

# **REPENSER LA SOUVERAINETÉ**

Briser la tragédie des horizons

Lorraine  
TOURNYOL DU CLOS

# LES NOTES STRATÉGIQUES



Adressées aux acteurs économiques, institutionnels et politiques mais aussi à un public averti, les Notes Stratégiques de l'Institut Choiseul ont vocation à analyser et éclairer les principaux débats économiques, sociaux et politiques sous le prisme des ruptures géopolitiques et géoéconomiques à l'œuvre dans le monde contemporain.

**INSTITUT CHOISEUL**





# **REPENSER LA SOUVERAINETÉ**

Briser la tragédie des horizons



**Lorraine TOURNYOL DU CLOS**

*Conseillère du Président, Institut Choiseul*

## À propos de l'auteur :

Lorraine Tournyol du Clos est docteur en économie, diplômée des universités de Dauphine (Paris IX) et de Créteil (Paris XII).

Elle a commencé sa carrière dans la recherche universitaire, comme chargée de cours à l'université d'Assas (Paris II) et chercheur associé à l'université du Maryland (Washington). Elle a alors publié de nombreux articles autour de l'anticipation et la modélisation quantitative des phénomènes délinquants, criminels et terroristes, notamment en lien avec l'INED et l'INSEE.

Elle passe 15 ans au service de l'État de 2003 à 2018, au ministère de l'Intérieur, au ministère des Armées et à la Présidence de la République, à des postes à responsabilités et de conseil en stratégie, transformation digitale, transformation organisationnelle et amélioration de la performance. Elle mène notamment la réforme organisationnelle et numérique d'un service de renseignement de 2014 à 2018.

De 2018 à début 2022, elle est Directrice chez Deloitte. Elle est aujourd'hui conseillère du Président de l'Institut Choiseul.

## SYNTHÈSE

La souveraineté est une notion qui se dérobe : née au XIII<sup>e</sup> siècle en même temps que la Nation – cet être abstrait, indivisible et collectif, la souveraineté est à la fois conceptualisée par les philosophes, codifiée par les juristes et exercée par les États, sans qu'aucune de ces trois approches ne puisse clairement en fixer toutes les limites.

Considérée comme « pouvoir suprême, non limité par un autre pouvoir, autonome à l'intérieur de son territoire et indépendant des autres États dans ses relations internationales<sup>[1]</sup> », la souveraineté des États est aujourd'hui constamment remise en question par la globalisation des échanges, la judiciarisation des relations et « l'archipélisation<sup>[2]</sup> » des sociétés.

Confrontée à cette réalité, la défense de la souveraineté nationale doit donc se recentrer pour se maintenir sur une douzaine de domaines critiques (défense, sécurité, énergie, transports, alimentation, *etc.*) et s'appuyer sur les cinq leviers nécessaires à leur dynamisme (sécurisation des approvisionnements, efficacité des infrastructures, investissement public à la hauteur, *etc.*).

Alors, et alors seulement, peut se mettre en place un cercle vertueux où l'État met en œuvre une stratégie de souveraineté de long terme qui bénéficie à la collectivité mais aussi aux entreprises, lesquelles créent, en retour, les conditions de sa montée en puissance.

Mais, pour cela, il faut d'abord « briser la tragédie des horizons<sup>[3]</sup> », où État et entreprises sont aux prises avec des impératifs de court terme parfois en complète opposition avec la défense durable de notre souveraineté nationale.

Dès lors, la définition par l'État d'une véritable stratégie nationale de souveraineté s'impose, qui s'articule autour de cinq priorités d'actions :

- L'État doit être stratège et définir avec les entreprises une vision de long terme ;

---

<sup>1</sup> Dictionnaire juridique de la Cour Internationale de Justice.

<sup>2</sup> Fourquet J. *L'Archipel français, naissance d'une nation multiple et divisée*, Points, 2020 (pour ne pas alourdir outre mesure les notes en bas de page, les références complètes sont renvoyées en bibliographie de fin d'article).

<sup>3</sup> Expression empruntée au discours de Mark Carney, "Breaking the Tragedy of the Horizon: Climate Change and Financial Stability", prononcé à Londres le 29 septembre 2015.

- L'État doit être actionnaire et soutenir les entreprises stratégiques ;
- L'État doit être régulateur et protéger l'activité concurrentielle des entreprises ;
- L'État doit être coordonnateur et organiser un dialogue avec les entreprises ;
- L'État doit être formateur et lancer une action vigoureuse en matière d'éducation.



# INTRODUCTION

La France exerce la présidence de l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Auparavant, Emmanuel Macron avait annoncé vouloir engager « une phase plus opérationnelle » de réformes pour une « Europe plus souveraine ». Le problème est que, au sens strict, il ne saurait y avoir de souveraineté européenne tant qu'il n'y aura ni peuple européen ni nation européenne reconnus<sup>[1]</sup> : en effet, seuls les États exercent, en droit, la souveraineté détenue par les peuples et les nations<sup>[2]</sup>.

Par ailleurs, alors que vient de se lancer la campagne de la prochaine élection présidentielle, la souveraineté est (re)devenue l'un des mots-clés des débats<sup>[3]</sup> et plusieurs candidats annoncent même déjà, comme symbole de leur attachement à la souveraineté du peuple, la tenue de référendums, notamment sur les questions migratoires, sécuritaires ou européennes<sup>[4]</sup>. Le problème cette fois est que les questions migratoires et les questions de sécurité sont constitutionnellement exclues du champ référendaire<sup>[5]</sup>. Et un référendum national n'a pas de pouvoir de révision des traités européens.

Bref, alors même que l'actuel président de la République et ceux qui aspirent à le devenir à sa suite témoignent de leur attachement à la souveraineté, nationale ou européenne, cette notion elle-même, si ambivalente, semble encore mal comprise et source de nombreux malentendus.

Avant donc de pouvoir envisager une « phase opérationnelle » de restauration de la souveraineté nationale et de réfléchir en particulier aux rôles différenciés que peuvent y tenir l'État et les entreprises, il peut donc paraître utile de revenir brièvement sur ce qu'est la « souveraineté », nationale ou populaire (chapitre 1). En effet,

---

1 Décision du 30 juin 2019 de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

2 En théorie, souveraineté nationale et souveraineté populaire se distinguent, et s'opposent même, sur de nombreux points. En pratique les deux se mêlent souvent, notamment en France.

3 « Les termes du débat », *France Culture*, le 22 octobre 2021.

4 Poignant B., *Le référendum : une maladie électorale*, *Le Télégramme* du 29 décembre 2021.

5 Un référendum ne peut porter que sur « l'organisation des pouvoirs publics, des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions » (article 11 de la Constitution).

ce concept polysémique, au contenu autant politique et juridique que philosophique, ébranlé par les évolutions du monde telles que la judiciarisation croissante des sociétés, la globalisation des échanges ou la montée des contestations internes (chapitre 2), a dû se réinventer de façon plus pragmatique, irrigué par les concepts de puissance militaire et d'identité nationale. Recentrée sur quelques domaines stratégiques (chapitre 3), mise en œuvre par des leviers d'effectivité, la souveraineté nationale se construit aujourd'hui dans un cercle vertueux d'interactions instauré et animé par l'État mais auquel les entreprises doivent prendre toute leur part sous peine de le bloquer (chapitre 4). Alors, et alors seulement, on pourra évoquer quelques pistes d'action concrètes pour élaborer une stratégie nationale de souveraineté (chapitre 5).

## CHAPITRE 1

# **LA SOUVERAINETÉ, UN CONCEPT ANCIEN ET COMPLEXE**

01

## La souveraineté de la France est née avec la Nation

« *Le roi de France est empereur en son royaume* ». Par ces mots, au XIII<sup>e</sup> siècle, Philippe Auguste entendait affirmer sa volonté d'indépendance, indépendance de décision et indépendance d'action, tant vis-à-vis de ses puissants barons que vis-à-vis du Pape Innocent III, surnommé la « stupeur du monde », ou de l'empereur Frédéric I<sup>er</sup> Barberousse. Souvent considéré comme l'inventeur de la Nation française, en 1214 à Bouvines d'abord (« une Nation est née. La bataille de Bouvines est le premier événement national de notre histoire<sup>[1]</sup> ») mais aussi par son action politique centralisatrice tout au long de son règne, Philippe-Auguste est aussi l'inventeur, par ces mots, de la souveraineté française. Tout d'abord affirmation politique donc, devenue par la suite concept philosophique en même temps que juridique, la souveraineté est ce pouvoir suprême qui appartient d'abord au monarque, puis à son peuple ou à la Nation selon les époques et les régimes.

À l'instauration de la république, la souveraineté française est attribuée à la Nation : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément » (article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen). Mais la Nation, tout comme la volonté générale, est davantage une construction idéologique qu'une réalité concrète. Aussi le peuple français est-il parfois tenté de revendiquer l'exercice direct de la souveraineté : jusqu'aux révolutions de 1830 et 1848, « de la souveraineté concrète à la souveraineté rêvée, l'idée vagabonde au cours de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>[2]</sup> ».

Plus tard, la V<sup>e</sup> République naît dans un contexte de revendications de souveraineté (accès à l'indépendance des colonies) et de difficiles conciliations entre souveraineté populaire et souveraineté nationale<sup>[3]</sup>. La Constitution de 1958 tente alors une synthèse en reconnaissant que la souveraineté est nationale mais appartient « au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum<sup>[4]</sup> ». De même, la

1 Luchaire A., *Philippe Auguste et son temps : 1137-1226*, 1980.

2 Riot-Sarcey M., « *Introduction : De la souveraineté* », 2011.

3 Blanquer J-M, « *La V<sup>e</sup> République et la souveraineté. Débat entre Bertrand Badie et Stéphane Pierré-Caps* », 2013.

4 Article 3 de la Constitution. Pour Carcassonne G., cet article « évacue, sans la trancher, l'opposition entre souveraineté populaire et souveraineté nationale ».

république se dit « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple » alors que, pourtant, le peuple français « ne peut même pas, contrairement à des peuples voisins, prendre seul l'initiative de modifier les lois qui lui sont applicables<sup>51</sup> ».

Aussi, dès 1993, le Comité consultatif pour la révision de la Constitution proposait un référendum d'initiative minoritaire, devenu référendum d'initiative partagée lors de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui l'introduit. Entré en vigueur seulement en 2015, complexe à mettre en œuvre, il n'a été proposé qu'une seule fois jusqu'ici, à propos de la privatisation d'ADP en 2019, sans aboutir.

*Au XXI<sup>e</sup> siècle, la polysémie du concept de souveraineté (cf. infra) et l'ambiguïté constitutionnelle originelle entre souveraineté nationale et souveraineté populaire expliquent peut-être pourquoi le peuple français se perçoit de moins en moins « empereur en son royaume » et le manifeste par des mouvements sociaux ou un désintérêt croissant pour les élections politiques. La souveraineté nationale est donc aujourd'hui une valeur en crise.*

## **La souveraineté nationale est encore un concept polysémique**

La souveraineté réclamée par Philippe Auguste est celle de l'autorité suprême, du pouvoir absolu. Et, en effet, au sens philosophique, la souveraineté d'un État est cette « puissance absolue et perpétuelle » (Bodin), cette « puissance absolue du corps politique sur tous ses membres, dirigé par une volonté générale » (Rousseau). Le problème est que, dans ces conditions, la souveraineté ne se négocie ni se marchandise : elle est ou elle n'est pas, car le pouvoir absolu est absolu ou il n'est pas.

Or il est clair que cette approche philosophique d'un pouvoir absolu et illimité n'a pas de traduction politique concrète. Déjà parce que, même en monarchie absolue de droit divin, le souverain lui-même reconnaît des limites à sa souveraineté : la monarchie française est notamment une monarchie chrétienne et le roi tient donc son pouvoir temporel de Dieu et non de lui-même. Selon l'expression alors en usage, le roi n'est que le « lieutenant de Dieu » sur Terre, dont il

---

<sup>5</sup> Carcassonne G. et Guillaume M., *La Constitution*, 2009 : la formule de l'article 2 est donc « pompeuse, en étant de surcroît inexacte, et assez ridicule ».

doit respecter les commandements. La monarchie absolue n'est donc pas absolue même si l'on objectera sans doute qu'il s'agit là d'une dépendance toute formelle puisqu'on ne peut pas faire directement appel à Dieu en recours contre l'autorité du roi.

Mais le pouvoir royal absolu connaît encore deux autres catégories de limites, plus tangibles : d'une part celle des « lois fondamentales et coutumes » (Bodin). Ainsi de l'interdiction d'attenter à la vie et aux biens de ses sujets sans « juste cause », de la nécessité du consentement du peuple ou du parlement à l'impôt ou encore de la loi salique, organisant la succession du trône<sup>[6]</sup>. D'autre part, les limites imposées par les lois de la Nature : même le pire des despotes reste soumis comme les autres aux aléas naturels (épidémies, catastrophes naturelles, famines...) qui affectent son territoire. On remarque même que, à travers l'histoire, les révolutions qui renversent les despotes tiennent souvent leur facteur déclenchant dans une catastrophe naturelle (par exemple les famines de 1789 et 1848, émeutes de la faim de 2011...). Aujourd'hui encore, surtout en temps de pandémie, nombreuses sont les réalités naturelles, humaines, économiques, *etc.* qui s'imposent quotidiennement aux États.

Du fait des limitations imposées à la souveraineté, celles originelles des lois fondamentales, coutumes et lois de la Nature que l'on vient d'évoquer et celles qui s'y sont ajoutées par la suite, certains philosophes ont alors parfois considéré que le concept de souveraineté s'était vidé de son sens : peut-être continuons-nous d'appeler souveraineté ce qui n'en est plus<sup>[7]</sup>. Au contraire, pour le juriste, la souveraineté reste encore cette « absence de toute dépendance extérieure et de tout empêchement intérieur<sup>[8]</sup> » ou plus précisément l'absence de tout lien de subordination extérieure<sup>[9]</sup> et la faculté de disposer de la « compétence de la compétence<sup>[10]</sup> ». Enfin, le politique parlera plus pragmatiquement des différents degrés de souveraineté pour évoquer ces États nominalement souverains mais ayant néanmoins à composer avec toutes sortes de dépendances et empêchements.

---

6 Spitz J., *Bodin et la souveraineté*, 1998.

7 Notamment Maritain J., *L'Homme et l'État*, 1953.

8 Avril P. et Gicquel J., *Lexique de droit constitutionnel*, 2003.

9 Beaud O., *La puissance de l'État*, 1994.

10 Expression due à Hans Kelsen exprimant que l'État est la norme fondamentale du droit.

*La France n'a donc pas « perdu » la souveraineté qu'elle affirmait fièrement avec le général de Gaulle et la Constitution de 1958. En revanche, par définition, la souveraineté de la France s'est affaiblie à chaque nouvelle dépendance ou empêchement bridant sa liberté de décision et d'action.*

## **La souveraineté des États est protégée mais aussi limitée par le droit**

Comment donc renforcer la souveraineté de la France ? Tout d'abord en la faisant juridiquement respecter comme on ferait respecter un droit fondamental ! En effet, tout le droit moderne, et particulièrement le droit international, s'est construit autour de la souveraineté des États<sup>[11]</sup>. L'actuel système onusien repose entièrement sur le principe de l'égalité souveraine des États et de l'interdiction du recours à la force<sup>[12]</sup>. Le droit international est donc, en quelque sorte, le principal garant et protecteur de la souveraineté des États.

Cependant, il en est aussi un limitateur. En effet, le droit pose lui-même des limites à la souveraineté des États : des limites théoriques inhérentes au droit lui-même mais aussi des limites pratiques liées à l'interprétation ou à l'application du droit.

Tout d'abord, les premières limites à la souveraineté des États sont les limites inhérentes au droit lui-même : d'une part la souveraineté d'un État s'arrête là où commence celle des autres (délimitation des frontières, des zones maritimes, utilisation des fleuves internationaux...) et, d'autre part, la souveraineté d'un État connaît les limites qu'il a lui-même posées. Ainsi, « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix<sup>[13]</sup> ». De même toute signature de traité entraîne une limitation de souveraineté : c'est un principe fondamental, *pacta sunt servanda*, que les traités doivent être respectés tant qu'ils n'ont pas été dénoncés.

<sup>11</sup> Chevallier J., « Souveraineté et droit » in Maillard Desgrees du Loû, *Les évolutions de la souveraineté*, 2006, pp.203-219.

<sup>12</sup> Charte des Nations unies, article 2.

<sup>13</sup> Préambule de la Constitution de 1946, intégrée au bloc de constitutionnalité, alinéa 15.

Ce n'est pas tout. Bien que l'article 2§7 de la Charte des Nations unies dispose « qu'aucune disposition de la présente charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État » (en-dehors des cas de menace contre la paix, relevant du chapitre VII), l'histoire de la fin du XX<sup>e</sup> siècle et du début du XXI<sup>e</sup> siècle a montré que ce principe de non-ingérence n'était pas absolu. La communauté internationale a ainsi d'abord établi une « responsabilité de protéger » au début des années 2000 permettant d'outrepasser la souveraineté d'un État (mise en œuvre en Libye en 2011, mais pas en Syrie en 2012). En outre, la communauté internationale a même parfois autorisé des actions contre la souveraineté des États dont la conformité avec le droit international est plutôt problématique (guerre d'Irak en 2003).

Enfin, en droit interne, se pose également toute l'épineuse question de la conciliation du concept de souveraineté et de l'État de droit au regard de la judiciarisation croissante de nos sociétés et de la reconnaissance toujours plus grande des droits individuels fondamentaux. Les juridictions interprètent ainsi de façon évolutive les limites applicables à la souveraineté des États dans le cas, par exemple, des questions migratoires, d'accès au logement ou encore de transition écologique<sup>14</sup>.

*La souveraineté des États, qui a été la notion centrale dans l'élaboration du droit international au cours du XX<sup>e</sup> siècle, est aujourd'hui de plus en plus souvent remise en question par ce même droit afin de mieux défendre les droits fondamentaux et libertés des peuples et des individus. La défense de la souveraineté de la France doit donc se chercher des arguments autres que juridiques.*

---

<sup>14</sup> Gomes C.P., *Les limites de la souveraineté*, 2000.



## CHAPITRE 2

# LA SOUVERAINETÉ MENACÉE

02

## La souveraineté des États est ébranlée par la globalisation des échanges<sup>[1]</sup>

Les limitations de la souveraineté des États par le droit ont ceci de particulier qu'elles sont consenties : le droit international est élaboré collectivement, dans le cadre du système onusien, et il existe des critères objectifs pour vérifier que les limitations consenties à la souveraineté ne sont pas des aliénations. Par exemple, la limitation ne doit pas être irrévocable : ainsi, un engagement international n'est pas une aliénation de la souveraineté car il peut toujours être dénoncé. Et, même dans le cas du transfert de compétences constitutif de l'Union européenne, qui s'apparente à une délégation de souveraineté, les États n'ont pas renoncé à leur souveraineté puisqu'ils restent, selon l'expression consacrée, les seuls « maîtres des traités ». La preuve par le Brexit : un État membre peut mettre fin à tout moment à son intégration dans l'UE.

Les choses sont nettement différentes lorsqu'il s'agit de limitations subies car tout le XX<sup>e</sup> siècle, particulièrement sa seconde moitié, a vu s'installer progressivement différentes limitations de fait de la souveraineté des États – politiques, économiques, financières, *etc.* – qui sont souvent des conséquences de la globalisation des échanges mondiaux.

Les premières limitations évidentes de la souveraineté des États sont dues aux phénomènes clandestins, criminels et/ou terroristes : djihadisme, mafias, terrorisme, trafics, *etc.* Ces activités transnationales vont ainsi jusqu'à installer parfois de véritables « États dans l'État », comme dans le cas des narco-États (Mexique ou Guinée-Bissau).

Dans le domaine technologique, les infrastructures numériques (le darknet, les cryptomonnaies et, peut-être dans un avenir proche, le metaverse), qui se définissent initialement en tant qu'outils par l'usage qui en est fait, peuvent aussi être employés comme support d'une limitation de la souveraineté des États<sup>[2]</sup>.

---

*1 Il est une autre menace sur la souveraineté des États : celle que font peser le dérèglement naturel et ses conséquences (perturbations climatiques, extinction de masse, etc.). Il est clair que le modèle de fonctionnement de nos sociétés est par là remis en cause et donc la souveraineté que peuvent exercer les États. Mais cet enjeu exige des réponses internationales collectives d'une ampleur qui dépasse le cadre de cette note et la stratégie nationale de souveraineté.*

*2 Il faut rappeler que l'ouverture d'Internet au grand public, dans les années 1970 et 1980, a été portée par un état d'esprit idéaliste et libertaire cherchant à s'affranchir du contrôle des États. Et, malgré la « privatisation » du web à partir des années 1990 par les grands acteurs que nous connaissons aujourd'hui – qui a amené un autre genre de contestation de la souveraineté étatique, cf. ci-après – il reste ici ou là quelque chose de cette esprit fondateur.*

Dans le domaine économique, la dérégulation du commerce international au cours du XX<sup>e</sup> siècle a engendré l'apparition de gigantesques entreprises multinationales, en situation d'oligopole et au poids économique comparable à ceux de certains États. Ce qui engendre à la fois des dépendances de fait (dans le secteur numérique par exemple, où les GAFAM sont encore sans alternative crédible dans le monde occidental), un détournement des ressources fiscales des États, *etc.*

Parallèlement à sa globalisation, l'économie mondiale s'est aussi financiarisée à partir des années 1990 (abrogation du Glass Steagall Act en 1999) autorisant ainsi l'apparition de bulles spéculatives, bulles qui lorsqu'elles éclatent conduisent à des krachs très déstabilisateurs pour les économies fragiles (crise asiatique de 1997, krach financier de 2008).

Enfin, pour diverses raisons (notamment l'accroissement des dépenses sociales), de nombreux États laissent courir leur déficit budgétaire et ont recours à l'emprunt. Cet endettement public croissant, diversement structuré selon les pays<sup>[3]</sup>, fait peser un risque de taux d'intérêt notamment et de soutenabilité budgétaire qui peut ensuite devenir une menace sur la souveraineté nationale : cas de la Grèce lors de la crise de 2008 et de la quasi-tutelle des institutions européennes par exemple.

*« De ce point de vue, la mondialisation économique est le vrai moteur de la remise en cause de la souveraineté juridique nationale des États<sup>[4]</sup> ».*

## **La souveraineté nationale est aussi attaquée en interne**

En interne aussi, le concept de souveraineté est interrogé par les nombreuses évolutions sociétales et culturelles des États-nations. Les États-nations occidentaux existent en effet en vertu d'un pacte tacite, d'un contrat social, entre le peuple souverain d'une part et l'État qui le représente et met en œuvre la volonté générale en vue du bien commun, d'autre part. Exerçant ainsi la souveraineté nationale, l'État ne peut donc pas tolérer de souffrir un quelconque « empêchement

<sup>3</sup> Le Japon a un endettement public de 259 % du PIB mais cette dette est majoritairement détenue par des résidents (contrairement à la France).

<sup>4</sup> Lellouche P., Berger K., « L'extraterritorialité de la législation américaine », 2016.

intérieur » et détient à ce titre le monopole de la violence légitime<sup>[5]</sup>. Mais n'exerçant cette souveraineté nationale que par représentation du peuple, l'État doit lui en rendre compte (l'absence de compte à rendre à quiconque est précisément l'un des marqueurs de la pleine souveraineté). Que ce contrat social soit donc dénoncé, que l'adhésion populaire fasse défaut et voilà l'État non plus souverain mais despote, voilà la puissance publique non plus légitime mais arbitraire.

En France tout particulièrement, pays de peuples traditionnellement très divers et attachés à leurs particularismes (les « gaulois réfractaires » du Président Macron) et unis par un État fortement centralisé, la légitimité de l'autorité souveraine est régulièrement remise en question. Aux grandes jacqueries du Moyen-âge (et jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle) ont succédé d'autres genres de révoltes aux XIX<sup>e</sup>, XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles, très différentes les unes des autres mais toujours menées comme des rébellions du Peuple contre l'Autorité : révolutionnaires contre le pouvoir royal, chouans contre le pouvoir révolutionnaire, communards, poujadistes, gilets jaunes, *etc.* Aujourd'hui, sans toutefois tourner nécessairement à l'émeute, la disparition du consentement citoyen (consentement à l'impôt notamment), la désaffection populaire des élections, la dévalorisation sociale du rôle des représentants de l'État, la montée des désobéissances civiles sont autant de signaux faibles d'un nouvel affaiblissement de l'autorité et de la souveraineté de l'État.

La souveraineté de l'État est ainsi parfois rejetée par ceux-là même qui sont censés la subir de bon gré puisqu'elle n'est que l'expression de leur propre adhésion au contrat social. Autrement dit, le contrat social est à renouer à chaque génération puisque, par définition, les enfants nés dans un pays héritent du contrat social noué par la génération qui les a précédés : classique conflit des anciens contre les modernes, aussi vieux que l'homme lui-même, qui resurgit par exemple aujourd'hui dans l'opposition des *millenials* et des *boomers*.

Par ailleurs, la France, comme d'autres pays, est également travaillée par diverses influences qui peuvent provenir de l'extérieur (*soft power* d'autres États ou d'ONG par exemple) ou de l'intérieur (lobbies industriels, mouvements régionalistes/autonomistes, *etc.*) qui affaiblissent, chacune à leur manière, la souveraineté de l'État et la prive de s'exercer de façon pleine et entière sur son propre territoire :

---

<sup>5</sup> Formule due à Max Weber dans *Le Savant et le politique*, 1919.

les individus, les entreprises mais aussi les élus semblent concernés (devant « l'affrontement de lobbies locaux et régionaux, il y a de moins en moins d'élus nationaux seulement porteurs de la valeur nationale et de la fonction d'État<sup>[6]</sup> »).

*La France traverse aujourd'hui un désenchantement citoyen et une remise en question de la légitimité du pouvoir politique. Et cette aspiration à un « monde d'après » conjuguée à l'action d'influences extérieures ne fait que renforcer cette remise en question interne de la souveraineté nationale.*

---

<sup>6</sup> Seguin P., entretien au Monde, 1994 (à l'époque où l'interdiction du cumul des mandats exécutifs n'était cependant pas encore en vigueur).



## CHAPITRE 3

# **LA SOUVERAINETÉ AUJOURD'HUI**

03

## Le champ de la souveraineté s'est recentré sur quelques domaines

Attaquée par voie externe, contestée par voie interne, la souveraineté nationale est donc perpétuellement sur une ligne de crête. L'État ne peut évidemment pas tout, selon la formule d'un ancien Premier ministre, mais il ne doit pour autant renoncer à exercer ses prérogatives sans renoncer par là même à être un État. Il lui revient donc de composer avec la réalité. Napoléon I<sup>er</sup> lui-même écrivait, dans une lettre à Las Cases : « *Je n'ai jamais été véritablement mon maître ; mais j'ai toujours été gouverné par les circonstances* ». Incroyable aveu de l'une des figures de la souveraineté !

C'est ainsi qu'un consensus, né aux États-Unis il y a une cinquantaine d'années<sup>[1]</sup>, s'est progressivement établi pour identifier un « cœur de souveraineté », i.e. les quelques domaines stratégiques dans lesquels la souveraineté nationale ne peut pas tolérer d'être contestée sous peine de se renier elle-même. Plus concrètement, ce sont les domaines stratégiques (aussi appelés domaines critiques ou d'importance vitale) dans lesquels le degré de souveraineté doit être maintenu le plus haut possible.

En France, ce champ de la souveraineté s'est peu à peu défini selon deux axes : tout d'abord comme l'ensemble des secteurs d'activité où l'État n'admet pas d'ingérence ou de prise de contrôle étrangère. C'est le décret du 14 mai 2014 « Montebourg<sup>[2]</sup> », relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable, qui ajoute d'une certaine façon au champ de souveraineté alors limité à la défense nationale et à la sécurité, les domaines de l'énergie (gaz, électricité, hydrocarbures), de l'eau, des transports, des communications électroniques et de la santé publique. Un autre décret « Le Maire<sup>[3]</sup> » du 29 novembre 2018 y ajoute encore les technologies du numérique (intelligence artificielle, systèmes d'information, données, etc.).

Parallèlement, à partir du décret du 23 février 2006, le champ de la souveraineté s'est aussi précisé autour de la notion de secteur d'activité

<sup>1</sup> Saint-Étienne C., *Entreprises et souveraineté nationale*, 2021.

<sup>2</sup> Décret n° 2014-479 du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1057 du 29 novembre 2018 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable.



d'importance vitale, compris comme « indispensable à la satisfaction des besoins essentiels de la population ; à l'exercice de l'autorité de l'État ; au fonctionnement de ; au maintien du potentiel de défense ou à la sécurité de la Nation ». Et ces deux périmètres, celui des secteurs d'activité d'importance vitale (SAIV) et celui du décret Montebourg, se recoupent assez précisément, définissant ainsi à peu près clairement le champ de la souveraineté nationale française.

Les grands acteurs économiques de ces secteurs d'activité sont alors parfois appelés « entreprises de souveraineté » ou « opérateurs d'importance vitale » (les OIV sont identifiés par l'État mais leur liste n'est pas publique) car c'est sur leur bon fonctionnement que repose la souveraineté concrètement exercée par l'État, c'est-à-dire sa faculté d'agir et de décider indépendamment de toute pression extérieure ou intérieure. Ainsi, entre la souveraineté de l'État et les entreprises de souveraineté se noue un lien réciproque : l'État ne peut exercer sa souveraineté qu'en s'appuyant sur leurs activités et, réciproquement, ces entreprises se maintiennent et se développent avec le soutien de l'État.

*La réglementation française définit le champ de la souveraineté nationale comme la douzaine de domaines stratégiques suivants : les trois secteurs d'activité régaliens (sécurité, défense, justice) ; la santé ; la gestion de l'eau ; l'alimentation ; l'énergie ; les finances ; les transports ; les communications et le numérique ; l'industrie ; l'espace. Dans ces secteurs, opèrent les entreprises de souveraineté.*

## **La souveraineté est aux frontières de l'identité et de la puissance militaire**

Ces champs de la souveraineté ne sont pas nécessairement les mêmes d'une nation à l'autre, d'un peuple à l'autre. La défense nationale, par exemple, n'est pas toujours dans le champ de souveraineté (cas des pays militairement neutres). De même, même si battre monnaie est l'un des principaux domaines régaliens, certains États acceptent pragmatiquement une limitation de leur souveraineté monétaire : cas des monnaies indexées, du franc CFA, etc.

Le champ de la souveraineté nationale est d'abord ancré dans l'histoire et la géographie de l'État. Ainsi, un État dépourvu de

ressources naturelles mettra probablement l'accent sur la défense de son indépendance énergétique (cas de la France et de l'énergie nucléaire). Un État en butte aux hostilités des États voisins mettra probablement l'accent sur la défense de son territoire (cas d'Israël). Et si la souveraineté est le refus de toute dépendance, les dépendances les plus redoutées sont en particulier celles liées à l'histoire particulière de l'État (cas des pays d'Europe de l'Est).

Le champ de la souveraineté est aussi lié à l'identité nationale de l'État, au sens où la souveraineté est la protection de toute ingérence dans les domaines jugés stratégiques, vitaux, critiques. Ce qui renvoie donc à l'appréciation par l'État de ce qui est vital : y entre une part de sa propre représentation de soi. Mais cette part est assez minime : on ne saurait confondre souveraineté nationale et identité nationale. Ainsi, il y a une souveraineté alimentaire mais il n'y a pas de souveraineté gastronomique : même en France, où la gastronomie est pourtant une part importante de l'identité nationale, l'alimentation est vitale, la production de Camembert non. Pour simplifier, on pourrait dire que la souveraineté nationale relève du *hard power* et l'identité nationale du *soft power*. Le champ de la souveraineté nationale est le « cœur du réacteur », le noyau dur en dehors duquel le fonctionnement même du pays n'est pas possible. Le champ de l'identité nationale comprend ce qui relève du rayonnement, du patrimoine, des particularités distinctives, de la culture, du fonctionnement quotidien du pays.

La notion de souveraineté nationale côtoie enfin la notion de puissance militaire, sans non plus s'y confondre, car la définition du champ de la souveraineté nationale est évidemment liée à la perception de sa propre capacité à défendre et faire respecter sa souveraineté. En ce sens, l'hyperpuissance américaine a par exemple une définition très large de son champ de souveraineté : les infrastructures essentielles ou critiques y sont définies comme les « systèmes et les actifs, physiques ou virtuels, tellement vitaux que leur indisponibilité ou leur destruction auraient un effet déstabilisant sur la sécurité, l'économie, la santé ou la sûreté publique, ou toute combinaison de ces effets » (Patriot Act de 2001). Au contraire, une plus petite puissance aura certainement une appréciation plus stricte de son champ de souveraineté (exemple des principautés de Monaco ou d'Andorre, très liées à la France). En outre, l'affirmation même de sa souveraineté demande une certaine puissance reconnue sur la scène internationale, bien que les États

souverains ne soient bien sûrs pas tous de grandes puissances (État du Vatican par exemple) : la souveraineté de Taïwan serait difficilement respectée sans le soutien des États-Unis.

*La souveraineté est comme l'affirmation de son indépendance de droit, quand la puissance militaire permet l'établissement d'une indépendance de fait et l'identité exprime une façon de vivre cette indépendance dans les faits. L'entreprise est le partenaire privilégié de l'État pour bénéficier de cette souveraineté, participer à la puissance militaire du pays et enrichir son identité nationale.*



## CHAPITRE 4

# **QUAND LA SOUVERAINETÉ NE FONCTIONNE PLUS**

# 04

## Les cinq leviers de la souveraineté effective

Si la souveraineté nationale est donc cette faculté d'un État à décider et agir librement, encore faut-il pouvoir exercer concrètement cette faculté, de même qu'affirmer sa liberté d'aller et venir par exemple reste rhétorique tant qu'on ne dispose pas de moyens effectifs de se déplacer (trains, voitures, avions, *etc.*). Quels sont donc les moyens de la souveraineté, c'est-à-dire les leviers de son effectivité ?

Il y a d'abord les leviers économiques car si l'économie est faible, si le pays ne produit pas ce dont il a besoin, alors il est en situation de dépendance économique vis-à-vis de l'importateur<sup>[1]</sup>. Le premier levier de la souveraineté est donc celui de **l'approvisionnement** : krach pétrolier de 1973, crise des Terres rares en 2011, crise actuelle des semi-conducteurs, *etc.* Une fois l'approvisionnement en matière première sécurisé, pour produire et distribuer, il faut encore des infrastructures : un appareil productif, des outils, des sources d'énergie, un environnement numérique... Le levier des **infrastructures** est donc le deuxième levier de la souveraineté. Ensuite, pour faire fonctionner le réseau de production et de distribution, pour le maintenir en état et pour le renouveler, il faut aussi des compétences humaines, des viviers de personnes qualifiées : le capital humain, **l'économie de la connaissance**, la recherche et l'innovation forment le troisième levier de la souveraineté.

Si l'un de ces leviers économiques est trop faible pour être activé, une dépendance apparaît alors au profit d'un autre État... À moins que, en sens inverse, une dépendance réciproque ne s'établisse avec cet État : les dépendances réciproques aboutissent alors à l'interdépendance, équilibrée ou non, où chacun a besoin des autres. C'est cette recherche de l'interdépendance économique qui fut notamment à l'origine de la construction européenne où, d'un partage initial de la production d'acier et de charbon, les pères fondateurs souhaitaient arriver, par une politique « des petits pas », à une « union sans cesse plus étroite entre les peuples » (Traité de Maastricht, 1992). **Le levier commercial** est ainsi le quatrième levier de la souveraineté.

---

<sup>1</sup> Il existe aussi une dépendance de l'exportateur, quand l'économie tient à un seul secteur d'activité (*syndrome hollandais*).

Enfin, la dérégulation du commerce mondial, au lieu d'apporter la concurrence libre et non faussée espérée a donné naissance à des multinationales géantes, dont certaines ont l'envergure financière d'un État et a augmenté l'impact des chocs économiques et financiers. L'Union européenne a tardivement pris conscience de ce danger<sup>[2]</sup>. De même, au niveau national, il ne peut pas y avoir de souveraineté sans un engagement institutionnel fort, financier, législatif, diplomatique pour protéger l'activité des entreprises : accès aux marchés, normes de production et de sécurité, financement de l'innovation et la recherche fondamentale, *etc.* **L'investissement public** est le cinquième levier de la souveraineté.

La souveraineté est une faculté qui nécessite des leviers d'effectivité concrète : les approvisionnements stratégiques, les infrastructures, la formation et la recherche, le commerce extérieur et l'investissement public. Chacun de ces leviers d'effectivité recouvre des atouts nationaux, actuels ou passés, et des lacunes à combler : de nombreuses ressources alimentaires mais peu de ressources énergétiques, des infrastructures vieillissantes (réseau ferré, parc nucléaire) mais une électricité encore bon marché et une bonne couverture numérique, une formation scolaire de qualité mais périlicite, *etc.*

### **Le cercle vertueux de la souveraineté est actionné par l'État**

L'État a donc pour mission de prévenir l'établissement de dépendances extérieures ou d'empêchement intérieur, au moins dans la douzaine de domaines du champ de la souveraineté, en veillant au bon fonctionnement des cinq leviers d'effectivité. C'est le premier temps : la puissance publique défend la souveraineté nationale par son engagement, notamment auprès des entreprises.

Ce peut être sous forme d'investissement financier, bien sûr. L'État actionnaire investit ainsi dans les entreprises, autrefois comme initiateur de grands projets industriels (CEA, CNRS, CNES, Airbus, le TGV...), aujourd'hui par ses participations dans plus de 1 500 entreprises *via* l'APE (Agence des participations de l'État), la CDC (Caisse des dépôts et consignations) et Bpifrance. Rôle qui s'élargit également au soutien financier à l'amorçage des projets innovants.

---

<sup>2</sup> Règlement 2016/1036 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne.

L'État investit aussi dans les entreprises et incite à investir dans les entreprises par l'aménagement de la politique fiscale (par exemple le CII, crédit impôt innovation, qui est une extension du CIR, crédit impôt recherche, par le LEE, livret d'épargne entreprise, ou encore par les fonds de placement et d'investissement FIP et FCPI...). L'État et les collectivités peuvent soutenir les entreprises par la commande publique, même si les règles européennes en limitent la portée (obligation de mise en concurrence à partir de 40 000 euros, interdiction de préférence nationale, *etc.*). L'État est enfin régulateur du marché national et soutient les entreprises nationales par son action correctrice des « imperfections de marché » (législation, répression des fraudes, agences de régulation, agences de certification, *etc.*).

L'État s'investit aussi sur la scène internationale par sa diplomatie économique, ou profitant des événements internationaux (JO, exposition universelle, déplacements du président de la République...) pour promouvoir les entreprises. Certains États emploient même des moyens plus agressifs : l'espionnage industriel et commercial par les services de renseignement, le *dumping* (chinois) ou l'extraterritorialité législative (américaine<sup>3</sup>). L'actualité des grands contrats d'armement (F-35 suisses, sous-marins australiens, Rafales égyptiens, frégates grecques...) prouve encore chaque jour que, après les épisodes d'embargos de viande américaine en Europe, de vin français aux États-Unis, de dattes de Jéricho, le volontarisme politique et le poids économique pèsent autant sur la scène internationale que la qualité du produit ou la grille tarifaire...

Enfin, en sens inverse, les États soutiennent aussi les entreprises nationales en les protégeant des actions extérieures. Par exemple, devant l'invasivité de la législation américaine, la France a ainsi promulgué dès 1968 des « lois de blocage » interdisant à tout Français de communiquer « à des autorités publiques étrangères, les documents ou les renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques essentiels de la France ou à l'ordre public ». Mais, force est de constater que l'efficacité de ces textes fait encore débat<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Même si « les États-Unis ne sont pas les seuls à édicter un droit économique à portée extraterritoriale. D'autres États le font, à commencer par l'Union européenne ; mais aussi, déjà et sans doute de plus en plus à l'avenir, les grands pays émergents. » Rapport sur l'extraterritorialité des lois américaines, 2016.

<sup>4</sup> Rapport Gauvain « pour protéger nos entreprises des lois à portée extraterritoriale » du 26 juin 2019.



L'État a le monopole de l'initiative de la défense de la souveraineté nationale par son action de protection des activités des entreprises comme par son action d'impulsion, en interne et à l'international, en soutien à leur développement.

## **Quand le cercle vertueux de la souveraineté ne tourne pas rond**

Pour autant, le soutien des entreprises n'est pas pour l'État sa fin ultime ni sa raison première. Certes, la bonne santé économique d'un pays permet à l'État d'exercer plus aisément la souveraineté nationale ainsi que de remplir ses autres missions économiques, sociales ou régaliennes. Mais, précisément, l'État a plusieurs missions ou, dans le vocabulaire d'entreprise, l'État porte plusieurs facettes.

L'État se retrouve donc parfois au carrefour d'injonctions contradictoires dues à ses multiples casquettes (État providence, État actionnaire, État stratège, État régalien, État régulateur...). Ainsi, l'État régulateur agit parfois dans les secteurs d'activité où il est aussi actionnaire (exemple de l'électricité). Parfois, l'État porte de nombreuses casquettes dans le même secteur d'activité (actionnaire d'Aéroport de Paris, actionnaire d'Air France, actionnaire d'Airbus, régulateur du trafic aérien, *etc.*). Parfois encore, l'État stratège peine à allier une vision globale de souveraineté avec le développement de l'entreprise à long terme et la rentabilité financière (exemple d'Areva<sup>5</sup>). De plus, le soutien, même actif, de l'État n'est pas toujours gage de réussite. L'État actionnaire a ainsi déjà montré ses limites de nombreuses fois par le passé (Areva, Alstom, EDF, SNCF, *etc.*). L'État visionnaire aussi (choix gouvernemental du Minitel contre Internet et le projet Cyclades, suppression de la Délégation générale à l'informatique dans les années 1970...). Tout comme l'État réformateur (projet Louvois).

Quoiqu'il en soit, l'État n'est donc pas au service et au soutien exclusif des entreprises. Les entreprises doivent aussi agir de façon autonome et coordonnée : actions coordonnées entre elles, actions coordonnées avec celle de l'État. C'est le deuxième temps du cercle vertueux de la souveraineté.

---

<sup>5</sup> Selon la Cour des comptes, Areva a fait l'objet d'une « surveillance insuffisante » de la part de son actionnaire public.

Car les entreprises ont parfois elles-mêmes une part de responsabilité dans les difficultés pour lesquelles elles sollicitent ensuite le soutien de l'État : les grandes entreprises, qui occupent une part essentielle du secteur industriel (les ETI y sont relativement peu nombreuses, par rapport à nos voisins), ont ainsi une responsabilité importante dans le mouvement de désindustrialisation et de délocalisation vers les pays en développement (l'industrie ne représente plus que 12 % du PIB contre presque le double dans les années 1990<sup>[6]</sup>). Ailleurs, certains engagements n'ont pas été respectés (accord de TVA réduite à 5,5 % dans la restauration en 2009 en échange d'une baisse des prix et d'une hausse ses salaires<sup>[7]</sup>). Ou encore, on cite souvent l'incapacité des entreprises françaises à « chasser en meute », à la différence des entreprises américaines ou allemandes (le Mittelstand<sup>[8]</sup>).

*Quand le premier temps est défectueux (action étatique mal orientée) et le deuxième temps trop faible (absence de coordination des entreprises) ou bloquant (entreprises freinant l'un des leviers d'effectivité de la souveraineté), le cercle vertueux de la souveraineté ne tourne pas.*

---

6 Cailletaud M-C., Grivot F., « Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités », 2021.

7 Engagement non tenu par les entreprises de restauration d'après le rapport « La Taxe sur la valeur ajoutée » du Conseil des prélèvements obligatoires du 16 décembre 2015.

8 « Il y a un point où les deux pays diffèrent : en Allemagne, une PME qui veut exporter commence souvent par chercher quelqu'un qui en Allemagne pourra l'aider à vendre ses produits à l'étranger, avant même de se projeter elle-même : par exemple des agents allemands, des exportateurs allemands aux produits complémentaires, des sociétés de commerce allemandes, etc. Ce n'est pas une démarche que l'on observe en France, où les entreprises commencent tout de suite à se projeter directement. » Ulrike Mayrhofer, dans un entretien accordé en 2017 à « La Fabrique de l'exportation ».

## CHAPITRE 5

# **BRISER LA « TRAGÉDIE DES HORIZONS » POUR UNE STRATÉGIE RENOUVELÉE DE SOUVERAINETÉ**

# 05

## Repenser une stratégie de souveraineté

La souveraineté nationale se porte mal, en France. L'État, au carrefour d'injonctions contradictoires, peine trop souvent à se placer en défenseur de la souveraineté nationale. Et les entreprises, dont les comportements mal coordonnés ou bloquants trouvent une justification naturelle dans la recherche de rentabilité financière (une entreprise non rentable n'est naturellement pas une entreprise durable), hypothèquent parfois le renforcement à long terme de cette même souveraineté nationale. On parle alors de « tragédie des horizons<sup>[1][2]</sup> » (horizon de court terme et horizon de long terme), expression née d'une autre problématique, celle de la transition écologique qui pose néanmoins plusieurs questions en termes comparables, comme celle de l'action de l'État au carrefour de ses différents rôles et celle de la coopération des entreprises confrontées.

Ecartons immédiatement une préconisation assez fréquente : on résout rarement un problème en créant une commission, ni en ajoutant un nouveau numéro vert à une liste déjà longue. La France a de nombreux outils d'analyse et de décision et les diagnostics ont été maintes fois posés, c'est la décision qui tarde souvent.

Prenons l'exemple de l'énergie nucléaire qui, jusqu'à une réelle alternative dans le futur, présente encore immensément plus d'avantages (énergie à bas coût et à bas carbone qui sert le niveau de vie des ménages autant que la compétitivité des entreprises, industrie nationale, indépendance énergétique, secteur d'exportation...) que de risques (le retraitement des déchets). Or l'entretien et le renouvellement des centrales est une question connue mais sans cesse repoussée. Résultat : les compétences disparaissent, les coûts augmentent, l'insuffisance capacitaire devient envisageable. Le non choix est un choix qui apporte peu et qui coûte souvent plus cher. Pour décider, il faut donc auparavant une stratégie : c'est l'un des enjeux de l'élection présidentielle de 2022.

Il faut aussi une vision commune. L'organisation des JO 2024, officiellement attribuée à Paris en 2017, il y a trois ou quatre ans

---

<sup>1</sup> L'expression est apparue dans un célèbre discours intitulé « briser la tragédie des horizons, changement climatique et stabilité financière » de Mark Carney, gouverneur de la Banque d'Angleterre, en septembre 2015.

<sup>2</sup> Cailletaud M-C., Grivot F., « Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités », 2021.

déjà, en est un bon exemple. L'occasion était belle de développer des activités, de tester des solutions (logements, déplacements, gestion des flux, contrôle des accès, *etc.*), de donner leur chance à de nombreuses PME innovantes... La souveraineté nationale est une valeur qui devrait irradier la conduite de tout projet d'envergure ! Enfin pour décider, il faut des décideurs : l'occasion de rappeler ici toute l'importance de la personnalité des dirigeants, sans nier pour autant celle de leurs compétences naturellement. Car, en entreprise comme dans l'administration, une vision doit s'incarner dans des hommes et dans des comportements.

Il faut également rappeler aux entreprises le rôle qu'elles ont à jouer dans la défense de la souveraineté nationale. Prenons l'exemple de la souveraineté économique : combien de cadres dirigeants de grands groupes ont-ils le réflexe de prendre régulièrement contact avec un service de renseignement ? Chacun a pourtant beaucoup à apporter à l'autre !

Les entreprises, à la fois soutiens et bénéficiaires de la souveraineté nationale, ont donc un rôle essentiel à trouver et à endosser dans les actions de restauration de la souveraineté nationale lancées par l'État.

## **Cinq priorités pour une souveraineté renouvelée**

L'État et les autorités gouvernementales qui sont à sa tête ont la capacité de renouer avec une politique véritable de souveraineté. Celle-ci passe par la mise en oeuvre de cinq priorités :

**Axe 1 – l'État doit être stratège et définir avec les entreprises une vision de long terme.** Sans revenir aux plans quinquennaux (de 1946 à 1993), le rôle de l'État est d'endosser le rôle de planificateur du temps long, rôle qui a précisément été confié au Haut-Commissaire au plan, appuyé par France stratégie et son réseau de centres de réflexion. Mais, si les notes publiées depuis septembre 2020 ont en effet commencé à aborder les différents aspects de la souveraineté française (commerce extérieur, agriculture, électricité, démographie...), ses recommandations manquent encore de visibilité : on ne peut donc que souhaiter leur appropriation par le tissu économique du pays.

Par ailleurs l'État a aussi un rôle primordial dans la sécurisation des approvisionnements. Entre absence d'anticipation stratégique (crise

sanitaire) et volontarisme à la chinoise (appropriation de gisements), l'État doit trouver une voie : par exemple, en dialoguant avec les entreprises pour identifier les maillons faibles de l'approvisionnement ou en les assistant dans la relocalisation d'une partie de leur production (réduisant ainsi à la fois le risque de rupture d'approvisionnement et le risque de perte de compétence) ou en assurant, par des accords internationaux, l'accès à certaines ressources indispensables, *etc.*

**Axe 2 – l'État doit être actionnaire et soutenir les entreprises stratégiques.** En 2017, le gouvernement avait souhaité recentrer l'action de l'Agence des participations de l'État autour de « trois axes prioritaires » : les entreprises stratégiques qui contribuent à la souveraineté de notre pays (défense et nucléaire) ; les entreprises participant à des missions de service public pour lesquelles la régulation serait insuffisante à préserver les intérêts publics ; les entreprises en difficulté dont la disparition pourrait entraîner un risque systémique. Pourquoi restreindre la souveraineté aux seuls secteurs de la défense et du nucléaire ? Tout le champ de la souveraineté devrait y être éligible.

**Axe 3 – l'État doit être régulateur et protéger l'activité concurrentielle des entreprises.** Dans la lignée du rapport Gauvain, l'État doit s'engager résolument à renforcer le droit interne et européen contre les pratiques anticoncurrentielles des autres grandes puissances, surtout dans les trois principaux champs de bataille de la guerre commerciale : *le dumping*, l'extraterritorialité et l'espionnage économique/la sécurisation des données (*cf.* le Cloud souverain).

**Axe 4 – l'État doit être coordonnateur et organiser un dialogue avec les entreprises.** Après les États généraux de l'industrie de 2009, le gouvernement avait décidé de remettre la souveraineté industrielle à l'ordre du jour (réactualisation des filières industrielles, comités stratégiques de filières). Mais ces CSF, le lieu privilégié du dialogue État/entreprises en complément de l'action des organismes préexistants (GIFAS, GICAN, GICAT...), restent encore trop éloignés des PME et ETI autant que des territoires provinciaux et peinent à organiser la coopération entre entreprises parfois concurrentes. Le modèle est donc intéressant mais n'a sans doute pas encore trouvé son format optimal.

***Axe 5 – l'État doit être formateur et lancer une action vigoureuse en matière d'éducation.*** Première nation mathématique jusqu'à la fin du XXe siècle, la France se trouve désormais au bas des classements mondiaux (enquêtes PISA ou TIMSS). Et le décrochage est précoce puisqu'on l'observe dès la sortie du CM2. Un acte essentiel de souveraineté devrait donc être la reprise en main de la formation, initiale et continue, au moins dans les disciplines fondamentales, pour pouvoir fournir aux futures industries le personnel qui invente, qui crée et qui fait exister.





## CONCLUSION

En conclusion, quelles sont maintenant les perspectives pour la souveraineté nationale française ?

Tout d'abord, cette souveraineté n'a pas irrémédiablement disparu, même si elle s'est notablement affaiblie au fil de nos renoncements successifs passés, renoncements collectifs disons-le dont l'attribution différenciée des responsabilités n'est pas l'objet de cette note. Le point important est qu'elle peut donc être restaurée, ou renforcée, mais cela suppose une volonté commune et des choix politiques. Or choisir c'est renoncer, tout comme choisir c'est aussi assumer les conséquences de ses choix : le choix de la souveraineté a donc tout d'abord un coût politique, qu'il faut être prêt à payer.

Il faut aussi sortir de l'incantation magique et des acceptations extensives de la souveraineté : la France ne retrouvera pas la place singulière qu'elle avait sous Louis XIV et Colbert. Au contraire, il faut redonner un sens concret et opérationnel au concept de souveraineté nationale, en se recentrant sur la douzaine de domaines stratégiques et en se concentrant sur la poignée de leviers d'effectivité.

Il faut ensuite intégrer la défense de la souveraineté nationale à une action politique cohérente et de long terme : l'État a ici un rôle primordial de stratège pour mettre en œuvre le cercle vertueux de la souveraineté en se saisissant des opportunités qui se présentent, et en créant aussi celles qui tardent à se présenter.

Il faut encore en faire un effort collectif, car la souveraineté est un bien commun à toute la Nation, en y associant les forces vives du pays, au premier rang desquelles se trouvent nos entreprises, qu'elles soient un champion national, une PME innovante, une ETI ou une entreprise familiale.

Enfin, de notre point de vue, la restauration de la souveraineté nationale n'est pas seulement un objectif à moyen terme parmi d'autres, c'est aussi une urgence politique et citoyenne : en effet, le contrat social de la V<sup>e</sup> République a été conclu sur le socle de la souveraineté nationale<sup>[1]</sup>.

---

1 « La démocratie, c'est le gouvernement du peuple exerçant la souveraineté sans entrave. » Charles de Gaulle, discours du 27 mai 1942.

Et, si nous sommes bien sûr libres de changer collectivement ce contrat, le laisser peu à peu se déliter sans le dire est la pire façon de le faire. L'affaiblissement de la souveraineté nationale est aussi celui de notre contrat social ce qui a déjà, par le passé, été souvent le catalyseur des soulèvements populaires. Et c'est bien aussi en ces termes d'aspiration à la souveraineté, populaire quand la souveraineté nationale semble faire défaut, que l'on peut comprendre la crise sociétale que traverse la France depuis les années 2000 (référendum européen de 2005) et qui, si elle s'apaise parfois par intervalles, n'est toujours pas résolue.

# RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

## Ouvrages

Avril Pierre et Gicquel Jacques, *Lexique de droit constitutionnel*, « Que sais-je ? », PUF, 2003, 128p.

Bacot Guillaume, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, CNRS, 1985, 204p.

Beaud Olivier, *La puissance de l'État*, « Léviathan », PUF, 1994, 512p.

Bodin Jean, *Les Six Livres de la République*, Le Livre de poche, 1993, 607p.

Carcassonne Guy et Guillaume Marc, *La Constitution*, Points, 2009, 495p.

Chevallier Jacques, « Souveraineté et droit » in Maillard Desgrees du Loû, *Les évolutions de la souveraineté*, 2006, pp.203-219.

Dumont Adrien, *La souveraineté nationale* (Éd.1869), Hachette Livres BNF, 2013, 48p.

Kelsen Hans, *Théorie pure du droit*, Dalloz, 1962 (rééd.), 496p.

de Jouvenel Bertrand, *De la Souveraineté*, Calmann-Lévy, 2019, 488p.

Luchaire Achille, *Philippe-Auguste et son temps : 1137-1226*, Taillandier, 1980, 437p.

Maillard Desgrees du Lou Dominique (dir.), *Les évolutions de la souveraine, Montchrestien*, Coll. Grands Colloques, 2006, 229p.

Mairet Gérard, *Le principe de souveraineté. Histoires et fondements du pouvoir moderne*, Gallimard, 1997, 311p.

Manent Pierre, *Les Métamorphoses de la cité. Essai sur la dynamique de l'Occident*, Flammarion, 2012, 432p.

Maritain Jacques, *L'Homme et l'État*, PUF, 1953, 204p.

Spitz Jean-Fabien, *Bodin et la souveraineté*, « Philosophies », PUF, 1998, 138p.

Terrel Jean, *Les théories du pacte social*, Seuil, 2001, 432p.

Weber Max, *Le Savant et le politique* (Éd.1919), Poche, La Découverte, 2003, 210p.

## Articles et discours

Blanquer Jean-Michel, « La V<sup>e</sup> République et la souveraineté. Débat entre Bertrand Badie et Stéphane Pierré-Caps », *L'Europe en Formation*, 2013/2 (n°368), p. 21-32.

Bourges Andréane et Ducrotoy Colin, « Quelles filières pour l'industrie de demain? », *Les Docs de la Fabrique*, La Fabrique de l'industrie, 2020, 22 p.

Carney Mark, « Breaking the Tragedy of the Horizon: Climate Change and Financial Stability », discours prononcé à Lloyd's, Londres, le 29 septembre 2015.

Combaceau Jean, « Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'État », *Pouvoirs*, 1993/67.

De Gaulle Charles, Discours du 27 mai 1942.

Gomes Charles P., « Les limites de la souveraineté. Les changements juridiques dans les cas d'immigration en France et aux États-Unis », *Revue française de science politique*, 2000/50 (3).

Goyard-Fabre Simone, « Y a-t-il une crise de la souveraineté ? », *Revue Internationale de Philosophie*, 1991/4.

Mayrhofer Ulrike et Dominguez Noémie, « Les PME ont souvent peur de partager le contrôle », *La Fabrique de l'exportation*, 8 août 2017, disponible à : <http://www.fabrique-exportation.fr/modes-dentree-pme/>

Poignant Bernard, « Le référendum : une maladie électorale », *Le Télégramme*, 29 décembre 2021.

Riot-Sarcey Michèle, « Introduction : De la souveraineté », *Revue d'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle*, 2011/42.

Saint-Étienne Christian, « Entreprises et souveraineté nationale », *La chronique du Cercle avec Les Échos*, 17 février 2021, disponible à : <https://lecerclledeseconomistes.fr/entreprises-et-souverainete-nationale/>

Seguin Philippe, « Il faudra rééquilibrer l'activité des députés entre leur circonscription et l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 12 janvier 1994.

## Rapports

Cailletaud Marie-Claire et Grivot Frédéric, « Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités », Avis du CESE, Éditions des journaux officiels, janvier 2021.

Gauvain Raphaël, « Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale », Rapport d'information établi à la demande de Monsieur Édouard Philippe, Premier Ministre, 26 juin 2019.

Lellouche Pierre et Berger Karine, « L'extraterritorialité de la législation américaine », Rapport d'information parlementaire, 3 février 2016.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Synthèse</b>	<b>7</b>
<b>Introduction</b>	<b>9</b>
<b><i>Chapitre 1 : La souveraineté, un concept ancien et complexe</i></b>	<b>11</b>
La souveraineté de la France est née avec la Nation	12
La souveraineté nationale est encore un concept polysémique	13
La souveraineté des États est protégée mais aussi limitée par le droit	15
<b><i>Chapitre 2 : La souveraineté menacée</i></b>	<b>17</b>
La souveraineté des États est ébranlée par la globalisation des échanges	18
La souveraineté nationale est aussi attaquée en interne	19
<b><i>Chapitre 3 : La souveraineté aujourd'hui</i></b>	<b>23</b>
Le champ de la souveraineté s'est recentré sur quelques domaines	24
La souveraineté est aux frontières de l'identité et de la puissance militaire	25
<b><i>Chapitre 4 : Quand la souveraineté ne fonctionne plus</i></b>	<b>29</b>
Les cinq leviers de la souveraineté effective	30
Le cercle vertueux de la souveraineté est actionné par l'État	31
Quand le cercle vertueux de la souveraineté ne tourne pas rond	33
<b><i>Chapitre 5 : Briser la « tragédie des horizons ». Pour une stratégie renouvelée de souveraineté</i></b>	<b>35</b>
Repenser une stratégie de souveraineté	36
Cinq priorités pour une souveraineté renouvelée	37
<b>Conclusion</b>	<b>41</b>
<b>Références bibliographiques</b>	<b>43</b>



# INSTITUT CHOISEUL

L'Institut Choiseul est un think tank indépendant dédié à l'analyse des questions stratégiques internationales et de la gouvernance économique mondiale.

Basé à Paris, son ambition est de créer des espaces indépendants de dialogue au carrefour du monde politique et institutionnel, de la sphère économique et de celle des idées pour fertiliser les débats sur les problématiques contemporaines.

En organisant des événements de prestige et des rencontres informelles entre les principaux dirigeants à Paris, à Bruxelles, à Moscou ou en Afrique, en diffusant ses publications auprès des décideurs et des leaders d'opinion influents, l'Institut Choiseul nourrit continuellement les décisions des acteurs économiques et politiques.

Identificateur de talents à travers notamment le *Choiseul 100*, le *Choiseul 100 Africa*, le *Choiseul 100 Russia* ou encore le *Choiseul Ville de demain*, l'Institut Choiseul contribue aussi activement à l'émergence d'une jeune génération de dirigeants reconnus au niveau international.

*Institut Choiseul - 12, rue Auber - 75009 Paris  
Tél : 33 (0) 1 53 34 09 93 - [contact@choiseul.info](mailto:contact@choiseul.info)*

*[www.choiseul.info](http://www.choiseul.info)  
[www.choiseul-france.com](http://www.choiseul-france.com)*

*Twitter : [@instchoiseul](https://twitter.com/instchoiseul)*

*LinkedIn : [Institut Choiseul](https://www.linkedin.com/company/institut-choiseul)*

INSTITUT  
**CHOISEUL**



9 782493 839398