasse pas revenir à l'esprit des Traités de Westphalie¹, *Cujus regio, ejus religio*, chaque pays restant enfermé dans sa propre souveraineté !

Nous sommes dans un monde très différent, pas simplement en Europe mais aussi au niveau planétaire. S'agissant de certains biens publics mondiaux (l'environnement, la lutte contre les épidémies par exemple), c'est à l'échelle planétaire, dans un contexte multilatéral, qu'ils doivent être gérés. L'ensemble des institutions regroupées dans le cadre des Nations unies a pour objet de simuler cette situation idéale vers laquelle on devrait tendre pour mieux gérer ce vaisseau spatial que nous appelons la terre. On est bien sûr loin d'y être parvenu...

LE SOUVERAINISME, UNE IDÉOLOGIE TOTALEMENT PASSÉISTE

P.L. : Les réticences vis-à-vis du concept de souveraineté ne résultent-elles pas pour partie d'une confusion entre *souveraineté* et *souverainisme*, le premier de ces deux mots pouvant être accepté si l'on en précise bien le sens, le second en étant une dérivation aussi contestable que le mot communautarisme vis-à-vis du mot communauté ?

J.-C.T. : Certains revendiquent en effet le concept de souveraineté comme une fin en soi, sans possibilité

de quelque délégation que ce soit à d'autres pouvoirs que celui de l'État. Il s'agit bien en l'occurrence d'une idéologie « souverainiste ». Diverses sensibilités politiques françaises s'en réclament, de l'extrême gauche à l'extrême droite. Au-delà du jugement qu'on peut porter (au mieux) sur l'absence de réalisme d'un tel propos dans un monde aussi étroitement interconnecté que celui d'aujourd'hui, on ne peut manquer de constater que la plupart de ses tenants ne remettent plus vraiment en question ni l'appartenance à l'Union européenne ni l'existence de la monnaie unique !

Les projections actuelles de l'état du monde à la fin du XXI^e siècle (sous réserve de la survenue hélas toujours possible, on le voit bien, d'événements majeurs de déstabilisation ou de destruction) mettent en tête des puissances mondiales deux pays : la Chine et l'Inde, ex-aequo, loin devant les États-Unis et, possiblement, en quatrième position, l'Union européenne mais cela seulement si elle poursuit résolument le chemin de l'union qu'elle a engagé. Sans l'Union européenne en effet, aucun pays européen ne pourrait espérer être visible au niveau mondial. Mais l'Union européenne devra faire encore de très grands progrès dans le domaine de l'union politique pour être dans le peloton de tête mondial.

P.L. : La Chine, c'est clair, mais l'Inde pourquoi ?

J.-C.T. : Elle a d'abord son potentiel humain, gigantesque, en qualité aussi bien qu'en quantité... L'Inde forme chaque année environ 30 fois plus d'ingénieurs que la France (1,5 million contre environ 40 000) et

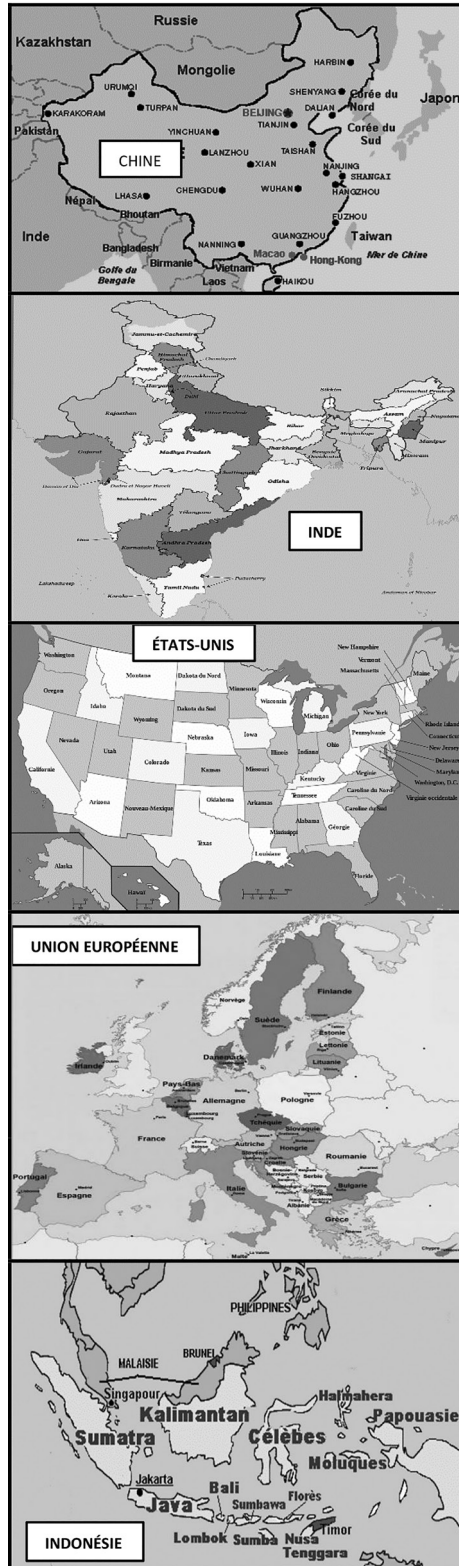
¹ Ces deux traités, signés en 1648, ont mis fin à la Guerre de Trente ans et ont vu la naissance d'un nouvel ordre européen fondé sur la coexistence d'États souverains et égaux en droits.

environ 6 fois plus que les États-Unis ou l'Europe.

P. L. : Mais est-ce suffisant ?

J.-C. T. : Non bien sûr, mais l'Inde a aussi aujourd'hui déjà un énorme potentiel en termes de services à haute valeur ajoutée, de digitalisation et, plus généralement, de maîtrise de l'intelligence artificielle.

Ces futures possibles grandes puissances de la planète en fin de ce siècle (l'Indonésie venant au quatrième ou au cinquième rang, selon que l'Union européenne sera présente ou non) disposeront de caractéristiques majeures leur permettant de se partager l'influence mondiale en termes économiques et géostratégiques. Ce n'est à l'échelle d'aucun pays européen isolé. Mais nous disposons néanmoins aujourd'hui, au niveau de l'Union européenne, de la première puissance commerciale du monde et, au niveau de la Zone euro, de la deuxième monnaie du monde, très loin devant les troisièmes, le yen et le renminbi². Si nous ne sommes pas aujourd'hui premiers ex-aequo avec le dollar, c'est parce que nous ne sommes pas (pas encore) une fédération politique : il y a en Europe des signatures étatiques multiples et une seule signature aux États-Unis ! Si l'Union européenne veut être dans les quatre plus grandes puissances influentes à la fin du siècle (probablement la quatrième), il lui faudra achever une véritable union politique et partager au niveau de l'Union une large part des décisions nationales en matières de sécurité, de défense, de diplomatie... et pas simplement en matière de monnaie, d'économie et de commerce.



Les grandes puissances à la fin du XXI^e siècle, en ordre décroissant de puissance : la Russie en est absente.

² Nom officiel de la monnaie chinoise, le yuan.

SECONDE PARTIE DE L'ENTRETIEN : QUESTIONS D'ACTUALITÉ

I - L'effondrement actuel de la social-démocratie française est-il réversible ?

P. L. : L'une des surprises de la pré-campagne électorale n'est-elle pas l'ampleur de l'effondrement de la social-démocratie telle que représentée par la candidate du parti socialiste ?

J.-C. T. : Il faut rester très prudent. Je vous réponds à un moment où la campagne n'a pas vraiment commencé³, mais c'est vrai que tout indique une grande faiblesse de la gauche de gouvernement et de la social-démocratie. Après les élections présidentielles de 2017 s'est constituée en France une majorité gouvernementale sur la base d'une coalition qu'on peut qualifier de néo-centriste, réunissant de facto une fraction significative de la gauche de gouvernement, les centristes et une fraction de la droite de gouvernement. Cette coalition était en phase avec le sentiment de nos concitoyens qui se considéraient eux-mêmes majoritairement comme centristes. On peut dire que le pouvoir au cours des cinq dernières années a été de centre gauche sur le plan sociétal et de centre droit dans le domaine des réformes économiques (sauf dans le domaine des finances publiques qui continuent d'être très dégradées).

Mais, au total, il ne faut pas s'étonner que la « gauche de gouvernement » soit très faible puisque le « centre de gouvernement » actuel en a absorbé une bonne part. Un phénomène analogue s'observe au sein des modérés : la « droite de gouvernement » est très affaiblie même si son affaissement est de bien moindre ampleur qu'à gauche. Mais on observe des phénomènes analogues dans la plupart des pays démocratiques : en Allemagne, la CDU⁴ et le SPD⁵ ont été très affaiblis, même si cela n'a rien à voir avec le cas français !

P. L. : Grâce à un système institutionnel très différent du nôtre...

J.-C. T. : Bien sûr : la loi électorale allemande, strictement proportionnelle, explique largement la différence. Ceci dit, pour des raisons complexes, une partie minoritaire mais substantielle de la gauche de gouvernement, lorsqu'elle a été au pouvoir en France, n'adhérait pas vraiment à cette nécessaire sagesse économique et financière dont il faut faire preuve lorsqu'on est au Gouvernement, cette sagesse nécessaire que je qualifierais de « mendésiste ».

³ L'entretien a été réalisé le 15 février 2022.

⁴ CDU : Union chrétienne démocrate.

⁵ SPD : Parti social-démocrate.

Pourtant, la stratégie économique dite de « désinflation compétitive » menée par la gauche et par la droite de gouvernement au travers des alternances successives de 1983 à 1998 (une durée de 16 années) avait permis à l'économie française de corriger les embardées économiques du début des années 1980. Elle avait permis à notre économie de retrouver, à la fin des années 1990, une situation d'équilibre avec l'économie allemande, tant en matière d'emploi, de

balance des paiements courants, de compétitivité-coût et hors coût, aussi bien que de finances publiques. C'est cette même stratégie française qui a permis à l'Europe de faire l'Euro. Ceci dit, une minorité importante de la gauche de gouvernement était restée constamment critique, comme l'a montré la revendication célèbre du « droit d'inventaire » formulée par Lionel Jospin à l'encontre de la stratégie voulue par François Mitterrand à partir de 1983.

LA DÉSINFLATION COMPÉTITIVE

La stratégie économique de « désinflation compétitive » (cf Jean-Claude Trichet, *10 ans de désinflation compétitive*, Les Notes Bleues de Bercy, 1992) reposait essentiellement sur trois piliers fondamentaux :

- 1 Une politique de réformes structurelles visant à donner à notre économie le plus grand dynamisme possible, à y développer la concurrence et à renforcer la compétitivité hors coût.
- 2 Une politique de finances publiques équilibrée, dans toute la mesure du possible, plus sage dans le moyen et long terme que celle de nos partenaires de manière à rattraper le retard pris.
- 3 Une politique générale de maîtrise des coûts dans l'économie visant à assurer à notre secteur productif la meilleure compétitivité-coût possible dans son environnement naturel de marché qui est l'Europe et à lutter contre le chômage.

Le dernier pilier correspond à l'objectif de « désinflation » : l'inflation nationale était à l'époque significativement plus élevée que celle de nos partenaires, en particulier de l'Allemagne. Cette inflation élevée conduisait à l'érosion permanente de la compétitivité-coût de l'économie française.

II – L’envahissement de l’Ukraine par la Russie

P.L. : Ce conflit est si rapidement évolutif, au moment où se déroule notre entretien, que tout ce que nous disons aujourd’hui peut se révéler caduc au moment où sera diffusé ce numéro de la revue. Pouvez-vous néanmoins nous en dire un mot ?

J.-C.T. : L’histoire, « le lieu naturel de la violence » selon Maurice Merleau-Ponty, se fait actuellement sous nos yeux. Je crains le pire car la détermination de la Russie de Vladimir Poutine d’asservir totalement l’Ukraine ne fait hélas pas l’ombre d’un doute. Quant à l’extraordinaire courage des Ukrainiens se battant pour leur liberté, il commande l’admiration.

P.L. : Que peut-on dire de l’origine de ce conflit ?

J.-C.T. : Rien n’est simple en la matière. La Russie de Poutine a la nostalgie de l’empire tsariste et de l’immense influence de l’Union Soviétique, deux empires bâtis par la force militaire. Elle pense pouvoir reconstruire par la force une partie substantielle de ces empires. Il lui est difficile de comprendre qu’elle n’a pas en face d’elle, en Europe, un empire américain équivalent mais bien un ensemble de pays attachés aux valeurs démocratiques et à leurs libertés qui se réunissent librement dans le cadre de l’Union européenne. C’est aussi l’aspiration de l’Ukraine. La plupart de ces pays (mais pas tous,

il y a quatre pays neutres au sein de l’Union européenne) sont attachés à l’OTAN comme alliance défensive. Plus la Russie est menaçante, plus elle cimente elle-même les attitudes et les alliances défensives au sein de l’Europe. Le phénomène le plus impressionnant en Europe créé par l’agression militaire russe en Ukraine a été l’attitude entièrement nouvelle de l’Allemagne vis-à-vis de sa défense et le changement extraordinaire de l’attitude de deux pays neutres (la Finlande et la Suède) qui livrent maintenant des armes à l’Ukraine tant ils sont effrayés par la Russie. C’est un signe supplémentaire du fait que l’on peut en effet craindre le pire. ☺

**PROPOS RECUEILLIS PAR PHILIPPE LAZAR LE
15 FÉVRIER 2022
PHOTOGRAPHIES DE JEAN-FRANÇOIS LÉVY**