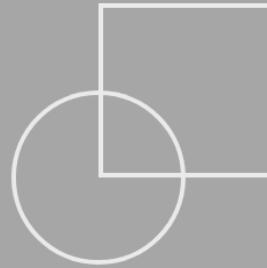


LE FIN MEMO 2/10



LA LIGNE FINE

Institut



La permanence du fait national : souveraineté, légitimité et communauté politique en Europe

Série : Penser l'Europe après le consensus
intégrationniste

Pôle thématique : RIDS – Relations internationales, Défense et Sécurité
Auteur: Alek UMONT
Date de publication : 14 octobre 2026



La construction européenne a profondément transformé les conditions d'exercice de la souveraineté sans faire disparaître les nations comme espaces politiques centraux. Cette permanence du fait national constitue l'un des paradoxes les plus durables de l'intégration européenne. Depuis les années 1950, les États membres ont accepté de placer en commun des compétences, des normes, des ressources et parfois des instruments traditionnellement associés à la souveraineté. Ils ont construit un marché intérieur, un ordre juridique autonome, une monnaie commune pour une majorité d'entre eux, des politiques partagées et des institutions disposant de pouvoirs importants. Pourtant, la légitimité démocratique, la responsabilité gouvernementale, la fiscalité, l'essentiel de la redistribution sociale, la définition des intérêts vitaux et une grande partie de l'identification politique continuent d'être structurées principalement à l'échelle nationale. L'intégration a donc modifié l'État sans abolir la nation ; elle a déplacé certaines fonctions de souveraineté sans créer simultanément une communauté politique européenne ayant remplacé les communautés nationales.

Cette situation ne saurait être interprétée comme la preuve d'un échec de la construction européenne. Elle correspond davantage à la nature composite de l'Union. Celle-ci n'est ni une organisation internationale classique ni un État fédéral achevé. Elle repose sur un système politique multiniveau dans lequel institutions européennes, gouvernements nationaux, parlements, juridictions et sociétés demeurent étroitement imbriqués. Fritz Scharpf a notamment insisté sur cette dimension en montrant que la légitimité européenne ne peut être appréciée comme si l'Union constituait un État autonome comparable à ses membres : elle s'inscrit dans un ordre politique multiniveau où une part essentielle du consentement démocratique et de l'obéissance politique continue d'être produite par les États membres¹.

La permanence du fait national ne conduit toutefois pas mécaniquement à la conclusion selon laquelle la renationalisation constituerait une réponse suffisante aux difficultés contemporaines de l'Union. C'est précisément là que réside le problème stratégique. Les nations demeurent des espaces de légitimité politique particulièrement denses, mais l'échelle nationale ne garantit plus toujours la capacité matérielle nécessaire à l'exercice effectif des choix politiques. Dans la défense, l'industrie, l'énergie, la technologie ou certaines infrastructures critiques, un État peut conserver juridiquement une compétence sans disposer seul de la masse critique, des moyens financiers, des capacités industrielles ou de l'autonomie technologique permettant de l'exercer pleinement. La question européenne n'oppose donc pas simplement souveraineté nationale et intégration. Elle oblige à distinguer « l'espace dans lequel une décision est politiquement légitime de l'échelle à laquelle son objectif peut matériellement être atteint ».

La thèse de ce mémo peut dès lors être formulée ainsi : « la nation demeure le principal espace de responsabilité politique et de solidarité en Europe, sans constituer nécessairement, dans tous les domaines, l'échelle suffisante de la capacité stratégique ». Cette distinction est essentielle pour éviter deux simplifications symétriques : considérer que les nations seraient progressivement rendues obsolètes par l'intégration, ou considérer que leur permanence légitimerait automatiquement un retour général à l'échelle nationale.

¹ Scharpf, F. W., 2009, "Legitimacy in the Multilevel European Polity", *European Political Science Review*, 1(2), 173-204, <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/abs/legitimacy-in-the-multilevel-european-polity/8959648443EB5836A9602ED8A85B5E6C>



1. La nation n'a jamais disparu de la construction européenne

L'idée selon laquelle l'intégration européenne aurait progressivement substitué une logique supranationale à la politique nationale décrit imparfaitement l'histoire communautaire. Dès les premières décennies, la construction européenne s'est développée à travers une tension constante entre institutions communes et persistance des États. Le néofonctionnalisme a justement mis en évidence les dynamiques par lesquelles une coopération sectorielle pouvait produire de nouvelles demandes d'intégration, mais les critiques intergouvernementalistes ont très tôt rappelé que ces mécanismes ne neutralisaient ni les intérêts nationaux ni la capacité des gouvernements à imposer des limites à l'approfondissement communautaire.

Stanley Hoffmann formule dès 1966 l'une des critiques les plus structurantes de l'idée d'un dépassement linéaire de l'État-nation. Son analyse reconnaît la profondeur de l'intégration économique mais souligne que les secteurs relevant de la « haute politique » restent plus directement liés aux choix fondamentaux par lesquels les États définissent leur sécurité, leurs intérêts extérieurs et leur identité politique. L'intégration fonctionnelle peut donc progresser considérablement sans produire automatiquement la convergence politique nécessaire à l'exercice commun de toutes les fonctions souveraines².

Cette intuition demeure particulièrement utile pour interpréter l'Union contemporaine. L'histoire européenne ne correspond pas à une substitution progressive du supranational au national, mais à une imbrication croissante des deux niveaux. Les gouvernements ont accepté des contraintes européennes non seulement parce qu'ils auraient renoncé à leurs intérêts nationaux, mais aussi parce qu'ils considéraient que l'institutionnalisation de la coopération pouvait leur permettre de poursuivre ces intérêts plus efficacement. Andrew Moravcsik a précisément montré que plusieurs grandes étapes de l'intégration européenne peuvent être analysées comme le résultat de préférences nationales, de négociations entre gouvernements et d'engagements institutionnels destinés à sécuriser des accords jugés mutuellement avantageux³.

Cette lecture conduit à une conclusion importante : le maintien de la nation n'est pas le résultat d'une résurgence récente provoquée par les crises du XXI^e siècle. Les nations n'avaient jamais disparu. Elles ont continué de structurer les gouvernements, les systèmes partisans, les budgets publics, les administrations, les dispositifs sociaux et les principaux mécanismes de représentation démocratique. Ce qui change aujourd'hui est moins leur existence que la difficulté croissante à considérer leurs différences comme nécessairement transitoires. Une Union de vingt-sept États, potentiellement appelée à s'élargir encore, rassemble des trajectoires historiques, des cultures constitutionnelles, des structures économiques et des perceptions géopolitiques profondément différentes. L'interdépendance ne suffit pas, à elle seule, à produire une homogénéisation politique.

Le traité sur l'Union européenne reconnaît d'ailleurs explicitement cette permanence. Son article 4, paragraphe 2, impose à l'Union de respecter « l'identité nationale » des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris l'autonomie locale et régionale. Cette disposition montre que l'ordre juridique européen lui-même ne repose pas sur l'hypothèse d'une disparition progressive des identités constitutionnelles nationales, mais sur leur articulation avec un cadre commun⁴.

² Hoffmann, S., 1966, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, 95(3), 862-915, <https://www.jstor.org/stable/20027004>

³ Moravcsik, A., 1993, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>

⁴ Union européenne, 2016, *Traité sur l'Union européenne*, article 4*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12016M004>



La nation ne constitue donc pas un résidu extérieur au projet européen. Elle appartient à son architecture politique.

2. La responsabilité démocratique demeure principalement nationale

La première raison de cette permanence tient à la structure même de la responsabilité politique. L'Union européenne dispose d'institutions représentatives puissantes : le Parlement européen est élu au suffrage universel direct, la Commission est soumise à son approbation et le Conseil réunit des gouvernements issus de majorités démocratiques nationales. Il serait donc erroné de présenter l'Union comme un espace dépourvu de légitimité démocratique. Pourtant, l'expérience politique des citoyens reste très majoritairement structurée par les systèmes nationaux.

C'est à l'échelle nationale que se forment les gouvernements, que se constitue l'essentiel de la compétition partisane, que sont adoptés les principaux budgets et que les citoyens peuvent le plus directement attribuer une responsabilité politique. Un électeur peut sanctionner un gouvernement pour sa politique économique, sociale, migratoire ou étrangère ; cette chaîne de responsabilité est plus immédiatement identifiable que celle qui relie une décision européenne aux différentes institutions ayant contribué à son élaboration. Le système de l'Union ajoute plusieurs niveaux de décision, ce qui peut améliorer la coopération mais rend également plus complexe l'attribution de la responsabilité.

Cette difficulté est particulièrement visible lorsque les politiques européennes produisent des effets distributifs importants. Une décision peut résulter simultanément d'une proposition de la Commission, d'une négociation entre gouvernements au Conseil, d'amendements du Parlement européen et d'une mise en œuvre nationale. La responsabilité politique devient alors diffuse. Or une démocratie ne repose pas uniquement sur la conformité juridique de la décision ; elle suppose également la possibilité pour les citoyens d'identifier ceux qui ont décidé et de les sanctionner.

Scharpf distingue à cet égard plusieurs formes de légitimité et rappelle que l'efficacité d'un système politique ne saurait se substituer entièrement à sa capacité à produire un consentement fondé sur des mécanismes de représentation et de responsabilité. Dans l'Union, cette question est d'autant plus sensible que le niveau européen intervient dans des politiques autrefois principalement nationales alors que les espaces de débat politique restent fortement structurés par les langues, les systèmes médiatiques et les compétitions partisanes nationales⁵.

La permanence de la nation s'explique donc en partie par un fait institutionnel : les États restent les lieux où les citoyens perçoivent le plus directement le rapport entre vote, majorité, gouvernement et politique publique. L'intégration européenne a ajouté un niveau de représentation sans effacer les chaînes nationales de légitimation.

Cette situation ne conduit pourtant pas à considérer que toute décision importante doit nécessairement demeurer nationale. Une responsabilité démocratique peut aussi être organisée au niveau européen. Mais plus une politique touche à des choix redistributifs, régaliens ou identitaires, plus la question de la légitimité devient exigeante. La capacité de décider à l'échelle européenne ne peut durablement progresser sans un développement

⁵ Scharpf, F. W., 2009, "Legitimacy in the Multilevel European Polity", *European Political Science Review*, 1(2), 173-204, <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/abs/legitimacy-in-the-multilevel-european-polity/8959648443EB5836A9602ED8A85B5E6C>



correspondant des mécanismes permettant d'expliquer, de contrôler et de sanctionner cette décision.

3. Redistribution et solidarité : la profondeur particulière des communautés nationales

Le deuxième fondement de la permanence nationale réside dans la redistribution. Les systèmes sociaux européens demeurent très largement organisés à l'échelle des États : retraites, assurance maladie, indemnisation du chômage, fiscalité des ménages, politiques familiales et prestations sociales sont principalement financées et administrées par des institutions nationales. L'Union intervient de manière croissante dans la coordination, la régulation, les fonds structurels et certaines formes de solidarité budgétaire, mais elle ne constitue pas un État-providence européen comparable aux systèmes sociaux nationaux.

Cette situation n'est pas seulement le résultat d'une répartition historique des compétences. La redistribution suppose des niveaux importants de confiance politique et de consentement à des transferts entre groupes sociaux et territoires. Dans un cadre national, ces mécanismes se sont constitués au cours de décennies, parfois de siècles, à travers des institutions, des compromis sociaux et des récits politiques communs. La solidarité fiscale ne dépend pas d'une homogénéité culturelle absolue, mais elle suppose que des citoyens acceptent qu'une autorité commune prélève des ressources et les redistribue selon des décisions majoritaires dont ils peuvent parfois être durablement perdants.

La crise de la zone euro a montré à quel point cette question peut devenir conflictuelle lorsqu'elle est transposée au niveau européen. Les débats sur l'assistance financière, l'austérité, la responsabilité des États débiteurs et la solidarité entre membres de la zone euro ont révélé l'existence d'interprétations nationales différentes du partage des coûts. Dans plusieurs pays, les mêmes instruments ont été perçus comme excessivement contraignants ou, à l'inverse, comme excessivement généreux. Le désaccord ne portait pas simplement sur l'efficacité économique des dispositifs, mais sur les obligations de solidarité entre communautés politiques.

Des travaux récents sur le soutien à la redistribution européenne confirment que la confiance envers les autres sociétés européennes influence les préférences en matière de solidarité. Une étude publiée dans *l'European Journal of Political Research* montre que, dans quatre pays étudiés (Allemagne, Italie, Roumanie et Suède) les citoyens qui attribuent des caractéristiques économiques plus positives aux autres nationalités européennes sont davantage favorables à la solidarité européenne et à la réduction des inégalités entre États membres. Le résultat suggère que la redistribution supranationale dépend en partie de perceptions mutuelles et de relations de confiance qui ne sont pas automatiquement produites par l'intégration économique⁶.

La création de NextGenerationEU après la pandémie a néanmoins montré que la solidarité européenne peut s'approfondir lorsqu'un choc est perçu comme suffisamment commun et que les États jugent l'action collective nécessaire. Il serait donc erroné d'en conclure que la redistribution européenne est politiquement impossible. L'expérience récente indique plutôt qu'elle est plus facile à construire autour de problèmes et d'objectifs définis que comme extension indéterminée d'une solidarité générale.

⁶ Bauhr, M. et al., 2026, "The Honest, the Efficient, and the Trustworthy: National Stereotypes and Public Support for EU Redistribution", *European Journal of Political Research*, <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-political-research/article/honest-the-efficient-and-the-trustworthy-national-stereotypes-and-public-support-for-eu-redistribution/3258B133263C4E1E98F7D0A9656BE956>



La différence entre niveau national et niveau européen est donc moins absolue que graduelle. Les nations disposent aujourd'hui d'infrastructures de solidarité plus anciennes, plus denses et davantage institutionnalisées. L'Union peut construire de nouveaux mécanismes, mais ceux-ci doivent encore produire le niveau de confiance et de responsabilité politique nécessaire à des transferts durables.

4. La culture stratégique demeure profondément nationale

La permanence du fait national apparaît avec une particulière netteté dans la défense et la politique étrangère. Les États européens ne partagent pas exactement les mêmes histoires militaires, les mêmes perceptions des menaces, les mêmes alliances prioritaires ni la même conception de l'usage de la force. Les expériences historiques de la France, de l'Allemagne, de la Pologne, de la Finlande, de l'Italie ou du Portugal ont produit des cultures stratégiques différentes. Ces divergences ne signifient pas que l'action commune soit impossible ; elles expliquent en revanche pourquoi l'intégration de la défense est politiquement plus complexe que celle du marché intérieur.

La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine depuis 2022 a rapproché plusieurs évaluations stratégiques et profondément transformé les politiques de défense européennes. Elle n'a toutefois pas supprimé les spécificités nationales. Le niveau de perception de la menace russe, le rapport à l'OTAN, le rôle attribué aux États-Unis, la question nucléaire ou les préférences en matière d'industrie de défense continuent de varier entre États. Une étude du service de recherche du Parlement européen publiée en 2025 analyse précisément l'architecture de sécurité européenne à partir de plusieurs perspectives nationales et souligne le rôle persistant des motivations nationales dans la définition des politiques de défense, même dans un contexte de progression rapide de l'autonomie stratégique européenne⁷.

Les institutions européennes reconnaissent elles-mêmes cette réalité. La feuille de route européenne pour la préparation de la défense à l'horizon 2030 affirme explicitement que les États membres restent souverains dans la définition de leurs objectifs nationaux de sécurité et de défense. Elle souligne simultanément que la fragmentation des efforts nationaux limite l'efficacité collective et qu'une partie des capacités doit être développée conjointement. Le document recommande ainsi des coalitions de capacités dans lesquelles les États décident souverainement de leur rôle et de leur contribution tout en poursuivant des objectifs opérationnels communs⁸.

Cette combinaison est particulièrement révélatrice du problème général étudié dans ce mémo. La défense illustre simultanément la persistance de la souveraineté nationale et ses limites matérielles. Les décisions fondamentales relatives à l'usage de la force restent liées aux États, mais les capacités nécessaires à cet usage dépendent de plus en plus d'une base industrielle, technologique et financière dont l'échelle dépasse celle de plusieurs États membres.

Le Livre blanc européen sur la défense de 2025 formule la même tension : les États membres demeurent responsables de leur défense, tandis que l'Union peut agréger la demande, favoriser les achats communs, soutenir l'industrie et contribuer à combler les lacunes capacitaires. Les domaines prioritaires identifiés (défense aérienne et antimissile, artillerie, munitions, drones, mobilité militaire, cyber, intelligence artificielle et capacités stratégiques)

⁷ Anghel, S. E., & Damen, M. G. H., 2025, *The Future European Security Architecture: Dilemmas for EU Strategic Autonomy*, European Parliamentary Research Service, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_STU%282025%29765785

⁸ Commission européenne & Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 2025, *European Defence Readiness Roadmap 2030*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52025JC0027>



illustrent des secteurs dans lesquels la fragmentation nationale peut réduire l'efficacité globale⁹.

La culture stratégique demeure donc nationale, mais la capacité stratégique tend à exiger des instruments transnationaux. C'est précisément ce décalage qui empêche de confondre souveraineté politique et autosuffisance nationale.

5. Identité nationale et identité européenne ne sont pas nécessairement concurrentes

La question du fait national est souvent traitée à travers une opposition entre identité nationale et identité européenne. Cette représentation est trop simple. Les travaux sur l'identité politique montrent que les individus peuvent appartenir simultanément à plusieurs communautés et articuler des identifications locales, régionales, nationales et européennes. L'existence d'une identité européenne ne requiert donc pas nécessairement l'affaiblissement de l'identité nationale.

Des recherches récentes soulignent explicitement que les identités nationales et européennes coexistent, interagissent et varient selon les contextes. Elles ne constituent pas deux catégories mutuellement exclusives entre lesquelles chaque individu devrait choisir. Leur intensité respective peut évoluer en fonction des expériences politiques, des événements et des situations sociales¹⁰.

Dario Castiglione développe une idée comparable en considérant que l'identité politique européenne doit être pensée dans le contexte particulier d'une entité multiniveau qui combine dimensions intergouvernementale et supranationale. Une identité européenne n'a pas nécessairement besoin de reproduire la densité culturelle ou historique d'une identité nationale pour produire de la loyauté politique. Elle peut se développer autour de pratiques institutionnelles, de droits, de valeurs et d'expériences communes tout en laissant subsister d'autres formes d'appartenance¹¹.

Cette coexistence est importante parce qu'elle permet d'éviter deux erreurs. La première serait de considérer qu'une intégration politique plus profonde nécessite la création préalable d'une nation européenne homogène. L'histoire des systèmes politiques montre que les identités peuvent être construites, superposées et transformées. La seconde serait de considérer que la persistance des identités nationales condamne toute solidarité européenne. La citoyenneté européenne, la mobilité, les institutions communes et plusieurs décennies d'intégration ont créé des formes d'appartenance politique qui n'existaient pas auparavant.

Toutefois, la densité de ces identifications n'est pas équivalente. Dans les moments de crise, la mobilisation politique continue souvent de se structurer autour des États, notamment parce que ceux-ci disposent des administrations, des budgets, des forces de sécurité et des mécanismes de représentation les plus directement accessibles. L'identité n'est donc pas seulement une question culturelle : elle est également liée aux institutions à travers lesquelles les citoyens font l'expérience du pouvoir politique.

⁹ Commission européenne & Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 2025, *White Paper for European Defence – Readiness 2030*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52025JC0120>

¹⁰ European Journal of Political Research, 2025, "European Identities and Immigration Attitudes", <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-political-research/article/european-identities-and-immigration-attitudes/4E9101A70768E508FBA32FAC1A928F7E>

¹¹ Castiglione, D., 2009, "Political Identity in a Community of Strangers", dans J. T. Checkel & P. J. Katzenstein [dir.], *European Identity*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806247.003>



La permanence nationale ne signifie ainsi pas que l'Europe serait incapable de produire une identité politique propre. Elle indique plutôt qu'une identité européenne se développe dans un environnement déjà occupé par des communautés nationales profondément institutionnalisées. Le défi européen consiste moins à les remplacer qu'à organiser leur articulation.

6. L'Europe centrale et orientale rappelle que la souveraineté possède une histoire

La compréhension du fait national européen exige une attention particulière aux trajectoires historiques. Les États membres n'ont pas tous la même expérience de la souveraineté. Pour plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, l'indépendance politique et la souveraineté nationale ont été recouvrées ou profondément reconfigurées à la fin de la guerre froide, après plusieurs décennies de domination soviétique ou de régimes communistes. Cette expérience modifie nécessairement la signification politique attachée à l'État national.

L'élargissement de 2004 ne peut donc être interprété comme l'entrée d'États dans un processus destiné à dépasser leur souveraineté récemment retrouvée. Pour de nombreux acteurs de cette région, l'adhésion à l'Union et à l'OTAN constituait au contraire un moyen de sécuriser cette souveraineté en l'ancrant dans un ordre occidental démocratique. L'intégration européenne pouvait ainsi être perçue simultanément comme un partage de compétences et comme un instrument de consolidation de l'indépendance nationale.

Cette différence de trajectoire explique une partie des divergences ultérieures sur le rapport à la Russie, l'État de droit, les migrations ou la profondeur de l'intégration politique. Elle interdit d'appliquer mécaniquement aux nouveaux membres les récits élaborés à partir de l'histoire ouest-européenne de l'après-guerre. Là où certains États fondateurs ont pu concevoir la limitation réciproque des souverainetés comme une réponse aux excès du nationalisme européen, d'autres membres peuvent voir dans la souveraineté nationale une conquête récente obtenue après une longue expérience de domination extérieure.

Cette diversité historique ne rend pas l'intégration impossible. Elle explique cependant pourquoi l'idée d'une convergence politique uniforme peut rencontrer des résistances durables. Elle oblige également à distinguer nationalisme, souveraineté et attachement à l'État. Un gouvernement peut défendre fortement certaines prérogatives nationales tout en étant favorable à l'intégration dans d'autres domaines. Le rapport à l'Europe est alors déterminé par une combinaison d'histoire, de sécurité et de calcul stratégique.

L'élargissement futur à l'Ukraine ou à la Moldavie renforcera probablement cette dimension. Ces sociétés abordent l'intégration européenne dans un contexte où l'existence même de l'État, l'intégrité territoriale et la sécurité nationale sont des enjeux immédiats. Une Union élargie devra donc composer avec des conceptions de la souveraineté encore plus diverses. Le Programme stratégique 2024-2029 du Conseil européen reconnaît d'ailleurs que l'élargissement devra progresser parallèlement aux réformes internes nécessaires à l'Union, signe que l'hétérogénéité croissante constitue désormais une question institutionnelle centrale¹².

7. La souveraineté nationale reste légitime, mais elle n'est pas toujours suffisante

¹² Conseil européen, 2024, *Programme stratégique 2024-2029*, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>



Reconnaître la permanence du fait national ne signifie pas conclure à la suffisance de l'État. C'est probablement le point le plus important du raisonnement. Une conception strictement juridique de la souveraineté considère qu'un État est souverain dès lors qu'il conserve la compétence de décider. Cette définition demeure fondamentale, mais elle devient insuffisante lorsque l'exercice concret d'une compétence dépend de ressources que l'État ne contrôle pas.

Un État peut juridiquement décider de sa politique énergétique tout en dépendant massivement de fournisseurs extérieurs. Il peut conserver la responsabilité de sa défense sans disposer seul de certaines technologies, capacités satellitaires ou systèmes antimissiles. Il peut maintenir une compétence industrielle tout en étant incapable de mobiliser les investissements nécessaires à une filière stratégique. Dans ces situations, la souveraineté formelle est réelle mais la liberté stratégique est réduite.

L'évolution récente du langage européen reflète précisément cette difficulté. Le Programme stratégique 2024-2029 du Conseil européen insiste sur la nécessité de rendre l'Europe plus souveraine, d'améliorer ses capacités de défense, de réduire les dépendances préjudiciables, de sécuriser les chaînes d'approvisionnement et de renforcer les technologies stratégiques¹³. De même, les politiques européennes de défense développées depuis 2025 reposent sur l'idée que les États demeurent souverains mais doivent investir et produire davantage ensemble pour combler leurs déficits capacitaires¹⁴.

Cette évolution conduit à distinguer deux dimensions de la souveraineté : la « souveraineté juridique », qui concerne la compétence de décider, et la « souveraineté effective », qui concerne la possibilité réelle de mettre cette décision en œuvre. La seconde dépend de ressources matérielles, financières, industrielles et technologiques. Elle peut donc parfois être renforcée par une action commune plutôt qu'affaiblie par celle-ci.

Cette distinction permet de dépasser une grande partie du débat traditionnel opposant Europe et nations. Le transfert ou l'exercice partagé d'une compétence ne constitue pas automatiquement une perte de souveraineté si cette mise en commun accroît la capacité de décision et réduit une dépendance extérieure. Inversement, conserver formellement une compétence ne garantit pas l'autonomie si l'État dépend entièrement d'autres acteurs pour l'exercer.

Le problème pertinent n'est donc pas simplement de savoir « qui détient juridiquement la compétence », mais « quel niveau permet de transformer cette compétence en capacité réelle ».

8. La nation comme espace de légitimité, l'Europe comme possible multiplicateur de capacité

Le raisonnement conduit à une architecture plus complexe que l'opposition classique entre fédéralisme et souverainisme. La nation conserve plusieurs fonctions que l'intégration européenne n'a pas remplacées : elle demeure un espace central de représentation démocratique, de redistribution, de solidarité et d'identification politique. Ces fonctions donnent aux États une densité politique que l'Union ne possède pas de manière équivalente.

¹³ Conseil européen, 2024, *Programme stratégique 2024-2029*, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

¹⁴ Commission européenne & Haute représentante, 2025, *White Paper for European Defence – Readiness 2030*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52025JC0120>



L'Europe dispose toutefois d'autres avantages. Sa masse économique, son marché intérieur, ses capacités réglementaires et la possibilité de mutualiser certains investissements lui permettent d'atteindre une échelle inaccessible à de nombreux États pris isolément. Dans des secteurs comme la défense, l'énergie, le numérique ou l'industrie, la fragmentation peut produire des coûts, des dépendances ou une insuffisance de moyens qui réduisent précisément la souveraineté réelle des États.

La relation entre nation et Union ne doit donc pas être pensée comme un jeu à somme nulle. La souveraineté peut être exercée au moyen d'institutions communes lorsque celles-ci permettent de produire une capacité supplémentaire. Moravcsik avait déjà montré que les gouvernements peuvent accepter des engagements européens précisément parce qu'ils les considèrent comme des instruments au service de préférences nationales, et non comme une simple négation de celles-ci¹⁵.

Cette logique conduit à une conception plus fonctionnelle du rapport entre les niveaux. L'État doit rester le niveau privilégié lorsque sa capacité d'action est suffisante et que la nature de la politique exige une proximité particulière avec la communauté politique nationale. L'échelle européenne devient plus pertinente lorsque les gains de taille, les externalités ou les dépendances rendent l'action séparée insuffisante. Entre ces deux niveaux peuvent également apparaître des configurations différenciées regroupant seulement les États souhaitant et pouvant exercer certaines capacités en commun.

La permanence du fait national n'est donc pas un argument en faveur de l'immobilisme institutionnel. Elle constitue plutôt une contrainte de conception : toute architecture européenne doit tenir compte de communautés politiques nationales durables au lieu de présupposer leur disparition.

¹⁵ Moravcsik, A., 1993, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>



Conclusion : Préserver la légitimité nationale sans renoncer à la capacité européenne

La construction européenne a démontré qu'il était possible d'approfondir considérablement l'interdépendance entre États sans supprimer leurs communautés politiques. Ce résultat ne constitue ni une anomalie ni une étape nécessairement transitoire. Il est probablement l'une des caractéristiques les plus durables de l'Union.

Les nations restent les principaux espaces de responsabilité démocratique, de redistribution et de solidarité politique. Elles structurent les systèmes partisans, les administrations, les budgets et une grande partie des identités collectives. Dans les domaines stratégiques, elles conservent également la responsabilité ultime d'un nombre important de décisions régaliennes. Cette permanence explique pourquoi toute extension de l'intégration vers ces domaines soulève des exigences de légitimité particulièrement fortes.

Mais la nation n'est pas synonyme d'autonomie matérielle. La transformation du système international, les besoins d'investissement, la fragmentation industrielle et les dépendances technologiques montrent qu'un État juridiquement souverain peut disposer d'une capacité réelle limitée. L'enjeu n'est donc pas de choisir entre nation et Europe, mais de comprendre que légitimité et capacité ne se situent pas toujours à la même échelle.

La conclusion est double. D'une part, aucune architecture européenne durable ne peut être construite contre les nations ou sur l'hypothèse de leur effacement progressif. D'autre part, la reconnaissance de leur permanence ne peut servir de justification à une renationalisation systématique qui réduirait, dans certains domaines, leur capacité réelle d'action.

La souveraineté européenne doit dès lors être pensée comme une articulation plutôt que comme un transfert unidirectionnel. La nation demeure un espace privilégié de légitimité ; l'Europe peut devenir, lorsque l'échelle le justifie, un multiplicateur de capacité.

C'est précisément cette distinction qui permet de reformuler la question centrale : « la souveraineté ne consiste pas seulement à conserver le droit de décider, mais à disposer effectivement des moyens permettant de faire exister cette décision ».