

I

**L'Europe, laboratoire
pour les recherches institutionnalistes**

L'Union européenne inaugure-t-elle un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale ?

Mario DEHOVE*

La construction européenne peut-elle converger vers une forme institutionnelle stable entièrement nouvelle qui ne serait ni un État unitaire, ni une fédération, ni une confédération et qui respecterait la souveraineté des États membres ? L'évolution de l'Union après la conclusion du traité de Maastricht justifie qu'une telle question soit posée. Au fur et à mesure que l'Europe intégrait des compétences regardées comme proches de la souveraineté, ses institutions étaient soumises à des tensions qui les éloignaient de plus en plus tant du modèle de l'État national que du modèle de construction sui generis qui était le sien jusqu'alors. À la remise en cause du principe de souveraineté de l'État national s'ajoutait celle de son omniscience, c'est-à-dire de la non-différenciation durable des échelles d'intégrations des compétences publiques. L'analyse historique fondée sur la théorie du westphalisme qui tient l'État national lui-même comme une forme non invariante d'organisation des pouvoirs publics, un régime d'ordre public, montre qu'une telle question a un sens, qu'elle n'apparaît comme une contradiction dans les termes que dans le régime de légitimité des pouvoirs publics propre à l'État national. Pour caractériser cet hypothétique nouveau régime de pouvoirs publics vers lequel pourrait se stabiliser la construction européenne force est de repartir des catégories élémentaires d'analyse des pouvoirs publics et de croiser des approches en général considérées comme indépendantes les unes des autres. Ce qui conduit ainsi à l'étudier comme une configuration institutionnelle susceptible de rendre compatibles les institutions relatives à la régulation horizontale des différentes compétences intégrées (UEM, architecture de défense, sécurité intérieure...), les institutions politiques verticales (Conseil, commission, Parlement...) et les intérêts géopolitiques transversaux des États membres selon leur place relative dans l'Union et hors de l'Union. Cette méthode permet de faire ressortir quelques grands modèles d'Union contrastés possibles et d'en caractériser les principales propriétés.

* Professeur associé d'économie à l'université Paris-XIII, avenue Jean-Baptiste Clément 93430 Villetaneuse.
Tél. : +33 01 45 565031 -Fax : +3301 4556 5449 -e-mail: mdehove@plan.gouv.fr.
Domaines de recherche: Union européenne, économie internationale, monnaie.

« Au XV siècle, le terme [État] ne désignait pas l'État en son sens moderne du terme, mais selon les cas le pouvoir ; l'autorité, la puissance politique. État signifiait : somme des instruments du pouvoir détenus tantôt par les uns et tantôt par les autres pour leur propre bénéfice au besoin au détriment des adversaires. »

A. Teneti, « Florence à l'époque des Médicis », in Machiavel, Œuvres, Laffont.

Comment concevoir avec un peu de rigueur, donc en acceptant de prendre le risque de définir quelques principes et de les expliciter, que la construction européenne puisse converger vers une forme institutionnelle inconnue à ce jour qui ne serait ni un État unitaire ou fédéral, ni une confédération, et qui de surcroît respecterait les prérogatives de souveraineté des États qui en seraient les membres, bref devienne ce qu'il est désormais convenu d'appeler une union d'États ?

Les réflexions qui suivent n'ont évidemment aucunement la prétention d'apporter des solutions définitives à ce qui ne peut apparaître aujourd'hui que comme une quadrature du cercle. Elles visent à en éclairer les enjeux, à en montrer la possibilité et à en suggérer les conditions.

Les enjeux d'abord. C'est l'objet de la première partie de ce texte qui, à partir d'une brève mise en perspective historique de la construction européenne, depuis le milieu des années quatre-vingt – après l'Acte unique – montre comment au fur et à mesure que la construction européenne progressait vers les compétences étatiques¹ considérées comme proches de la souveraineté, et alors que la fin de la guerre froide renouvelait complètement les conditions de sa dynamique, ce n'est plus uniquement la souveraineté caractéristique de l'État national qui a été remise en cause par l'Europe, mais aussi, et peut-être plus fondamentalement, ce qu'on désigne dans la théorie des relations internationales par le terme d'« omniconpétence ». Non seulement les États devaient composer avec d'autres États pour administrer leurs principales compétences, mais cette coopération s'inscrivait dans des formes institutionnelles et des niveaux d'intégration de plus en plus différenciés.

Le point d'aboutissement de cette évolution ne peut être *a priori* défini. Elle peut converger vers la désagrégation de l'Europe et sa réduction, comme certains pays le souhaitent ou l'ont souhaité, à une simple zone de libre-échange qui restaurerait pleinement l'Europe des États nationaux. Elle peut aussi se stabiliser autour de nouveaux principes d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale donnant une consistance politique à l'Europe tout en restant compatibles avec les exigences de souveraineté et d'indépendance des États nationaux.

1. Le terme de « compétence » est pris ici dans le sens que le droit public lui donne de « domaine légal d'action des pouvoirs publics ». Les économistes utilisent davantage les termes de « domaine d'intervention de l'État » ou de « politique publique ».

L'enjeu serait donc aujourd'hui pour l'Union d'inventer ce qu'on pourrait appeler un nouveau grand régime d'organisation de l'ordre public, c'est-à-dire une organisation des pouvoirs publics différente, dans ses principes mêmes, de celle qui caractérise l'État national. Mais est-ce seulement possible ou même envisageable ? L'entreprise n'est-elle pas vaine et la question chimérique ? La réponse appartient bien sûr à l'histoire, seul juge de paix de nos doctrines. L'histoire qui va s'accomplir, d'abord, et qui dira si une union d'États nationaux, au sens qui vient d'être donné à ce terme, n'est qu'une utopie de plus, un monstre institutionnel fabuleux, une simple illusion. Mais tant que cette histoire du futur ne se sera pas prononcée, l'histoire du passé a aussi son mot à dire. Parce qu'en effet l'État produit continuellement comme une condition de sa pérennité les catégories de pensée par lesquelles il ne peut être conçu que comme une institution nécessaire et impérissable et non comme une institution contingente et précaire, processus que P. Bourdieu [1995] résume dans la formule de « l'amnésie de la genèse », l'examen du passé peut au moins nous fournir quelques éléments indicatifs sur l'existence éventuelle de formes antérieures d'organisation des pouvoirs publics différentes de l'État national et qui n'en seraient pas l'embryon, ce qui aurait le mérite d'établir son caractère historique, mais aussi de fournir des matériaux sur les conditions générales d'émergence d'un tel grand régime d'organisation de l'ordre public. C'est à cette fin qu'est rappelée, dans la seconde partie de ce texte, la théorie du westphalisme qui apporte beaucoup d'éléments convaincants à la thèse que l'État national n'est pas seulement la forme définitivement accomplie de la centralisation de la violence physique, et symbolique, mais que, de façon plus complexe, il est une forme tout à fait historique d'organisation des pouvoirs publics qui suppose la séparation radicale d'entités distinctes – donc leur souveraineté absolue et leur omniscience – à des échelles diversifiées de territoires et de communautés, mais unifiées, de compétences publiques.

La théorie du westphalisme repose, certes, sur des hypothèses fortes sur la caractérisation des régimes d'organisation des pouvoirs publics qui ont précédé le régime de l'État national, et sur ce qui apparaît comme leur principal modèle théorique, l'Empire, et plus spécifiquement l'Empire romain. Mais elle est confirmée par l'existence, à une même époque, celle de la guerre de Trente Ans et de la paix de Westphalie, de grandes ruptures qui se sont produites simultanément, ou presque, dans les domaines économique et politique et aussi dans celui des savoirs positifs relatifs aux pouvoirs publics (droit international, conception de la guerre, philosophie de la souveraineté, équilibres géopolitiques). Cette analyse suggère en outre que ces grands régimes s'opposent davantage par les modes de légitimation des pouvoirs publics qu'ils supposent que par les seules modalités techniques d'organisation des pouvoirs publics qu'ils mettent en œuvre.

Des formes d'institutionnalisation des pouvoirs publics différentes de celles qui caractérisent l'État national seraient donc possibles. Une union d'États n'est pas, *a priori*, une contradiction dans les termes. L'État national n'est pas le dernier mot de l'organisation politique des communautés humaines. C'est à cette prospective qu'est consacrée la troisième partie de ce texte qui tente d'esquisser une méthode d'analyse de ce qu'une union d'États pourrait être. Elle part de la définition la plus générale d'une union d'États : l'institutionnalisation éventuellement différenciée,

définie par un nombre donné d'États membres, d'interprétations de certaines compétences publiques par un nombre variable de ces États membres². Cette formalisation élémentaire a la vertu d'obliger à expliciter les principaux ensembles de variables qui permettent de caractériser le plus généralement possible une union d'États et ses différentes variantes, c'est-à-dire : les formes et les conditions d'intégration des compétences étatiques, en fonction des échelles géographiques de leurs externalités et de leurs interdépendances fonctionnelles mutuelles, ce que l'on a appelé par analogie avec les concepts élémentaires de l'économie industrielle les effets d'échelle et les effets d'envergure (approche fonctionnelle) ; le système des oppositions générales entre les États membres, au regard de la construction européenne (approche géopolitique) ; les systèmes d'institutions susceptibles d'être adoptés pour assurer la cohérence d'ensemble des régulations de ces compétences, communes à des ensembles variables de pays.

Appliquée à l'Union européenne actuelle, cette méthode fait bien ressortir les raisons des difficultés de celle-ci à trouver de nouvelles formes institutionnelles cohérentes avec le renouvellement de son contexte économique et politique. Elle permet aussi de construire quelques grands modèles bien différenciés d'unions possibles et d'en caractériser les principales propriétés. Ces questions sont développées dans la dernière partie.

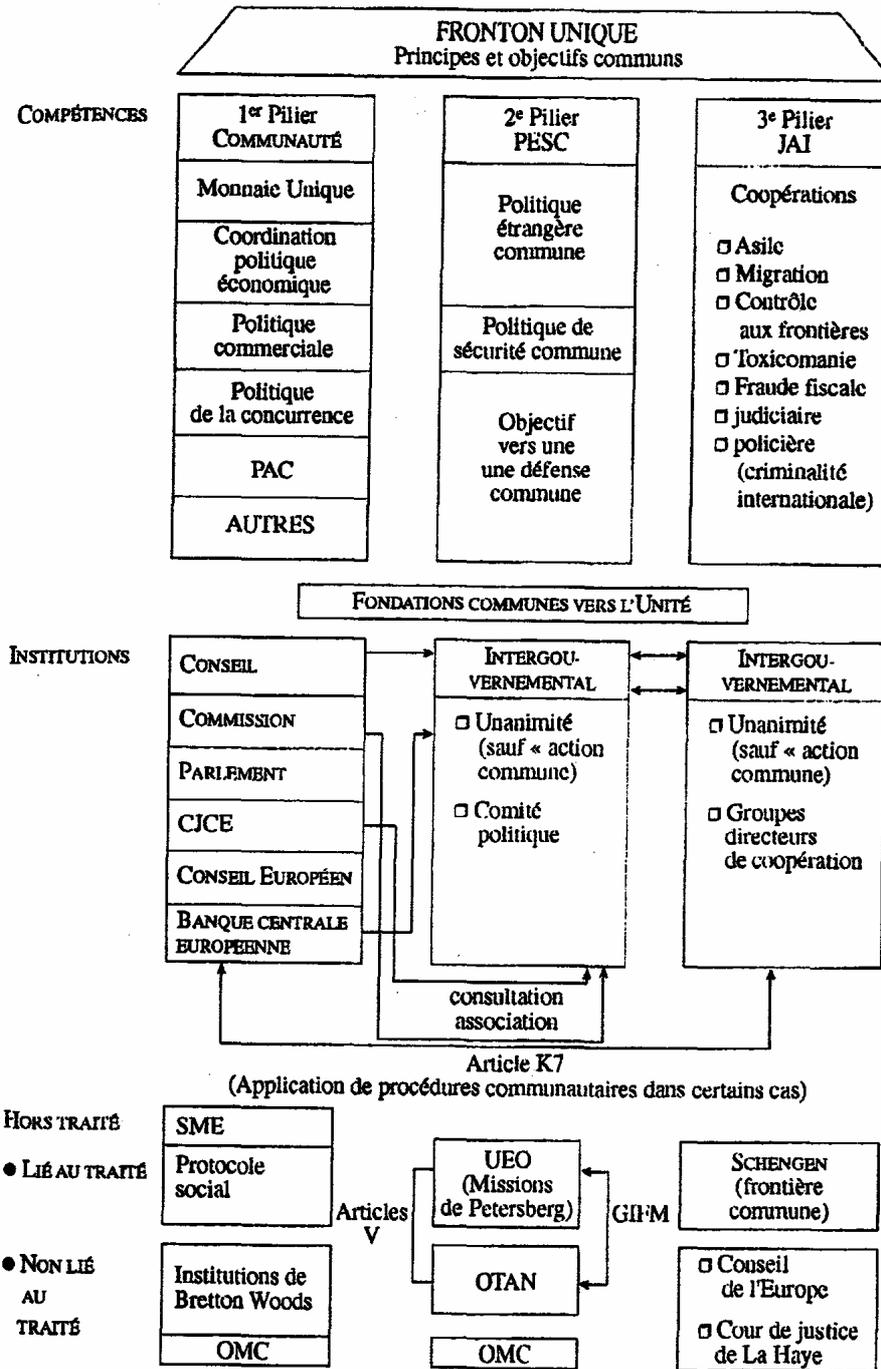
SOUVERAINETÉ ABSOLUE, OMNICOMPÉTENCE DE L'ÉTAT ET ÉVOLUTION ACTUELLE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

L'évolution de l'Union européenne depuis la fin des années quatre-vingt a tendu, de fait, à remettre en cause les deux principes fondamentaux et, évidemment, partiellement corrélatifs, des « États nationaux », et donc de la « société internationale » qu'ils constituent aujourd'hui : la souveraineté absolue, d'une part, cela est bien connu, et l'omnicompétence de principe des pouvoirs publics, d'autre part, ce qui reste plus méconnu³.

2. n États membres appartenant aux N États nationaux constituant la société internationale décident de partager p compétences appartenant aux P compétences constitutives des pouvoirs publics, chacune de ces p compétences pouvant être mise en commun par un nombre réduit q de ces n États membres mais selon des modalités fixées par la communauté des n États membres.

3. Par omnicompétence, il faut entendre le fait qu'une entité publique dispose d'emblée, de plein droit, de la totalité des compétences publiques, y compris celle de leur définition par rapport aux compétences privées, et qu'elle est tenue de les exercer. La souveraineté absolue entraîne évidemment l'omnicompétence (c'est la règle de la « compétence des compétences »), mais l'absence de souveraineté absolue laisse dans l'indétermination la répartition des compétences entre les entités publiques chargées de les exercer. Ce principe s'est traduit dans le cadre de l'État national par l'adoption de la règle de l'équicompétence, qui suppose que la répartition des compétences entre l'État central et les entités subétatiques ne dépend pas de ces dernières et qu'ainsi, chaque entité subétatique dispose des mêmes compétences que les autres et donc qu'aucune différenciation interne ne puisse permettre qu'une entité dispose de prérogatives particulières. Ce principe souffre évidemment des exceptions (par exemple les grandes agglomérations par rapport aux petites, mais elles sont toujours, dans l'État national, justifiées par des raisons pratique [taille] ou fonctionnelle [capitale]). Sans doute sous la pression de la construction européenne, on observe que ce principe tend de plus en plus à être inobservé au sein même des États membres (Espagne, Belgique, par exemple).

TABLEAU 1. LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES



LE TRAITÉ DE L'UNION : PARTAGE DE LA SOUVERAINETÉ MAIS ÉQUICOMPÉTENCE

Au moment de la négociation du traité de Maastricht, la souveraineté absolue des États membres est en fait entière. Le traité de Rome contenait bien des dispositions institutionnelles susceptibles de l'affaiblir. Mais, après le compromis de Luxembourg de 1966 et la montée en puissance progressive du Conseil européen qui s'est achevée par son institutionnalisation dans le traité par l'Acte unique, les États membres sont redevenus, dans la pratique, les seuls maîtres de la Communauté européenne. Les procédures d'adoption des décisions prévoient bien la possibilité d'imposer à certains États, contre leur volonté expresse, des décisions à la majorité qualifiée. Mais ces procédures restent formelles : les décisions sont toujours acquises par consensus [K. Middelmas, 1995] et, par ailleurs, elles ne peuvent porter que sur des matières relativement éloignées de ce qui est habituellement regardé comme le « cœur de la souveraineté », ou le « foyer de la légitimité », des pouvoirs des États membres.

En relançant l'intégration de l'Europe vers les compétences directement politiques et en prévoyant des procédures d'adoption des décisions moins contraignantes pour l'Union, le traité de l'Union a remis en cause les conditions politiques de la souveraineté absolue des pouvoirs des États membres, mais sans pour autant amorcer vraiment la construction des bases d'une éventuelle souveraineté de l'Union en tant que telle⁴.

D'abord, les compétences de l'Union ont été étendues à des matières nouvelles, dans des formes institutionnelles encore diversifiées et avec des ambitions contrastées, mais qui toutes appartenaient pleinement aux domaines de compétences considérés aujourd'hui comme exclusifs des organes de l'État. La première extension de compétence, la plus accomplie aussi, portait sur le transfert à l'Union de la compétence monétaire, dans le cadre de l'Union économique et monétaire. Découplée de la fonction budgétaires⁵, qui restait du ressort des États membres, son exercice était inscrit dans deux procédures distinctes d'encadrement des libertés budgétaires nationales : d'une part, un contrôle contraignant, puisque assorti de sanctions réellement dissuasives des déficits publics (article 104c) dont les règles acceptées par tous étaient prédéfinies et difficilement modifiables et ne pouvaient se prêter qu'à une interprétation étroite par les organes chargés de les appliquer ; d'autre part, l'organisation d'une coordination des politiques économiques, donc budgétaires, à travers des procédures de concertation et de décision trop lâches et trop peu contraignantes pour pouvoir déboucher sur davantage que de simples

4. Pour une version exhaustive du traité de Maastricht et de l'état actuel du système institutionnel de l'Union, on pourra se reporter au très pratique rapport d'information parlementaire présenté par M. Pezet [1992]. De nombreuses présentations plus synthétiques sont aussi disponibles, notamment celles d'Y. Doutriaux, *Les Institutions de l'Union européenne*, réflexe Europe, et de J.-L. Quermonne, *Le Système politique européen*, Montchrétien, Paris, 1993.

5. Il faut rappeler que le budget de l'Union représente moins de 1,4 % du PIB des pays de l'Union européenne, et que près de la moitié de ce budget est consacré aux transferts agricoles induits par la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC).

orientations indicatives et générales de politique économique (article 103 définissant la procédure des « grandes orientations des politiques économiques » [GOPE]).

La seconde extension des compétences de l'Union prévue dans le traité de Maastricht portait sur la politique étrangère et de sécurité commune (la « PESC », qui constituait le « deuxième pilier » du traité de l'Union). Elle était très prudente, puisqu'elle était organisée pour l'essentiel dans des formes intergouvernementales qui écartaient dans leur principe toute intervention des organes de l'Union (la Commission, la Cour de justice et, bien sûr, le Parlement européen), et puisque, en outre, sauf cas exceptionnel⁶, elle supposait que les décisions soient approuvées à l'unanimité des États membres. Mais elle était aussi très ambitieuse puisqu'elle pouvait, selon les termes mêmes du traité, aller jusqu'à la défense commune.

Ce n'était pas la première fois que l'Europe s'ouvrait de telles perspectives d'unification. En 1954, la Communauté européenne de défense (CED) prévoyait déjà que les grands pays européens – dont bien sûr la France et l'Allemagne se dotent d'une défense commune ; et, en 1970, le rapport Werner concluait à la nécessité pour les pays membres de la Communauté d'adopter une monnaie unique avant la fin de la décennie qui commençait. La première initiative a échoué à cause du refus de la France, après un débat tendu et une décision serrée ; la seconde n'a pas résisté au naufrage du système de Bretton Woods, en août 1971. Mais c'était la première fois que les perspectives d'unification avaient une telle envergure puisque les intégrations en matière monétaire et en matière de défense étaient liées, et, qu'en outre elles étaient aussi associées à des projets d'intégration en matière de justice et de sécurité intérieure (la JAI ou le troisième pilier) et dans le domaine social (en dehors du traité, à cause, comme on le sait, du Royaume-Uni).

Certes, ces deux derniers projets d'intégration demeuraient modestes. Le premier, qui restait très en deçà du traité de Schengen (lui-même aussi en dehors du traité de Maastricht) tout entier fondé sur la notion extrêmement intégratrice de la « frontière extérieure commune », n'ouvrait en réalité⁷ que des possibilités de coopération entre les administrations de la justice et la police, dans des matières limitativement définies. Quant à l'Europe sociale, elle était loin d'être sans portée puisqu'il était prévu dans le protocole que lorsque les partenaires sociaux se mettraient d'accord sur un texte à caractère conventionnel, l'Union lui donnerait presque automatiquement la force d'une norme obligatoire et générale (elle le transformerait en règlement). Mais l'atonie des partenaires sociaux, à l'échelle de l'Union, liée pour une part au faible degré d'intégration des marchés du travail et des systèmes de sécurité sociale, affaiblissait inmanquablement l'ampleur potentielle de ces dispositions.

A cet approfondissement « substantiel » de l'Union (intégration de nouvelles compétences), a été évidemment associé un approfondissement, cette fois « organique » (l'extension des pouvoirs des institutions, ou des organes, de l'Union) :

6. Procédure dite de l'« action commune » qui prévoyait que les décisions qui lui étaient relatives puissent être prises à la majorité qualifiée après que l'unanimité des membres eurent accepté de la mettre en œuvre.

7. Même si, formellement, certaines dispositions rendaient possibles le transfert aux organes communautaires de certaines coopérations (procédure dite de la « passerelle » ou de l'article K.9) et, sur le modèle de la PESC, l'organisation « d'actions communes ».

les matières dans lesquelles les décisions du Conseil pouvaient être prises à la majorité ont été accrues ; le Parlement européen a été doté d'un réel pouvoir sur de nombreuses décisions du Conseil puisque, par la procédure de « codécision », il pouvait opposer son *veto* à leur adoption ; enfin, une Banque centrale européenne pleinement indépendante et, probablement, pleinement souveraine eu égard à l'absence d'un exécutif puissant [B. Eichengreen, 1993] était créée. Cette distribution désordonnée de compétences entre l'Union et les États et cette configuration complexe de pouvoirs entre les institutions de l'Union résultaient certes de l'accumulation de dispositions pragmatiques adoptées au fil du temps, au gré des besoins d'institutions engendrés par les effets d'entraînement de l'intégration européenne, qui demeura essentiellement économique jusqu'au traité sur l'Union. Mais elles résultaient surtout du compromis politique accepté par tous les États membres et notamment du subtil équilibre qu'il fallut ingénieusement trouver entre la volonté allemande de renforcer la puissance politique de l'Union européenne à travers des institutions plus intégrées, et sur la base de la force économique de son marché, et la position française qui visait à accroître l'intégration des compétences (la monnaie et la défense) considérées comme les pôles autour desquels l'Europe pouvait se constituer comme une puissance mondiale politique et militaire, mais sans intégration institutionnelle [K. Middelmas, 1995]. Deux conceptions de la construction européenne, deux visions du rôle de l'Europe dans le monde, qui, évidemment, n'étaient pas étrangères à l'idée que ces deux grandes puissances régionales pouvaient se faire des modèles de l'Union européenne qui correspondaient le mieux à leurs propres intérêts nationaux : une Europe politique très institutionnalisée sous-tendue par l'économique pour l'Allemagne, une Europe économique peu institutionnalisée soumise au politique pour la France.

Il s'ensuit que l'Europe bâtie à Maastricht est encore *sui generis*, avec une architecture institutionnelle inachevée, largement improvisée, sans principe explicite, dictée davantage par les exigences successives de l'équilibre conjoncturel des intérêts nationaux de ses membres que par les nécessités de ses intérêts de long terme propres. Certes, son caractère fédéral est accentué, à la fois dans son principe, par l'affirmation pour la première fois dans le traité que la répartition des compétences entre l'Union et les États membres doit être soumise à la règle de la « subsidiarité », et, dans ses perspectives, puisqu'il est prévu qu'une nouvelle conférence intergouvernementale doit être convoquée à brève échéance (c'est celle de 1996-1997 qui vient d'achever ses travaux à Amsterdam) pour examiner les conditions dans lesquelles les compétences des deuxième et troisième piliers (PESC et JAI) pourraient être « communautarisées », c'est-à-dire soumises aux mêmes règles de décision que les compétences économiques constitutives du pilier communautaire, et non plus relever quasi exclusivement de procédures intergouvernementales. Mais l'économie générale de ses équilibres institutionnels antérieurs, contingents, sans équivalents historiques et dépourvus de toute référence aux modèles canoniques d'organisation des pouvoirs publics au sein des États ou entre les États, n'était pas modifiée. L'impulsion politique demeurait pour l'essentiel la prérogative exclusive du Conseil européen et donc des États membres, la Commission conservait le monopole de l'initiative (c'est-à-dire, en fait, du calendrier d'exécution des propositions d'action

et de la formalisation des projets soumis à l'approbation du Conseil⁸), le Conseil restait l'organe d'approbation des décisions⁹. L'ordre juridique autonome que formait la Communauté depuis sa création, sous le contrôle actif de la Cour de justice, n'était pas altéré. Enfin, si les pouvoirs de censure du Parlement sur les décisions du Conseil étaient accrus, l'assemblée européenne, pourtant censée représenter le « peuple européen », ne pouvait toujours pas voter les ressources du budget communautaire, ni se faire élire par un collège unique.

Accroissement de l'intégration dans le domaine économique ; extension de la coopération dans les matières relatives à l'ordre intérieur et à la sécurité extérieure ; différenciation des procédures et multiplication des combinaisons de pouvoirs des différentes institutions : une telle impulsion qui faisait entrer, de façon délibérément instable, dans le champ communautaire toutes les grandes compétences étatiques et tentait d'organiser une dynamique vers la stabilisation progressive de cette configuration dans un modèle institutionnel à inventer soulevait principalement la question de la compatibilité entre deux niveaux désormais potentiellement concurrents d'organisation des pouvoirs publics – l'État national et l'Union – et des formes stables vers lesquelles leur coexistence pourrait à terme converger. Elle posait, à nouveau, de façon assez conventionnelle, même si c'était de façon plus urgente et abrupte, la double question de la souveraineté et de la légitimité de cette communauté d'États.

Reprend ainsi en Europe, en même temps que sur d'autres continents d'ailleurs, et pour résoudre des questions pratiques souvent différentes [B. Théret, 1996], la réflexion théorique sur la possibilité d'inscrire irrévocablement dans des institutions stables la rivalité permanente entre deux sources de pouvoir public. La doctrine du fédéralisme [G. Scelle, 1934 ; M. Croizat, 1995 ; J.-L. Quermonne, 1993 ; O. Beaud, 1995] qui suggère des formules institutionnelles précises tirées d'expériences actuelles (Canada, Suisse, Allemagne) ou passées (Empire allemand) est « revisitée ». Mais les solutions qu'elle dégage sont essentiellement juridiques et procédurales puisqu'elles reposent principalement sur la codification précise dans un document à valeur constitutionnelle de la stricte répartition des compétences entre l'Union (ou plus généralement la fédération) et les États membres (ou les États fédérés), ou du principe de cette répartition (subsidiarité), contrôlée par une cour constitutionnelle disposant de toutes les garanties d'indépendance. Elles écartent par définition la question des conditions matérielles et symboliques susceptibles de garantir la stabilité durable d'un système de pouvoirs à la fois séparés et étroitement imbriqués et qui touchent à la répartition des moyens de la puissance entre les États intégrés et à leur usage, afin de rendre impossible la concentration tendancielle du pouvoir au centre, par l'exercice de la force ou simplement sa menace. Elles renvoient donc *in fine* [O. Beaud, 1995] à « une approche partagée des problèmes », à une « obligation de s'entendre ». Mais ces travaux méconnaissent en général que cette obligation de s'entendre ne saurait trouver dans le seul droit sa garantie définitive puisqu'elle suppose une légitimité du pouvoir qui intègre comme

8. Pour l'essentiel, le Conseil ne peut amender les propositions de la Commission (que celle-ci élabore dans la très grande majorité des cas à la demande des États membres) qu'à l'unanimité.

9. Y compris dans les cas où la Commission avait le pouvoir de décision, grâce à l'instauration de la « comitologie ».

un fait de nature le principe du respect par l'Union de l'autonomie des entités politiques membres de cette Union. C'est à cause de cette faiblesse intrinsèque de la doctrine fédéraliste que la possibilité de stabiliser durablement les États européens dans une Union respectueuse de leur souveraineté a aussi revivifié les interrogations sur la nature précise des Empires [B. Kriegel, 1995] pour lesquels l'équilibre entre l'autonomie partielle mais réelle des pouvoirs des provinces et la puissance du pouvoir du centre passe par d'autres canaux que la norme juridique, et trouve son principe dans un ensemble d'institutions qui le fondent et le garantissent, notamment en imposant une économie particulière à l'usage de la violence publique¹⁰.

Le renouveau de la réflexion sur d'autres formes possibles d'organisation des pouvoirs publics que l'État national – en l'espèce, le fédéralisme ou l'Empire – a recoupé, naturellement, tant les notions sont connexes, une reformulation des questions sur la légitimité des pouvoirs d'État¹¹ et, plus spécifiquement, du type de légitimité susceptible de fonder l'architecture institutionnelle d'une union d'États telle que celle que le traité sur l'Union commençait à dessiner : Après que P. Thibaud [1992] eut magistralement montré que l'Union constamment muette sur ses fins ne pouvait circulairement continuer comme par le passé à tirer sa légitimité de sa seule dynamique dont les succès lourdement célébrés la constituaient un peu magiquement comme une fin en soi, se sont multipliées les analyses qui appelaient à définir un « sens » à l'appartenance européenne, à doter l'Union d'une « âme », à forger un « destin commun » [Letourneur, Fabry, 1996] aux peuples de la Communauté ou encore à créer une « identité européenne » [Adonino, 1985]. Elles portaient d'une intuition évidemment juste : si l'Union avait l'ambition de passer d'une communauté d'États coalisés à une union des peuples, la construction européenne ne pouvait plus demeurer l'œuvre obscure des administrations nationales, même aiguillonnées par les pouvoirs politiques [Berger, 1994]. Mais la solution qu'elles renaient qui consistait, dans leur principe, à simplement étendre à l'Union en tant que telle l'application des conditions qui définissent la légitimité des pouvoirs au sein d'un État national supposait implicitement que l'État national était de fait l'horizon de la construction européenne¹². Il n'y a guère qu'E. Balibar [1995] qui – dans une analyse difficile – en tentant de réfléchir à une citoyenneté européenne (et donc une légitimité) qui soit autre chose que la somme des citoyennetés nationales (ce qui est la définition retenue par le traité de la citoyenneté européenne) ait commencé à caractériser les implications d'une citoyenneté européenne spécifique.

Donc, deux sortes de réflexions sur la souveraineté et la légitimité des États membres et de l'Union se sont engagées après Maastricht. L'une, assez pauvre, s'interrogeait sur les conditions pour que l'Union dispose d'une souveraineté et d'une légitimité semblables à celles d'un État national. L'autre, plus riche, tentait de

10. C'est aussi sans doute pour cette même raison que la thématique du « sens », si importante dans les institutions de l'Empire (*cf. infra*) s'est développée (au moins en France) au cours de cette même période du début des années quatre-vingt-dix.

11. Cette question, avec celle de la démocratisation ou de la débureaucratiation de la construction européenne, a pris un caractère plus urgent et plus pratique après les difficultés que tous les pays ont rencontrées pour faire ratifier le traité de Maastricht par leur peuple.

12. On montrera aussi dans la seconde partie que cette conception « axiologique » de la légitimité est très réductrice.

caractériser ce que pourraient être une souveraineté et une légitimité d'une union d'États qui ne soit pas, un État national. Mais toutes deux retenaient implicitement l'hypothèse que l'unité institutionnelle de l'Union serait préservée, qu'au regard de tous les États, membres elle constituerait une entité suffisamment homogène et dense pour pouvoir être considérée par la société des États comme une personne morale (ni État national, ni simple organisation internationale bien sûr), et donc pour pouvoir agir comme telle.

Cette unité institutionnelle avait deux dimensions différentes. Une dimension que l'on pourrait qualifier d'organique qui impliquait que toutes les compétences mises en commun par les États membres devaient être administrées par un seul ensemble d'organes européens (Commission, Conseil, Parlement, CICE) avec des procédures¹³ éventuellement différenciées (règles variées de majorité au Conseil, relations diverses avec le Parlement...). De fait, la quasi-absence des organes de l'Union dans les deuxième et troisième piliers (qualifiés pour cela d'« intergouvernementaux ») pouvait faire douter de la réalité du respect de ce principe dans le traité, même si symboliquement les trois piliers étaient réunis par un fronton (les principes et les objectifs) et un socle (fondations et perspectives d'unification) communs. Ce n'est que dans la perspective, retenue expressément par le traité, de « communautarisation » des deuxième et troisième piliers que cette unité institutionnelle recouvrait un contenu. La seconde dimension de l'unité institutionnelle de l'Union consistait en ce que l'on pourrait appeler l'« équicompetence » de l'Union : les conditions dans lesquelles étaient transférées les compétences des États membres à l'Union étaient identiques pour tous les États membres et inversement les États membres ne pouvaient mettre en commun des compétences que dans le cadre du traité. Il existait bien des dérogations¹⁴ (dans le cadre de l'Union économique et monétaire [UEM] avec l'intégration séquentielle et l'option accordée au Royaume-Uni et au Danemark), des exemptions (reconnaissance d'un statut particulier pour les États neutres au regard des obligations du deuxième pilier), des conventions conclues hors traité (l'OTAN, l'Union de l'Europe occidentale [UEO], le SME et Schengen), mais elles étaient considérées comme temporaires : la construction européenne était entièrement sous-tendue par le postulat qu'il existait potentiellement un intérêt à cette construction, commun à l'ensemble des États membres sans exception, que l'intégration se ferait progressivement émerger et qu'il était suffisamment consistant pour devenir à terme l'intérêt général de l'Union, dès lors que celle-ci préserverait son unité institutionnelle.

LA REMISE EN CAUSE DE L'OMNICOMPÉTENCE AU SEIN DE L'UNION (OU L'ÉMERGENCE DE LA « GÉOMÉTRIE VARIABLE »)

La série d'événements qui a suivi (ou légèrement précédé, sans pouvoir in-

13. Après le traité de l'Union vingt-deux procédures de décisions différentes ont été recensées (rapport du Parlement sur le fonctionnement du traité).

14. Outre les dérogations transitoires accordées aux nouveaux adhérents et le droit reconnu aux États membres de prendre en certaines circonstances des mesures de sauvegarde

fluencer son économie générale) la conclusion du traité de Maastricht a compromis son application intégrale, en tout cas la réalisation complète des développements ultérieurs qu'il organisait, c'est-à-dire la « communautarisation » des deuxième et troisième piliers. Mais elle a aussi remis en cause, peut-être plus fondamentalement, et pour préserver partiellement (pour certains pays, pour certaines compétences) l'impulsion donnée à Maastricht à l'union politique de l'Union, le principe d'unité institutionnelle qui constituait depuis sa création la clef de voûte de l'architecture de l'Europe.

Cette irruption de la problématique de la différenciation fonctionnelle, et donc aussi politique, dans la construction européenne atteint en fait la seconde grande caractéristique constitutive de l'État national qui est son omniscience de principe : l'idée d'État national n'implique pas seulement que sur un ensemble donné de compétences, à l'échelle d'une communauté d'hommes et d'un territoire géographique, les pouvoirs publics ne s'autorisent que d'eux-mêmes, elle suppose aussi que ce pouvoir absolu porte sur la totalité des compétences publiques. Cet abandon d'une des règles constitutives de l'État national par la construction européenne n'est probablement pas contingente – on pourrait alors considérer qu'elle est transitoire – car elle paraît étroitement liée aux recompositions structurelles de fond que la série d'événements postérieurs (ou immédiatement antérieurs) à la conclusion du traité a entraînés. D'abord, l'éclatement de l'Union soviétique, en mettant un terme à la bipolarisation de l'espace de sécurité mondiale, a affaibli la force de la communauté d'intérêts de sécurité des pays de l'Europe de l'Ouest. La protection mutuelle des États de la Communauté contre la menace soviétique était, on le sait, un ressort puissant de la construction européenne, aussi fort que la neutralisation réciproque des rivalités de puissance de la France et de l'Allemagne [Wallace, 1994]. La disparition de la zone d'influence soviétique a, de ce fait, diversifié les intérêts géopolitiques potentiels des États membres les plus puissants, et, donc, rendu plus problématique l'intérêt que ces États avait à poursuivre l'intégration européenne¹⁵ ; la proposition Lamers-Schauble [1994], au nom de la CDU/CSU allemande, d'une construction européenne très intégrée (en fait fédérale) repose presque complètement sur l'idée que, compte tenu de la réapparition, avec le nouveau contexte géopolitique de l'après-guerre froide, de l'éventualité d'affrontements graves entre la France et l'Allemagne, la nouvelle équation géopolitique de l'Europe renforce en fait la nécessité de l'intégration, seule apte à préserver la France comme l'Allemagne, et surtout l'Allemagne, de leurs « vieux démons » : la constitution de zones d'influence rivales¹⁶.

15. En termes de la théorie des jeux : l'espérance de gain d'une coopération entre la France et l'Allemagne – y compris l'éventualité d'un affrontement majeur – pouvait devenir inférieure, ou trop inégalement répartie entre ces États, par rapport à l'espérance de gain de l'intégration qui tendait à rendre impossible tout affrontement majeur.

16. Le papier Lamers a le grand mérite – et c'est peut-être une des raisons de l'audience qu'il a rencontrée – d'explicitier clairement, et même crûment, les nouveaux intérêts de l'Allemagne à la construction européenne : « La seule solution pouvant empêcher le retour au système instable d'avant-guerre confinant l'Allemagne dans une position inconfortable entre l'Est et l'Ouest consiste à intégrer les voisins centre et est-européens de l'Allemagne dans le système d'après-guerre (ouest) européen, tout en établissant un large partenariat avec la Russie. Il faut veiller à ce qu'il n'y ait jamais plus de vide au centre de l'Europe. Si l'intégration (ouest) européenne ne devait pas évoluer dans ce sens, l'Allemagne pourrait, sous l'effet de contraintes de sécurité, être amenée ou incitée à établir seule et par les moyens

L'affaiblissement de la menace russe a aussi accru les interdépendances stratégiques entre les politiques de sécurité et de défense des pays européens ainsi qu'entre celles-ci et celles des autres puissances mondiales, notamment des États-Unis [P. Lellouche, 1994 ; U. Nerlich, 1995 ; R. Seidelmann, 1992 ; *Politique étrangère*, 1995 ; A. Joxe, 1995]. Il a donc ouvert l'éventail des possibilités de stabilisation à terme du continent européen – d'où l'existence de plusieurs modèles à long terme de sécurité de l'Europe (*cf. infra*) – et donc accru la différenciation des visions des intérêts nationaux susceptibles d'être raisonnablement formés par les États membres.

L'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale – lui-même rendu presque inévitable par les légitimes besoins de stabilisation de son environnement proche de l'Allemagne – a aussi renforcé l'éventualité d'une différenciation durable des niveaux d'intégration au sein de l'Union. Les écarts de développement entre l'Union et ces futurs membres rendaient improbable l'adoption par ceux-ci de l'acquis communautaire, notamment l'UEM, avant une longue phase de rattrapage [OFCE, 1996 ; Baldwin, 1994].

Enfin, l'épisode récessionniste qu'ont traversé les pays européens après la réunification de l'Allemagne et ses conséquences déséquilibrantes sur leurs comptes publics ont accru le pouvoir discriminant des critères de Maastricht. L'intégration séquentielle devenait de plus en plus probable alors même que certains travaux théoriques [Laskar, 1995 ; Martin, 1995] appliquant à l'UEM les schémas d'analyse de la théorie des jeux, notamment le modèle de Barro-Gordon [Barro-Gordon, 1983] suggéraient que la différenciation des dates d'entrée dans l'UEM pouvait par elle-même, en affaiblissant les intérêts que les pays non admis auraient extérieurement à adopter la monnaie unique et en augmentant les difficultés qu'ils rencontreraient pour y être admis, créer des fractionnements irréversibles au sein de la future Europe économique.

Un contexte géopolitique renouvelé qui diversifie les intérêts nationaux à participer à l'Union ; un processus de construction qui s'avère par lui-même susceptible d'engendrer des fractionnements irréversibles : autant de raisons de penser que l'Union qui se profilait devrait renoncer aux principes de répartition des compétences (omnicompétence ou équicompétence) caractéristiques de l'État national et donc devrait sans doute organiser un système cohérent d'intégrations différenciées susceptible de rendre compatible la construction européenne avec son histoire et son chemin.

Mais, parallèlement, les premières applications du traité dans les nouvelles compétences d'intégrations temporairement différenciées montraient les difficultés auxquelles pouvaient conduire les démembrements fonctionnels des pouvoirs étatiques et les inefficiences qui en résultaient, notamment dans les domaines touchant directement à l'exercice de la puissance étatique. Ainsi, par exemple, la séparation des organes chargés de la définition de la politique étrangère (deuxième pilier) de ceux de la Communauté économique (premier pilier) privait la première de tous les moyens d'action économiques très puissants (les sanctions écono-

traditionnels la stabilité en Europe de l'Est, ce qui dépasserait largement ses forces et entraînerait l'érosion de la cohésion au sein de l'Union européenne, d'autant plus que le souvenir du passé où la politique à l'Est consistait essentiellement pour l'Allemagne à coopérer avec la Russie, au détriment de pays situés entre ces deux pays, est encore présent partout. »

miques) sur lesquels une politique étrangère s'appuie ordinairement¹⁷ et incitait la Communauté (le premier pilier en tant que tel) à se doter d'une politique étrangère propre qui pouvait se révéler contradictoire avec celle qui était décidée dans le cadre du deuxième pilier. De même [OFCE, 1994], le processus de convergence a confirmé dans un contexte conjoncturel il est vrai très spécifique les insuffisances des conditions d'intégration des politiques macroéconomiques nationales prévues dans le traité (les critères de Maastricht sous surveillance multilatérale et dans le respect de grandes orientations de politiques économiques définies au niveau communautaire) alors que, de fait, l'échelle d'intégration de la compétence monétaire était différenciée de l'échelle d'intégration de la compétence budgétaire. Ces insuffisances se sont traduites par l'incapacité de l'Union à apporter la réponse macroéconomique coordonnée qu'appelait de façon exemplaire la conjoncture récessionniste commune à tous les États membres du début des années quatre-vingt-dix.

La période d'expérimentation du traité a aussi montré les effets de blocage susceptibles d'être exercés sur la dynamique européenne par des dispositifs institutionnels inappropriés. Les divergences de conception des intérêts stratégiques – et donc des intérêts stratégiques eux-mêmes – ont sans doute compté beaucoup dans les piétinements du deuxième pilier (PESC) et son échec relatif. On peut cependant penser que l'exclusion des organes communautaires (Commission notamment) de l'administration de cette compétence, dont les procédures sont très intergouvernementales, a freiné les progrès de l'intégration qui manifestait, en dehors du traité, une vigueur indéniable (multiplication des programmes de création par certains États membres de moyens militaires communs comme l'Eurocorps, l'Euromarforce, l'Euroforce, le satellite Hélios, l'Agence d'armement) [A. Dumoulin, 1995].

La faiblesse patente des institutions européennes de politique étrangère de sécurité et de défense et l'absence de toute perspective de leur renforcement à court terme, faute d'accord entre les États membres, ont d'ailleurs pu contribuer à inciter les États-Unis à revenir à leur politique traditionnelle en Europe et à ne pas donner suite au renforcement de l'identité européenne de défense au sein de l'OTAN, en dépit d'une attitude plus ouverte, mais peut-être seulement en apparence, au moment de l'acceptation du concept de GFIM¹⁸, qui pouvait correspondre à leurs nouveaux intérêts européens, après la fin de la guerre froide. Refuser ce concept, c'était faire obstacle au développement de la PESC.

De même, le protectionnisme administratif des institutions nationales de police [Bigo, 1996] ou des divergences réelles de fond sur les politiques à suivre dans certaines matières [Fontanaud, 1996] (drogue notamment) expliquent sans doute l'échec complet de l'intégration en matière de justice et de sécurité intérieure, en dépit, là encore, comme pour la PESC, d'une demande d'intégration vigoureuse

17. Par exemple J.-L. Bourlanges [1995] : « Nous avons une Europe hémiplégique. Au niveau du Conseil, la grande politique étrangère, mais démunie des moyens d'action, et au niveau de la Commission, la politique concrète, celle des accords commerciaux de l'aide et de l'action humanitaire, mais déconnectée d'une orientation politique générale. »

18. Concept défini lors du sommet extrêmement important de l'OTAN des 10 et 11 janvier 1994 (*cf. infra*) qui doit permettre sous certaines conditions, de mettre certaines forces de l'OTAN à la disposition de l'UEO, hors de tout contrôle américain.

[rapport Westendorp, 1995, l'Appel des professionnels de la justice en 1996]. Mais l'inadaptation institutionnelle du troisième pilier (JAI) conçue sur le modèle du deuxième pilier alors même que les concepts de l'intégration des matières du deuxième pilier ne peuvent être transposés à ceux du troisième pilier (par exemple la notion « d'action commune ») a tout autant compté.

UN MODÈLE D'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS DE PLUS EN PLUS SINGULIER MAIS AUSSI DE PLUS EN PLUS NÉCESSAIRE

On sait que la conception néofonctionnaliste [Mitrany, 1943] qui a, depuis ses débuts, inspirée la construction européenne, comptait sur l'enchaînement dynamique de l'extension des échelles des activités économiques – d'un secteur à l'autre, du micro au macro – pour constituer un espace homogène propre que la construction politique viendrait naturellement couronner, lorsque les intérêts nationaux matériels ne pourraient plus être distingués¹⁹. Cette vue – finalement très économiste – qui peut paraître naïve tant elle refuse de prendre en compte la réalité des communautés humaines constituées et des territoires, n'a pourtant pas été démentie par la dynamique de la construction européenne jusqu'à la période actuelle : l'accomplissement des effets d'entraînement au sein du marché des biens, puis entre les marchés des biens et des capitaux, entre les marchés des biens et la monnaie et entre la monnaie et les politiques économiques menées par les gouvernements, a progressivement forgé une zone économique qui, dans un monde qui tend pourtant à s'internationaliser et à se globaliser, conserve une identité économique propre, sans pour autant se substituer à l'identité économique nationale ou se conformer à son modèle.

En effet, tous les travaux empiriques sur les structures économiques de l'Europe et leur évolution, tant ceux qui ont porté sur l'optimalité de l'Europe au regard de l'intégration monétaire [Emerson, 1990 ; Eichengreen, 1993 ; Blanchard et Muet, 1993 ; Muet, 1995 ; Gros, 1996 ; Pisani-Ferry, 1994] que ceux qui ont analysé les effets structurels du marché unique (rapport de la Commission [1997]) ou encore les conditions de la convergence réelle au sein de l'Europe [Loufir, Reichlin, 1994 ; Hanaut, Loufir, Mouhoud, 1996], montrent à la fois la forte permanence de régulations nationales différenciées et une intégration entre les pays européens profonde mais différente de celle que l'on peut observer entre des économies nationales et entre des entités subétatiques (les États fédérés dans une fédération, les régions dans les économies européennes) : faible mobilité de la main-d'œuvre, faible spécialisation des économies, chocs asymétriques dus principalement aux divergences dans la définition des politiques économiques, segmentation encore importante des marchés des biens, importance du commerce intrabranche, spécialisation se fondant progressivement sur le degré de qualification du travail comptent ainsi parmi les caractères les plus distinctifs de l'intégration européenne jusqu'à son stade actuel.

Mais cette intégration européenne singulière s'inscrit dans un contexte mondial

19. Cela allait même au-delà puisque la construction de la CECA visait, en rendant inséparables les bases matérielles des industries d'armement de la France et de l'Allemagne, à rendre impossibles, pratiquement, toutes guerres entre elles (déclaration « du 9 mai 1950 » de R. Schuman proposant la création de la CECA).

qui tend à favoriser l'émergence d'un monde monopolaire centré autour de la puissance des États-Unis. Dans pratiquement tous les domaines, la domination économique des États-Unis s'est accrue : performances économiques globales supérieures à celles des autres grandes zones développées, maîtrise des nouvelles technologies qui remodèlent les processus de production et les normes de consommation, capacité de structurer l'ordre économique mondial par l'imposition d'un modèle de régulation interne et de règles de compétition internationale compatibles avec le renforcement de leur puissance. L'hégémonie des États-Unis en matière de sécurité et de défense s'est aussi fortement renforcée, notamment à travers leur maîtrise politique de l'OTAN, le monopole qu'ils détiennent sur certains armements [Lellouche, 1994] (logistique, observation et renseignement), et, enfin, leur capacité d'imposer leurs propres normes techniques sur les grands marchés d'armement, notamment européens. Cette évolution tendancielle qui remodèle l'ordre mondial par la centralisation et la concentration des pouvoirs publics autour de la puissance hégémonique pourrait bien constituer l'alternative à l'Union européenne.

Cette brève analyse fait entrevoir l'existence d'un dilemme profond entre, d'une part, la force intrinsèque de l'intégration européenne et sa nécessité structurelle pour que les États membres puissent se préserver des risques tant internes qu'externes qui menacent leur sécurité, leur puissance et donc leur souveraineté et, d'autre part, les formes institutionnelles dans lesquelles elle peut se réaliser. Elle soulève la question subséquente de savoir s'il existe des formes institutionnelles d'organisation des pouvoirs publics susceptibles de résoudre ce dilemme. Comme la thématique du « nouveau Moyen Âge » le suggère justement, la construction européenne peut s'accomplir dans l'émiettement politique, qu'elle aura d'ailleurs contribué à créer en suscitant l'anticipation d'une recomposition d'un ordre étatique nouveau à une échelle territoriale supérieure aux États nationaux. Le fractionnement politique croissant des États membres européens comme l'Italie, l'Espagne, la Belgique, le Royaume-Uni fait peser sur l'avenir de l'Europe un risque de fractionnement appelé à s'accroître avec l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dont les frontières, depuis la fin de la Première Guerre mondiale, ne correspondent plus à aucune réalité historique [A. et J. Sellier, 1991]. Mais la recomposition à une échelle géographique plus grande d'un État de type national évidemment très fédéral, pleinement souverain et omnicompétent, prôné par les défenseurs des « États-Unis d'Europe » paraît tout aussi incompatible avec la permanence des frontières politiques en Europe et la vivacité des sentiments nationaux.

Dès lors, il est probable que l'intégration européenne devra s'accomplir dans une forme d'organisation des pouvoirs publics inédite qui ne soit pas incompatible avec l'ordre mondial actuel, et auquel elle pourrait peut-être, d'ailleurs, servir de modèle, car la recomposition sur de nouveaux principes des fractionnements politiques antérieurs est loin d'être l'apanage de l'Europe.

UNE MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE PAR LA THÉORIE DU WEST-PHALISME : JUSQU'OU PEUT-ON HISTORICISER LA NOTION D'ÉTAT ?

Envisageons ici, d'un point de vue historique, la question qui sera traitée ultérieurement d'un point de vue structurel et prospectif : cette institution qu'est l'État national est-elle, dans ses principes, un invariant historique se réalisant sur des échelles territoriales ou communautaires variables, à partir du désordre, et à travers un processus continu de concentration du pouvoir, ou, au contraire, correspond-elle, comme la théorie du westphalisme le suggère, à un régime spécifique de l'ordre public et de la société mondiale ?

Après avoir rappelé que la doctrine dominante est celle de l'invariance, on montrera que l'analyse historique suggère qu'il existe bien des grands régimes d'ordre public et d'ordre mondial dont la caractérisation précise dépend cruciallement des modes de légitimation des pouvoirs publics qui les sous-tendent, que l'État national (ou, de façon plus appropriée, « westphalien ») est un de ces régimes et donc que l'hypothèse qu'un autre régime puisse s'y substituer n'est pas *a priori* infirmée par l'analyse historique.

LA THÈSE IMPLICITEMENT OU EXPLICITEMENT DOMINANTE EST CELLE DE L'INVARIANCE DE LA FORME ÉTATIQUE

Les économistes sont plutôt portés par leurs principes théoriques à considérer que l'État national est la forme d'exercice accomplie et donc indépassable des pouvoirs publics. L'approche standard d'économie internationale, pour laquelle l'État national est un simple principe de fragmentation des marchés et donc un principe de dotations de facteurs, est indifférente à l'échelle de cette segmentation puisqu'elle ne vise, au bout du compte, qu'à établir sous des hypothèses très restrictives ce résultat finalement assez pauvre que l'échange international des marchandises permet de tourner cette segmentation et d'annuler ses inefficiences économiques. Formalisation lourde pour un résultat très mince et banal : la déssegmentation (libre circulation et mobilité effective) d'un des trois marchés du capital du travail ou des biens est équivalente à la déssegmentation des trois, et donc restaure pleinement l'efficacité de la concurrence parfaite à l'échelle du marché le plus déssegmenté.

Les extensions de cette approche standard à l'hypothèse de concurrence imparfaite opérées par les « nouvelles théories de commerce international » [Laussel ; Montet, 1993 ; Krugman, 1993 ; Siroen, 1995] font jouer un rôle plus important aux découpages nationaux dans la mesure où, sous certaines conditions, il peut être de l'intérêt d'une économie d'adopter des politiques de protection tarifaire. Néanmoins, tous ces modèles considèrent comme données et exogènes à la fois l'assise territoriale – le pays – et l'emprise communautaire – la nation (notamment l'identité de comportement des agents économiques par rapport à la mobilité) – des pouvoirs des États et l'identité de cette assise et de cette emprise pour toutes les compétences étatiques.

Les approches hétérodoxes, notamment néomarxistes, sont beaucoup plus sensibles que l'analyse standard et ses extensions à l'incidence de l'évolution des échelles des activités économiques sur les pouvoirs de l'État. Mais elles restent soit descriptives, lorsqu'elles évaluent les conséquences de l'évolution de ces échelles

(l'internationalisation par exemple) sur les rapports de puissance entre les États (évolution d'échelle regardée comme bénéficiant toujours à la puissance hégémonique), soit normatives, lorsqu'elles s'efforcent d'apprécier [Husson, 1996 ; Chesnais, 1994], pour simplement les déplorer et les dénoncer, leurs effets sur la souveraineté des États (qui incarnent alors l'intérêt général contre les grands acteurs à dimension mondiale susceptibles de rivaliser avec eux, comme les multinationales ou les grands groupes financiers internationaux ou encore les marchés). Implicitement, l'État est supposé être, par nature, de façon immuable, cette entité souveraine et omnisciente qu'est l'État national.

Les spécialistes des relations internationales sont tout autant attachés que les économistes à l'invariance de la forme étatique nationale, qu'ils soient néoréalistes ou, de façon plus étonnante, qu'ils appartiennent aux différents courants de la théorie des régimes internationaux.

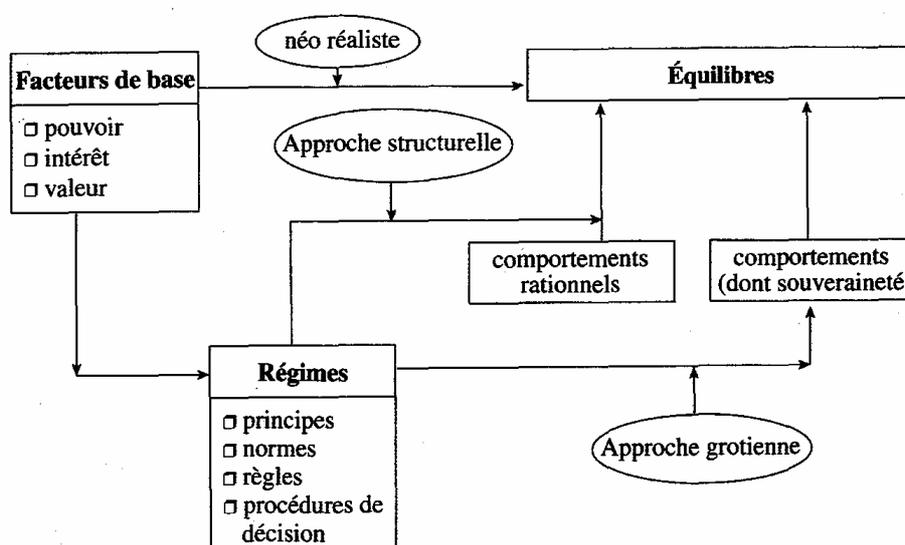
L'hypothèse néoréaliste fondamentale [Waltz, 1990] est qu'il suffit pour étudier l'équilibre interétatique mondial dans un monde dit « anarchique » de ne considérer que les intérêts des États souverains (maximisation de leur fonction d'utilité) ou leur volonté d'accroître leurs pouvoirs (maximisation de l'écart entre leur fonction d'utilité et la fonction d'utilité des autres États si l'on adopte le langage de la théorie des jeux) : les États « résument », en quelque sorte, les intérêts des agents intérieurs, comme les prix « résument » les marchés. Par ailleurs, les arrangements qu'ils peuvent passer entre eux, ou les institutions qu'ils peuvent créer, sont « neutres » par rapport à leurs rapports de force, comme la monnaie est « neutre » par rapport aux prix réels. Donc [Strange, 1982], toute prise en compte d'institutions ou d'acteurs autres que les États est une complication inutile dès lors que toute modification des intérêts d'un État ou de sa puissance (pouvoir) se traduit directement et instantanément par une modification de l'équilibre mondial. Les normes, les principes, les règles, les procédures de décision qui constituent la substance des accords et arrangements internationaux ou des institutions internationales n'ont aucune efficacité propre : ils expriment et explicitent seulement l'équilibre du système interétatique dont ils découlent directement. Les États, dans une telle approche, sont d'ailleurs des entités si abstraites – si présupposées – qu'on peut légitimement se demander si l'analyse de leurs rapports constitue une théorie au sens fort du terme [Aron, 1967].

Les théories des régimes internationaux qui, contrairement à l'approche néoréaliste, prêtent une efficacité propre aux institutions endogénéisent-elles les principes fondamentaux d'organisation des pouvoirs publics et de l'ordre mondial ? Rendent-elles simplement possible l'existence d'autres principes d'ordre mondial que ceux qui sous-tendent le monde « anarchique » des États nationaux ? La réponse est paradoxalement négative. La version « économiste » [Keohane, 1982] qui considère que les régimes sont des institutions définies par la société des États pour pallier la défaillance des marchés, lorsqu'ils sont oligopolistiques ou lorsque la structure des choix et intérêts ne conduit pas sans coopération à l'optimum de Pareto, présuppose tout autant l'État que la théorie néoréaliste, et le définit comme elle par ses intérêts, sa puissance et ses systèmes de valeurs. L'approche « grottienne » pourrait paraître plus prometteuse puisqu'elle considère que les comportements des agents ne peuvent être définis sans références aux institutions. Ainsi,

certaines de ses analyses mettent bien l'accent sur la souveraineté comme principe le plus important de l'ordre mondial. Elles acceptent aussi l'idée que la souveraineté absolue qui fonde l'ordre international actuel est une notion historique qui date de la fin du Moyen Âge européen. Mais pour intégrer cette forme institutionnelle historique dans la logique des régimes ces analyses se contentent de poser que tous les régimes – quel que soit le domaine d'activité pour lequel ils sont définis et sur lequel ils s'appliquent – partagent ce principe commun de souveraineté absolue [Bull, 1977]. La souveraineté n'est pas une donnée analytique variable et flexible, mais un principe commun intangible et rigide qui s'impose aux comportements de tous les acteurs : les intérêts, la puissance, les valeurs qui définissent le système des États (comme dans la théorie néoréaliste) sont constitués en deçà de l'influence de la souveraineté qui n'intervient qu'au stade de la définition des principes caractéristiques de chaque régime. Elle caractérise les régimes, mais non les États. C'est une variable transversale, mais non verticale.

Encore plus paradoxalement, l'invariance de l'État est aussi l'hypothèse im-

TABLEAU 2. LA PLACE DE LA SOUVERAINÉTÉ DANS LA THÉORIE DES RÉGIMES



PLICITÉ DES APPROCHES SOCIOLOGIQUES [Bourdieu, 1995] EN DÉPIT DES PRINCIPES RADICAUX D'HISTORICISATION DONT ELLES PEUVENT SE RÉCLAMER²⁰. Il montre (après, notamment, N. Elias [1974] et B. Théret [1992]) de façon convaincante que c'est par

20. « L'État est un X (à déterminer) qui revendique avec succès le monopole de l'usage légitime de la violence physique et symbolique sur un territoire déterminé et sur l'ensemble de la population correspondante » ; « C'est pourquoi, il n'est sans doute pas d'instrument de rupture plus puissant que la reconstruction de la genèse: en faisant resurgir les conflits et les confrontations des premiers commencements et, du même coup, les possibles écartés, elle réactualise la possibilité qu'il en ait été (et qu'il en soit) autrement et, à travers cette utopie pratique, remet en question le possible qui, entre tous les autres, s'est trouvé réalisé. »

la causalité circulaire entre la centralisation du prélèvement fiscal et la concentration de la force physique pour la défense du territoire et pour la reproduction de l'ordre intérieur (ordre dont fait partie en retour la régularité du prélèvement sans contrepartie que représente l'impôt) que se constitue progressivement l'unification de l'espace économique et politique qui conditionne l'émergence du territoire étatique et de la communauté nationale. Mais il ne parvient pas vraiment à résoudre la question de la différenciation de ces espaces et de ces communautés, la définition de leurs limites réciproques. Si P. Bourdieu considère en effet implicitement qu'au principe de la fragmentation des espaces publics est la constitution progressive d'une « conscience nationale » engendrée par le processus de légitimation auquel donne nécessairement lieu le développement du prélèvement sans contrepartie, il ne rend pas compte de la logique qui dicte la différenciation de cette « conscience nationale » en autant de « consciences nationales » radicalement séparées : « Tous les auteurs s'accordent, dit-il seulement, pour associer le développement progressif de la reconnaissance de la légitimité des prélèvements officiels à l'émergence d'une forme de nationalisme. » Or, c'est justement la radicalité de cette différenciation des « consciences nationales » qui est au principe de l'État national, en sorte que ne pas en faire la genèse, c'est laisser inachevée celle de l'État national.

L'ÉTAT NATIONAL COMME RÉGIME PARTICULIER D'INSTITUTIONNALISATION DES POUVOIRS PUBLICS ET DE L'ORDRE MONDIAL : LE WESTPHALISME

Les traités

L'émergence, au milieu du XVII^e siècle, d'un nouveau grand régime d'ordre mondial et d'organisation des pouvoirs publics est évidemment un événement trop considérable pour pouvoir être réduit à la conclusion d'un traité, aussi important fût-il. Si la paix de Westphalie²¹ doit être regardée comme inaugurant une ère nouvelle de l'organisation des pouvoirs publics et des relations internationales en Europe, c'est parce que les communautés humaines (les « gens ») y placent expressément leurs relations sous l'autorité de deux principes nouveaux qui portent concomitamment sur l'ordre externe et l'ordre interne. L'un concerne les prérogatives internationales reconnues pour la première fois aux membres d'un empire (en l'espèce, le Saint Empire romain germanique), l'autre la limitation du pouvoir (religieux) des souverains sur leurs sujets.

L'ordre externe d'abord. Une des caractéristiques des institutions impériales est que les relations politiques entre *les* provinces de l'Empire et les entités étrangères, d'une part, et les provinces entre elles, d'autre part, sont du ressort des organes impériaux, y compris et en premier lieu lorsque ces relations donnent lieu à des conflits armés. Les traités de Westphalie mettent un terme à cette règle. Ils donnent en effet aux principautés germaniques appartenant au Saint Empire romain germanique le droit de signer des traités et de conduire leurs propres politiques étrangères, sous réserve évidemment que ces politiques n'attendent pas aux intérêts de

21. On trouvera dans Léa Gross « The peace of Westphalie 1648-1948 », *American Journal of International Law* 42, 1948, p. 20-41, un exposé critique systématique du contenu des traités de Munster (entre l'Empire et la France) et d'Osnabrück qui forment ce qu'on appelle les traités de Westphalie.

l'Empire. Et d'ailleurs, sous la pression des vainqueurs français et suédois, ces principautés ont été parties aux négociations et ont été des signataires des traités, qui ont ainsi été *les* premiers cas d'application de leurs propres clauses.

L'ordre intérieur ensuite. À ces dispositions, qui élargissent le pouvoir extérieur des souverains membres de l'Empire, sont associées dans le traité des prévisions qui limitent leurs prérogatives religieuses. En effet, depuis 1517 et les placards de Luther, l'Europe est déchirée par les guerres de Religion qui font obstacle à la stabilisation des pouvoirs politiques. En 1555, la paix d'Augsbourg retient un principe simple, en apparence robuste, celui du plein pouvoir du souverain en matière religieuse : la religion officielle d'une entité politique membre de l'Empire est celle que lui fixe son souverain ; s'il en change, le peuple doit en changer avec lui ; si certains de ses sujets adoptent une autre religion, ils sont exclus de fait et de droit de la pleine jouissance de tous les droits attachés à la condition de sujet de ce souverain (droit d'agir en justice, droit de participer à la vie publique, droit des bénéfices de l'assistance et de l'éducation). Ce lien strict entre le politique et le religieux, caractéristique de l'Empire, les traités de Westphalie, sans le rompre absolument, le distendent fortement. Sans rejeter la règle générale qui donne au souverain le pouvoir de déterminer la religion de ses sujets, la paix de Westphalie tempère la rigueur de ses conditions d'application en posant qu'un souverain qui change de religion ne peut pas imposer ce changement à ses sujets²².

Enfin, les traités de Westphalie introduisent dans les structures mêmes de l'Empire le principe de multiculturalisme : le traité d'Osnabrück prévoit que les catholiques et les luthériens seront également représentés dans les assemblées de l'Empire, que les questions religieuses seront réglées de façon unanime par les deux communautés religieuses et que les procédures de justice impériale garantiront aux deux confessions le même droit à l'impartialité des juges.

Augsbourg légitime la religion réformée comme religion publique ; Westphalie laïcise le pouvoir du souverain. Ainsi, deux échelles, celle de la foi et celle du politique, sont pour la première fois officiellement dissociées.

L'Empire

Une des grandes difficultés que l'on rencontre lorsque l'on cherche à montrer qu'émerge avec les traités de Westphalie un nouvel ordre international fondé sur la séparation absolue des entités étatiques et leur omnicompetence est de caractériser précisément l'ordre antérieur auquel ce nouvel ordre succède, pour en opposer les principes. Les historiens des institutions retiennent que le modèle de pouvoirs publics antérieur à l'État national et contre lequel celui-ci s'est constitué est le modèle impérial romain, avant son double fractionnement fonctionnel et géographi-

22. Les traités introduisent ainsi, pour la première fois, une sorte de « relativité politique » de la foi: les pratiques religieuses supposées servir de base de départ à la règle précédente – il en faut nécessairement une – sont, d'après le traité, et de façon arbitraire, celles qui prévalaient le 1^{er} janvier 1624. D'où découle évidemment la tolérance religieuse: les traités prévoient que les sujets ont le droit de pratiquer un culte non officiel dans l'espace privé de leur demeure et que nul ne peut être dépossédé d'un droit à cause de sa religion.

que (sous Dioclétien en 284-305). Pour accepter une telle périodisation, deux hypothèses très fortes doivent être retenues. La première hypothèse est que le Moyen Âge est plus une période de crise de l'institution impériale, démembrée, désunie, éparpillée, qu'une période d'accomplissement d'un ordre politique propre. S'il doit être considéré comme une référence au modèle de l'organisation des pouvoirs publics antérieure à celle qu'a inaugurée la paix de Westphalie, c'est moins parce qu'il est que parce qu'il tend à être et à retrouver, c'est-à-dire l'Empire romain. Cette hypothèse est évidemment difficile à accepter pour une période historique dont la longue durée n'est pas conforme à l'idée que l'on peut se faire d'une phase de transition. Elle est pourtant bien confirmée par la diversité institutionnelle et l'hétéronomie organisationnelle [Ruggie, 1989] de cette période. Des institutions impériales existent bien : le Saint Empire romain germanique, d'une part, et son empereur, le pape, d'autre part. Mais ces institutions, fractionnées parce qu'elles sont en constante rivalité, ne constituent pas un ordre impérial stable, justement caractérisé par l'unité de ses principes et de ses institutions. Toute l'histoire de la pensée politique [Chevallier, 1993] de cette période (par exemple la doctrine des deux glaives, ou encore la théorie du droit de désobéissance au roi) témoigne du fait que, ce qui est en cause, c'est le partage de la légitimité du pouvoir entre le souverain temporel (le roi, l'empereur) et le chef du christianisme (le pape) et son instabilité intrinsèque, et que ce qui est recherché, c'est la réunification de cette légitimité sous une autorité unique, tant sur le plan géographique (l'Orient, l'Occident) que sur le plan des compétences (temporel et spirituel). L'histoire des événements (la querelle des investitures par exemple) en apporterait aussi maintes confirmations.

Le fait que le Moyen Âge soit une période de transition est aussi confirmé par le renforcement des modèles d'institutions publiques antérieurs au modèle impérial. C'est le cas des cités de l'Italie du Nord, dont la taille et l'autonomie les faisaient ressembler aux cités grecques républicaines et qui n'ont pu prospérer que grâce à l'affrontement entre l'empereur du Saint Empire et l'empereur de Byzance, d'une part, et l'empereur du Saint Empire et le pape, d'autre part [Dyson, 1980]. Et aussi l'émergence de formes institutionnelles non encore stabilisées et accomplies de la forme étatique et de l'ordre mondial qui allaient sortir de la paix de Westphalie. C'est le cas de l'Angleterre qui s'engageait dans la voie de son unification et de son autonomisation dès le X^e siècle et de la France, plus tardivement et plus lentement.

La seconde hypothèse qui sous-tend cette périodisation est qu'il existe une continuité au moins théorique entre les principes institutionnels sur lesquels reposait l'Empire romain et les principes des empires qui lui ont succédé ; de l'Empire de Constantin, qui en dépit d'une réunification formelle rend irréversibles les dualités (géographiques et fonctionnelles) introduites dans l'Empire romain par Dioclétien, jusqu'au Saint Empire romain germanique, au moins jusqu'aux traités de Westphalie (puisqu'il durera jusqu'en 1806).

Qu'est-ce que l'Empire ?

Il reste donc dans le cadre de cette périodisation à caractériser les principes spécifiques de l'Empire, tels qu'ils se sont effectivement réalisés dans l'Empire romain et tels qu'ils auraient servi de modèle aux institutions publiques ultérieures jusqu'aux traités de Westphalie.

Les travaux des historiens des institutions publiques [Ellul, 1961] montrent que cet Empire – en quelque sorte « prototype » – partageait beaucoup de traits communs avec l'État national et qu'il peut être regardé, sous le strict angle de la technique institutionnelle, comme une combinaison entre une forme autoritaire centralisée de l'État national et une forme plus libérale fédérale. Mais ils montrent aussi qu'Empire et État national s'opposent de façon quasi polaire par es régimes de légitimité du pouvoir qui les sous-tendent, ce qui, évidemment, implique que les logiques d'ensemble et les modes de fonctionnement de ces deux ordres institutionnels en apparence très semblables diffèrent radicalement et forment deux régimes de pouvoirs publics et d'ordre mondial en réalité très contrastés.

Empire et État national ont en effet beaucoup de points communs. Une tendance à la centralisation à caractère absolutiste est ainsi toujours extrêmement active²³. L'empereur conquiert progressivement des pouvoirs sur le Sénat (le droit de le convoquer, puis de nommer une partie de ses membres, le monopole de l'initiative des propositions soumises à l'approbation du Sénat qui ne dispose plus finalement que d'un pouvoir de *veto*). Le conseil impérial renforce continûment ses pouvoirs et tend à se peupler de fidèles de l'empereur, au détriment des magistrats. L'empereur tente de s'imposer comme le propriétaire de l'Empire et il essaie aussi, mais vainement, de rendre héréditaires ses pouvoirs en fondant une dynastie. Le pouvoir central monopolise les pouvoirs de l'appel juridique (*appelatis*). Il militarise l'administration, modifie les règles de droit et, ce faisant, tente de les uniformiser et de réduire les particularismes régionaux. Il crée aussi un corps de contrôle financier (*curatores*) pour vérifier la perception de l'impôt destiné à Rome (impôt collecté par les organes régionaux sous leur responsabilité collective).

Même dans le domaine économique, en dépit d'une hostilité foncière des Romains envers l'intervention des organes publics dans les affaires privées, et à la faveur de la crise économique qui marque une longue partie de la période impériale, les autorités impériales du centre augmentent leur pouvoir sur les provinces. Au-delà de l'exercice des fonctions impériales traditionnelles (infrastructures de transport centrées sur Rome, unité monétaire, sécurité des relations commerciales), elles accroissent en effet leur emprise sur toutes les activités économiques au moyen d'une fiscalité de plus en plus lourde appliquée surtout sur les classes moyennes, et d'une organisation corporatiste des centres de production (*collegia*). Rome, plus méthodiquement et rationnellement que les Empires continentaux précédents [Ellul, 1961 ; Finley, 1978], dans le cadre d'un droit très développé et protecteur des prérogatives politiques du citoyen et de la propriété individuelle, tire systématiquement, et très traditionnellement, ses ressources de ses provinces par le prélèvement fiscal, et accroît parallèlement sa domination directe sur celles-ci par la centralisation des fonctions publiques, l'uniformisation des règles de

23. Cette tendance est sans doute renforcée par la très profonde crise économique que connaît l'Empire de Rome au cours des II^e et III^e siècles, juste avant la réforme de Dioclétien.

leur exercice, et le développement d'une administration centrale supplantant progressivement l'administration locale (développement des représentants personnels – préfets – au détriment des magistrats).

Cette analyse des grandes tendances de l'institution impériale suggère que, tant dans sa dynamique que dans les principes strictement organisationnels vers lesquels il tend à se stabiliser, cet Empire ne se distingue pas de l'État national. On pourrait en effet, par exemple, lui appliquer dans ses grandes lignes la genèse sociologique de l'État (national) [Bourdieu, 1995].

Cette évolution tendancielle vers une structuration autoritaire et centralisée des pouvoirs publics coexiste néanmoins avec l'affirmation constante et la protection continue de la diversité des provinces. Les institutions publiques provinciales sont une combinaison singulière d'institutions locales traditionnelles et d'institutions centrales déconcentrées. En matière de justice, les gouverneurs doivent juger conformément aux règles et aux coutumes locales. L'assemblée provinciale est toujours très protégée par l'empereur, même si celui-ci favorise la romanisation des élites (notamment par la diffusion de la langue latine). Les institutions régionales ne sont pas le simple prolongement des institutions centrales.

Cette relative autonomie des provinces par rapport au centre impérial ne doit pas être confondue avec celle des États fédérés à l'égard de la fédération dans un État fédéral (en dépit du fait que certains États fédéraux ont porté le nom d'Empire, comme l'Empire allemand).

Ce qui rend conciliables en effet la tendance à la centralisation de l'Empire et au renforcement de l'autorité du centre avec le maintien d'institutions régionales fortes, d'une part, la vocation à l'universalité de l'Empire et la pérennité des spécificités locales, d'autre part, c'est la place de la religion, ou plus généralement de l'ordre symbolique dans la permanence de l'unité de l'Empire et dans sa prétention à l'universalisme. Le culte impérial, qui débute très tôt dans les régions de l'Empire, est en effet l'élément principal de l'unification de l'Empire : c'est le ciment du loyalisme des régions à l'égard du centre.

Le religieux y entretient en conséquence un rapport étroit avec le politique. Il y a autant de cultes que d'échelons administratifs et politiques (Rome, la province et le municipe), et les cultes sont inséparablement des manifestations d'adoration religieuse et des manifestations d'allégeance politique. Le culte provincial, par exemple, est célébré chaque année par l'assemblée provinciale. Le prêtre est choisi parmi les délégués des villes. Il préside aux cérémonies rituelles (cortège, sacrifice, banquet et jeux en l'honneur de l'empereur) puis aux délibérations politiques de l'assemblée dont les conclusions sont toujours présentées dans la forme religieuse de prières et de vœux adressés à la divinité impériale.

Par ailleurs, comme la composante politique de ce culte tend continûment à se routiniser et à se transformer en un ensemble de cérémonies formelles sans contenu réel, ce qui tend à affaiblir les marques de loyalisme qu'il visait à entretenir, la composante religieuse tend à s'affirmer toujours davantage dans son contenu et dans ses formes symboliques :

- Ainsi, à l'origine, selon la doctrine romaine, ce qui est adoré, ce n'est pas la personne physique de l'empereur mais l'élément divin qu'il possède et c'est seulement après sa mort qu'il se rapproche de la divinité, mais sans pouvoir être jamais

dieu. Progressivement, cependant, l'empereur devient dieu (il prend le titre de *Deus*) et tout ce qui touche l'empereur est dit sacré, son palais comme son conseil.

- Au début, le rituel est léger. Le *genius* de l'empereur n'a pas de temple mais seulement un autel, et il n'y a pas de clergé. Progressivement, le culte impérial s'alourdit et s'institutionnalise. Le rite de l'adoration par lequel les sujets rendent hommage à la divinité du prince prend tous les caractères d'un acte religieux (généflexion, baiser au pan de la robe, pourpre impériale) et une obligation périodique pour tous les dignitaires s'impose. L'empereur est représenté par des statues, le temple se substitue à l'autel et le clergé impérial qui s'institutionnalise tend à uniformiser dans tout l'Empire les rites d'adoration de la personne de l'empereur.

Au prix d'hypothèses fortes, l'analyse strictement institutionnelle, dès lors qu'elle intègre la dimension symbolique des institutions et les conditions de légitimation du pouvoir, suggère bien l'existence d'une succession de régimes d'organisation des pouvoirs publics et d'ordre du monde au tournant des traités de Westphalie.

Cette rupture est confirmée à la fois par l'analyse économique et par l'étude des doctrines relatives à l'ordre public et à l'ordre mondial.

La redistribution des pôles mondiaux de la puissance économique et ses conséquences sur les institutions publiques

Tous les économistes de la très longue période s'accordent pour considérer qu'une nouvelle configuration géoéconomique mondiale émerge au cours du XVI^e siècle et que cette émergence est dictée par la restructuration de l'économie mondiale autour de nouveaux pôles (productifs et géographiques). Sous la poussée d'un nouveau système économique mondial maritime et marchand la nouvelle division internationale du travail qui se met progressivement en place opère un basculement des orientations des grandes lignes du commerce international au profit de l'Atlantique et au détriment de la Méditerranée et une redistribution des pôles géographiques de la puissance qui substitue l'Angleterre et les Pays-Bas (et à un moindre degré la France) aux villes italiennes de la Renaissance. Plusieurs hypothèses et modèles ont été construits pour rendre compte des conséquences de ce basculement d'une économie mondiale à une autre sur l'organisation politique du monde (de l'Europe). Wallerstein [1979, 1991] explique le fractionnement du territoire de l'Empire en unités plus petites et plus autonomes par la nécessité devant laquelle la bourgeoisie marchande se trouvait de composer avec les propriétaires terriens féodaux (dont l'éclatement de l'Empire renforçait la puissance politique) et donc d'ancrer le pouvoir politique autour d'un compromis géographique intermédiaire entre le fief seigneurial – échelle de domination des anciennes classes dominantes – et le monde – échelle d'expansion potentielle des nouvelles classes dominantes. J. Anderson [1978], tout en conservant le cœur économique du modèle de Wallerstein, attribue principalement la différenciation des populations et des territoires à l'état de la codification juridique de la propriété par le droit (et tout particulièrement de la séparation du patrimoine privé et du patrimoine public du souverain). Il voit donc dans les corps intermédiaires (magistrats, parlementaires) chargés de protéger cette séparation les agents actifs de la constitution du « sentiment national » (*cf.* aussi P. Bourdieu [1993]). Comme cette codification juridique

conditionnait également le dynamisme de l'accumulation du capitale – garantissant la sécurité des transactions et des contrats – cette thèse rend compte du même coup des raisons pour lesquelles le capitalisme s'est développé sur une base nationale à partir des royaumes constitutifs de l'Empire. S. Rokkan [1976], enfin, tente une magistrale synthèse en bâtissant un modèle qui « embrasse l'histoire entière de la formation des États, de la construction des nations [...] il représente un essai d'identification des variables cruciales dans le long et complexe processus qui nous conduit à l'actuelle constellation de territoires d'économies et de systèmes politiques ». Cette « carte conceptuelle de l'Europe » qui ambitionne de rendre compte de la constitution des différenciations ayant dicté l'émergence du système d'États nationaux en Europe, S. Rokkan la fait partir du Haut Moyen Âge et explique son déploiement en combinant pas à pas l'interaction de trois dynamiques : dynamique économique, d'une part, qu'il appréhende par la force du réseau des villes et le flux concomitant du commerce à longue distance ; dynamique territoriale, d'autre part, caractérisée par la force administrativo-militaire des différents centres dynastiques ; dynamique culturelle, enfin, appréciée par l'intégration ethnique et linguistique des populations contrôlées par les centres urbains. Il montre de façon convaincante comment la densité du réseau des cités héritées de la phase antérieure a retardé le développement du nouveau modèle politique tout le long de l'épine dorsale du vieux continent constituée de l'axe Méditerranée - mer du Sud. Il montre également que la rupture avec Rome de la partie septentrionale de l'Europe a permis que se constitue sur une base territoriale plus petite et plus close un principe d'identité communautaire rompant avec le principe de l'indifférenciation que la vocation à l'universalité de la domination religieuse romaine imposait à l'ensemble de l'Europe.

Ces analyses, comme le montre B. Badie [1992], parce qu'elles aboutissent à « la juxtaposition ordonnée de cas singuliers reflétant chacun une forme irréductible de construction étatique et nationale », permettent de saisir la logique de constitution d'entités positives (là l'Italie, ici la Hollande) à partir de la série des événements qui les ont engendrées. Mais elles laissent échapper du même coup les conditions de compatibilité de ces histoires singulières, c'est-à-dire les principes généraux qui conditionnaient la stabilisation en un système unique cohérent, c'est-à-dire à un ordre mondial, de ces trajectoires singulières, et qui, en retour, contribuaient à les façonner.

Or, on observe effectivement que l'apparition embryonnaire de ces nouvelles entités politiques positives qui se sont progressivement dégagées du Moyen Âge européen s'est accompagnée de la constitution, dans un temps historique beaucoup plus court et de façon plus simultanée, d'un ensemble de savoirs positifs sur l'Ordre public et – inséparablement – sur l'ordre mondial, cohérents avec le principe de souveraineté absolue et d'omnicompétence qui les conditionnaient. Ces conceptions qui rompaient avec les principes antérieurs caractéristiques du régime impérial sont contemporaines des traités de Westphalie et donc de la guerre de Trente Ans (elles lui sont liées directement soit parce qu'elles cherchaient à y mettre un terme soit parce qu'elles visaient à consolider son issue) : l'affirmation du caractère absolu de la souveraineté par Bodin, l'abandon du point de vue éthique sur la guerre par Crucé, la naissance du droit international avec l'invention d'un

nouveau « droit des gens » par Grotius et enfin la définition de nouveaux principes d'équilibres géopolitiques par Sully²⁴.

La recomposition des conceptions sur l'ordre public et la société mondiale

De nouvelles structures conceptuelles touchant aux relations des pouvoirs publics entre eux²⁵, dans leur principe (souveraineté), dans leur régulation juridique (droit international), dans leur équilibre politique (géopolitique) et enfin dans leur crise (guerre), cohérents avec les caractères fondamentaux de l'État national – la souveraineté absolue et l'omnicompétence – sont en effet définies dans les quelques années qui précèdent ou suivent la paix de Westphalie. Toutes ne sont certainement pas nouvelles en tous points comme K. Krasner [1996] l'a rappelé à propos de la souveraineté absolue²⁶ et de son accomplissement dans l'œuvre de J. Bodin (*La République* est publiée en 1576). Ce ne sont ni des « inventions » ni des « découvertes ». Mais, ce qui est nouveau, en revanche, c'est la radicalité de leur expression, la cohérence de leur formulation, la rigueur de leur théorisation et surtout la concomitance de leur popularisation, qui s'expliquent sans doute par l'urgence de refonder le monde (l'Europe) sur des principes différents de ceux qui avaient pu conduire à la guerre de Trente Ans et lui donner le caractère sauvage et interminable qu'elle eut.

a) La fondation du droit international

On peut s'attendre à ce que le domaine du droit enregistre des restructurations conceptuelles majeures avec l'émergence d'un système d'États pleinement indépendants et radicalement séparés, puisqu'elle implique la définition d'une nouvelle personne morale absolument souveraine à qui il échoit de poser elle-même, en toute autorité, ses droits et ses obligations. Le système ancien, antérieur aux traités de Westphalie, est caractérisé par le fait que le droit n'est pas formellement délimité par un territoire, il est enraciné dans un « pays » et il n'est pas affecté par les péripéties historiques qui modifient la configuration des royaumes et de l'Empire [Mestre, 1985] : le roi Il ; est, en justice, qu'un seigneur parmi les autres. Il est aussi caractérisé par le fait que la production de la loi n'est pas un instrument de gouvernement – si son interprétation l'est bien puisque, naturelle ou divine, sa modification est intrinsèquement hors de portée de l'action des hommes et de leur gouvernement [J.-J. Chevallier, 1993]. Il s'ensuit que l'émergence de l'État national a impliqué que progressivement la justice se centralise autour du roi et qu'elle s'étende à tout le royaume, ce qui se réalisera par l'adoption de procédures nouvelles (appel et ressort) et l'imposition du principe que toute justice procède du roi. Mais, concomitamment, et contrairement aux autres compétences publiques, la justice a pris ses

24. On pourrait ajouter aussi la définition (plus tardive puisqu'elle date du début du XVIII^e siècle) mercantiliste de la richesse d'une économie close (R. Cantillon).

25. Et aussi avec les communautés qui sont soumises à ces pouvoirs car ces deux aspects sont évidemment interdépendants mais on privilégie ici les aspects extérieurs.

26. Ce qui l'amène pour contester la thèse westphalienne à considérer l'univers des doctrines politiques comme un immense supermarché où les époques historiques, selon leurs besoins du moment, viennent s'approvisionner.

distances par rapport au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif, à travers d'âpres luttes politiques pour le monopole des différentes compétences relatives aux pouvoirs publics²⁷ [CNRS, *Le Conseil d'État*, 1974, *Histoire de la Cour des comptes*; J. Chevallier, 1970]. Si, à l'intérieur de ce qui deviendra les États nationaux, et comme le montre l'exemple français, se développe une tendance croissante à qualifier, au sens juridique du terme – c'est-à-dire à caractériser, par la pratique jurisprudentielle – l'État et à concentrer en son sein la production du droit et l'administration de la justice, naît parallèlement, et à la même période, une nouvelle doctrine juridique qui sera le droit international dont l'objet est la codification des rapports entre des entités dépositaires des pouvoirs publics pleinement souveraines.

H. Grotius²⁸, après les travaux de J. S. Nys et, de P. Haggemacher²⁹, ne peut certainement plus être présenté comme l'inventeur du droit international, tant est désormais établie l'influence des *scholastes* espagnols et des juristes italiens³⁰ sur ses œuvres majeures. Mais il en est le fondateur, et comme l'ont montré de façon convaincante certains historiens [Chevallier, 1993; Hinsley, 1967; Dupuy, 1993 et LGDJ, 1970] il exerça à ce titre sur la réflexion internationale de son époque – et en tout premier lieu sur celle de Sully (*cf. infra*) – une influence déterminante. Singulièrement, comme les juristes et théologiens féodaux, H. Grotius ne retient pas l'idée de paix universelle et, comme eux, il continue à opposer guerre juste et guerre injuste. Mais toutes les conceptions juridiques qu'il construit, à partir d'une réinterprétation du droit romain, sont sous-tendues par la conviction que l'unité théorique du monde qui inspire le droit impérial (et féodal) cède la place à une communauté d'États indépendants appelant un nouveau droit qui devra converger à terme vers une loi de la société internationale fondée sur le lien contractuel. Il apporte en effet deux nouveautés radicales aux doctrines du droit des « gens » (c'est-à-dire des « communautés » et non des « personnes ») : la « laïcisation » du droit et sa « positivisation », qui apparaissent comme les deux conditions de tout droit international fondé sur la séparation et la souveraineté des membres de la société internationale.

Laïcisation d'abord. Vitorio et Suarez ont introduit l'idée de droit international

27. On voudrait à titre d'illustration, rappeler les termes mêmes de l'édit de Saint-Germain de 1641, donc contemporain des traités de Westphalie, qui met un terme définitif à la prétention des parlements de contrôler l'activité politique du roi *via* la censure juridique et pose le principe encore vivant à notre époque de la séparation du juge administratif et du juge judiciaire n disposait qu'il était interdit au Parlement de connaître à l'avenir des affaires qui « peuvent concerner l'État, administration ou gouvernement d'icelui ». À partir de cet édit les chambres et cours de justice administratives extraordinaires furent dépossédées de leur compétence et sur tous les actes administratifs royaux (édits, ordonnances ou arrêts) il sera mentionné que les contestations relatives à ces actes seront « portées devant l'intendant pour être jugées par lui, sauf appel au Conseil. Défendons à nos cours et tribunaux d'en prendre connaissance ». (*cf.* M. Dehove, « La définition légitime de l'État par les juges de l'État et l'internationalisation de l'espace juridique français », 1993, in B. Théret (éd.), *L'État. La finance et le social*, La Découverte, 1995).

28. Hugo de Groot dit Grotius, *De jure belli ac pacis*, 1625, traduction Barbeyrac, 1724, rééditée par l'université de Caen, et Pradier-Fodéré, 1867

29. J. S. Nys, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

30. Robert Bellarmin, Juan de Mariana et surtout Suarez.

par le biais de la distinction entre le droit volontaire et le droit naturel. Le premier repose sur des accords entre les souverains en fonction des intérêts de chacun et en vertu d'un genre humain universel dépassant les fractionnements historiques et contingents. Le second s'impose aux souverains comme un ensemble de normes édictées par Dieu pour l'ensemble des hommes. L'autonomie des souverains (distincte de la souveraineté) est bien posée, mais elle est placée sous l'empire de l'interdépendance : chaque prince est à la fois garant du droit volontaire et du droit naturel, qu'il est tenu de faire respecter aux autres princes. Grotius reprend ces distinctions et ne conteste pas l'existence d'un droit naturel à caractère moral fondé sur la sociabilité naturelle de l'homme produit de la volonté de Dieu. Mais ce qui est nouveau, c'est qu'il admet l'existence de la loi naturelle indépendamment de l'existence de Dieu. Ce qu'il résume dans la fameuse phrase : « Tout ce que nous venons de dire aurait lieu en quelque manière quand même on s'accorderait, ce qui ne se peut pas sans un crime horrible, qu'il n'y ait point de Dieu, ou s'il y en a un, qu'il ne s'intéresse pas aux choses humaines. » Il s'ensuit que cette loi naturelle ne s'impose pas de l'extérieur aux souverains, mais qu'elle leur dicte leur conduite de l'intérieur.

Coupées de leurs racines divines, les règles de la loi naturelle peuvent faire désormais l'objet d'une appréhension positive et non plus théologique. C'est le second apport fondamental de Grotius. C'est à partir de l'examen impartial et objectif des rapports entre les communautés que doivent être dégagés les principes invariants du droit volontaire. Le droit naturel n'est plus ce qui dicte ou limite le droit volontaire, c'est ce qui le rend possible. Il ne le surplombe plus, il en est le fondement. D'où la règle qu'il dégage comme condition des accords qu'entre eux les princes et les peuples n'ont cessé de conclure, dans leur intérêt mutuel : le respect de ces accords (« tenir sa parole ») qui est la seule règle juridique pleinement compatible avec la notion de souveraineté absolue, et ce, en toute logique³¹.

b) Une conception polycentrique de l'équilibre des pouvoirs publics absolus

Dans le système impérial, c'est l'unité de l'Empire – ou plutôt l'idée de l'unité de l'Empire – qui, seule, est susceptible de faire retour sur les entités politiques et de mettre un terme à la chaîne continue des liens de dépendance hiérarchisés qui les relie et, donc, qui permet par là également de stabiliser le réseau des rivalités par lequel ces liens de dépendance se reproduisent. L'unité de l'Empire, réelle ou potentielle, définitivement perdue, un nouveau principe de stabilisation des relations de puissance entre les nouvelles entités devait progressivement s'instaurer ; ce principe, pour s'imposer à des États, désormais absolument étrangers les uns aux

31. Marie-Claude Smouts [1994] a récemment mis l'accent sur ce qui pourrait apparaître comme un paradoxe pour un juriste considéré comme internationaliste, le fait que H. Grotius place l'homme au centre de sa réflexion, et non, comme ses successeurs, les États, et elle en déduit que sa contribution à la théorie du droit est plus importante dans le domaine du droit civil que dans celui du droit international. J'ai essayé de montrer ailleurs (« Régionalisme et souveraineté, le westphalisme est-il dépassé », à paraître) que cette contradiction est plus apparente que réelle puisque l'émergence d'un droit international cohérent avec l'ordre mondial nouveau qui se déployait impliquait naturellement, et d'abord, une redéfinition concomitante des catégories et concepts du droit privé interne puisque c'est par le droit interne, et lui seul, que se règlent (lorsqu'il n'y a pas de traité, ce qui est le cas général) les conflits de lois ou de juges dans une telle société internationale d'États souverains.

autres et donc supposés ne s'inscrire dans aucune structure unifiante, ni partager aucune valeur commune, devait présenter un caractère absolu, être à la fois extérieur au système, pour être indiscutable, mais partout présent et toujours actuel dans ses manifestations : à la fois transcendant et immanent.

C'est dans la géographie du monde que Sully a pensé le trouver, dans le redécoupage équilibré des territoires et des populations. F.- H. Hinsley [1967] a ainsi montré que la notion d'équilibre des pouvoirs n'est certes pas une invention du XVII^e siècle, qu'elle n'est pas non plus, en tant que telle, le produit de la paix de Westphalie et du westphalisme. Mais qu'elle prend au milieu du XVII^e siècle, après les guerres de Religion, avec Sully, sous l'influence d'ailleurs des doctrines de Crucé et de Grotius, une nouvelle tonalité radicale, et objective, fondée sur l'intuition que la coexistence d'une pluralité d'unités autonomes, aspirant naturellement chacune à l'hégémonie, ne pouvait être durable que si ces unités étaient d'égale puissance. Ce n'est plus le jeu des alliances et des contre-alliances – et encore moins la sagesse des souverains – qui peut assurer l'équilibre des puissances. Car l'unité de l'ensemble des États dissoute, devenait par là même illégitime la domination d'un État sur les autres et la conquête des institutions qui assuraient cette unité et qui étaient l'objet naturel de la rivalité des membres de l'Empire et du système de leur alliance. Sully emprunte à E. Crucé l'idée de créer un conseil de représentants des États – de tous les États européens avec pondération des voix – chargé de régler les différends qui pourraient survenir entre ces États.

Mais ce qui fait la singularité des thèses de l'ancien ministre d'Henri IV, c'est la prééminence qu'il confère à la géographie pour stabiliser durablement le système politique en train de se construire. L'obsession de Sully est de concevoir un système par lequel l'Europe pourrait être gouvernée et dirigée comme réunion d'entités indépendantes dans une forme si solide que « rien après cela soit en état de casser ses fondations ». La paix, qu'il voit comme la conséquence mécanique de l'équilibre des pouvoirs, ne peut être que le produit de la refonte de la carte de l'Europe : « Diviser l'Europe également en un certain nombre de pouvoirs de telle sorte qu'aucun d'entre eux ne pourrait susciter l'envie ou la crainte des autres. »

Solution extrême certes, et quelque peu arbitraire (puisqu'elle exclut l'équilibre par les alliances) mais qui toujours a trouvé quelque écho dans les arrangements internationaux qui ont été conclus après les grandes guerres des deux derniers siècles (congrès de Vienne, congrès de Versailles et conférences de San Francisco) dans la mesure où aucun n'a visé à consolider le pouvoir des vainqueurs dans la forme de l'Empire, mais que tous ont cherché par un nouveau redécoupage des États à rééquilibrer le système interétatique.

c) Une nouvelle conception de la guerre et de sa régulation

Les conceptions sur l'usage de la force entre les souverains³² — ou les États —

32. Les évolutions internes aux États et touchant à l'usage de la violence sont bien caractérisées (Tilly [1975]) : les moyens de coercition se concentrent autour du souverain et s'éloignent des puissances féodales. Concomitamment, l'usage des moyens de la violence est monopolisé par des corps de professionnels séparés du monde social, ce qui implique la disjonction de la noblesse de sa fonction guerrière. Par ailleurs, la différenciation politique entre l'intérieur et l'extérieur, qui est au principe même de la constitution du système westphalien, se traduit et se manifeste par une stricte séparation

enregistrent aussi dans les quelques années qui précèdent les traités de Westphalie des modifications qui confirment l'émergence d'un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics à l'échelle mondiale.

C. Arche [1992] montre que deux décennies avant la paix de Westphalie sont formulés, en effet pour la première fois par E. Crucé, en pleine guerre de Trente Ans, en 1623, les principes propres à stabiliser dans la paix un système d'États séparés constituant un ordre mondial anarchique : la paix universelle et permanente garantie par des organisations internationales de conciliation et d'arbitrage. En dépit des fausses évidences, l'idée de paix universelle et permanente ne va pas de soi à l'époque de Crucé. Le principe médiéval – et impérial – qui commande l'usage de la guerre est qu'il est des guerres injustes comme il est des guerres justes. Et ce, aussi bien à l'égard des puissances extérieures à l'Empire qu'entre les souverains appartenant à l'Empire. A l'égard des puissances extérieures à l'Empire, la légitimité de la guerre dans le cadre impérial découle de sa vocation à universaliser les principes divins qui constituent son identité et sous tendent son unité. Entre les souverains, la guerre peut être, aussi, juste dans la mesure où elle peut être l'ultime moyen de conduire à la décision équitable, lors qu'elle est faite de bonne foi et après que sont épuisés les moyens pacifiques de règlement des différends. La guerre au sein de l'Empire est une guerre civile, la querelle qui en est l'objet est une querelle entre semblables soumis à la même loi de justice immanente, et la guerre ne peut être que légitime dès lors qu'aucune règle temporelle commune prescrite par les lois de l'Empire n'existe plus.

Tout autre ne peut qu'être l'expérience de la guerre dans un système d'États séparés et souverains, sans ordre commun, sans droit commun. La guerre devient l'expression de la séparation des États, la manifestation de leur autonomie radicale. Elle cesse de pouvoir être soit juste soit injuste, elle s'impose comme un fait. Avant Crucé, l'idée que toute guerre est injuste avait, certes, déjà été formulée. Erasme, au début du XV^e siècle, la déclare incompatible avec la morale, Rabelais avec la raison. Ce que Crucé pose pour la première fois, c'est que, dans un système d'États séparés et souverains, la guerre est toujours politiquement justifiable, qu'elle sort de l'emprise de la morale et de la justice, et qu'elle s'inscrit dans un régime de bipolarité radicale : soit s'impose de façon arbitraire l'objectif de paix universelle sans autre but et principe que celui de la pérennité du système international, soit l'altérité sans bornes des États conduit à la guerre permanente³³. C'est pour cette raison que – pour la première fois aussi – la question de la paix universelle est problématisée, non plus dans le cadre des institutions de l'Empire (pape/empereur/rois, barbares/non-barbares) mais dans le cadre tout à fait nouveau de ce qui s'accomplira sous la forme des « organisations internationales ». Mais, là encore, l'originalité de Crucé, est subtile car s'il n'existe pas de prédécesseurs, les inspireurs sont foule³⁴.

des corps de professionnels chargés de la coercition envers les étrangers et envers les non-étrangers, l'armée, d'un côté, la police, de l'autre.

33. Cette analyse suggère pourquoi les « ratés » de la paix universelle prennent dans le système westphalien accompli la forme de guerres mondiales, elles aussi universelles.

34. F. H. Hinsley décrit en détails propositions de ces « faiseurs de plans de paix » dans *Power and Pursuit of Peace*, CUP, Cambridge, 1967.

35. Par exemple (cité dans Hinsley), Dubois [1326] : « Aucun homme sain peut réellement penser qu'en cette période, un individu peut gouverner le monde [...] Si une tendance dans cette direction

Dès Dante [1310] sont formulés les premiers grands plans d'organisation politique de l'Europe destinés à la pacifier sur la base de sa division en royaumes. Ils proliféreront avec les guerres de Religion et la guerre de Trente Ans. Celui de Dubois [1306], par exemple, un des plus connus, préconise la création d'un conseil commun de souverains catholiques d'Europe et la désignation d'un collège d'arbitres disposant du pouvoir de soumettre par la force les souverains refusant de se plier à ses décisions. Et d'ailleurs, ils tendent de plus en plus à tirer les conséquences institutionnelles de l'autonomisation croissante des royaumes européens et de leurs peuples³⁵. Mais ces réflexions s'inscrivent toutes, de façon souvent implicite, dans la problématique impériale : soit pour suggérer les voies du retour à l'unité perdue (territoriale et institutionnelle avec la réunification du pouvoir temporel et spirituel) ; soit pour stabiliser cette unité perdue (pouvoir relatif du pape et de l'empereur) ; soit pour justifier l'autonomie des rois puissants par rapport à l'Empire, ou leurs droits immanents sur les institutions de l'Empire ; soit, enfin, pour consolider son unité afin que l'Empire réalise, contre les autres religions, sa vocation à l'universalité spirituelle – croisades – ou qu'il puisse faire face aux périls extérieurs – turcs ou russes. Crucé marque une rupture dans la problématisation de ces institutions en cessant de les concevoir comme des institutions entre les souverains au sein de l'Empire, et en commençant à les penser comme des institutions entre les États westphaliens au sein du monde. D'abord, pour la première fois, il considère que cette association d'États doit être ouverte à tous les pays du monde, quelle que soit leur religion (même s'il considère encore qu'elle doit respecter la hiérarchie impériale entre les représentants des États). Il donne à cette organisation la responsabilité d'établir la paix universelle entre ses membres, non pas comme un but moral, mais comme un moyen de pacification d'un système politique potentiellement miné par l'égoïsme et l'anarchie. Enfin, il considère que l'intérêt des souverains d'appartenir à cette association pacifiante réside dans la contribution qu'elle peut apporter à la consolidation du pouvoir des souverains sur leurs propres sujets (par la tolérance religieuse et la prospérité économique).

Ainsi, dès qu'apparaît le système westphalien, sont aussi jetés les principes fondamentaux d'une nouvelle forme d'organisation internationale sur lesquels seront bâtis tous les systèmes d'organisations internationales qui suivront³⁶ puisque tous se donneront pour objet premier la préservation de la paix universelle et perpétuelle.

On voudrait tirer de cette longue digression historique quelques conclusions susceptibles d'être utiles pour l'élaboration d'un cadre d'analyse applicable à ce que nous avons appelé une union d'États.

apparaissait, il y aurait des guerres et des révolutions sans fin. Aucun homme pourrait leur faire obstacle à cause de l'immense population impliquée, de la distance qui sépare les pays et de leur diversité » ; Marsile de Padoue [1326] : « Qu'il convienne à tous les hommes civilisés du monde d'avoir un seul gouvernement supérieur à tous les autres, ou qu'il convienne à tous les hommes des différentes régions du monde, presque nécessairement séparés par leur situation, et notamment ceux qui n'ont pas de langue commune et qui ont des habitudes et des manières différentes, d'avoir des gouvernements suprêmes différents, mérite une étude rationnelle. »

36. Cf. M. Dehove : « La genèse des organisations internationales », présenté au colloque de la régulation à Sao Paulo, en 1994, à paraître.

- Il existe bien ce que l'on pourrait appeler des grands régimes d'ordre public et inséparablement d'ordre du monde ; la paix – de Westphalie, en dépit des contestations de S. Krasner [1996] – est un tournant historique dans l'histoire de ces régimes puisqu'elle marque ce que l'on pourrait appeler l'épuisement définitif du modèle impérial et l'émergence d'un nouveau grand régime qui est celui de l'État national.

- Le passage d'un grand régime d'ordre public à un autre est précédé d'une longue période de redistribution des grands pôles de l'économie mondiale et des grands flux d'échanges interrégionaux qui renouvellent les échelles de l'activité économique et leur cohérence.

- La crise par laquelle ce passage s'accomplit – outre sa violence et sa durée – s'accompagne de la redéfinition de toutes les catégories de perception et de construction du monde politique, c'est-à-dire les structures cognitives qui sous-tendent la constitution des communautés politiques et les échelles d'exercice des pouvoirs publics (redéfinition de la légitimité de la guerre, recomposition des catégories du droit...).

- Les travaux des historiens suggèrent qu'au-delà des oppositions doctrinales qui constituent l'objet immédiat des déchirements religieux qui l'ont marqué, ce qui est structurellement en cause dans le passage du régime impérial au régime de l'État national, c'est une recomposition d'ensemble des échelles d'exercice des pouvoirs publics, parmi lesquels compte alors le religieux (l'échelle du religieux se différencie de l'échelle du politique, alors que celle du droit tend à s'y superposer) et la définition d'une nouvelle cohérence stable entre l'exercice de ces compétences compte tenu de leurs nouvelles échelles. Cette recomposition s'accompagne d'un reclassement de ces compétences entre celles qui sont considérées comme publiques et celles qui sont considérées comme privées.

- Ce reclassement s'inscrit dans un mouvement général de redéfinition des conditions de la légitimité du pouvoir. En effet, l'analyse historique suggère que les structures et les tendances strictement institutionnelles par lesquelles on tend à caractériser traditionnellement l'État national (centralisation, absolutisme, rôle de la fiscalité, procédures juridiques et politiques) se retrouvent dans l'Empire. Ce qui assure la stabilité à une certaine configuration des échelles d'exercice géographique et communautaire des pouvoirs publics, c'est peut-être moins les dispositifs strictement institutionnels qui la structurent (assemblée, conseil, procédures...) que les régimes de légitimité qui la cimentent.

Les régimes de légitimité

La légitimité pourrait faire l'objet d'une définition générale, finalement assez simple dans son expression littérale : c'est le pouvoir effectif ou potentiel qu'ont les autorités publiques de maintenir l'ordre établi sans exercer continûment la coercition publique sur une large échelle³⁷.

37. Cette définition recoupe les nombreuses formules des philosophes politiques qui ont fait un problème du fait que l'ordre établi ne faisait pas problème, selon la formule de P. Bourdieu [1995]. D. Hume [1758] : « Rien n'est plus surprenant pour ceux qui considèrent les affaires humaines avec un œil philosophique que de voir la facilité avec laquelle les plus nombreux (*the many*) sont gouvernés par les moins nombreux (*the few*) et d'observer la soumission implicite avec laquelle les hommes révoquent

Cette définition a le mérite d'être expressément fondée sur la distinction entre la puissance, qui obtient l'obéissance par la force, et le pouvoir, qui l'obtient par l'adhésion, et de n'être fondée que sur elle [Weber, 1971]. Elle est exclusivement politique puisqu'elle ne fait appel *a priori* à aucune autre forme de légitimité notamment juridique ou morale³⁸. Elle se place d'emblée au niveau des principes du pouvoir, c'est-à-dire de l'institution d'un régime politique, et non du gouvernement, considéré comme son expression contingente ([Hauriou, 1929 et, après lui, Eisenmann, 1967 et Cotta, 1967])³⁹. Elle implique que le procédé de l'intimidation par la violence physique soit assimilé à la violence elle-même, dans la mesure où il suppose l'obéissance contre son gré, et non la coopération de bonne volonté à l'œuvre commune implicite, à l'intérêt général, ou, mieux, la soumission doxique à l'ordre établi⁴⁰. Un régime politique légitime est donc beaucoup plus qu'un régime qui assure la paix civile, même durablement.

Comme C. Eisenmann [1967] l'a montré, la légitimité, au moins dans le cadre de l'État national, est bien une catégorie du droit positif (les juges, notamment, l'utilisent)⁴¹, mais elle est différente de la légalité⁴² puisque le juge fait appel à la

leurs propres sentiments et passions en faveur de leurs dirigeants. Quand nous leur demandons par quels moyens cette chose étonnante est réalisée, nous trouvons que, comme la force est toujours du côté des gouvernés, les gouvernants n'ont rien pour les retenir que l'opinion. C'est donc sur l'opinion seule que le gouvernement est fondé, et cette maxime s'étend aux gouvernements les plus despotiques et les plus militaires aussi bien qu'aux plus libres et aux plus populaires » ; J.-J. Rousseau : « Le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir » ; et, enfin, cette position définitive de saint Thomas d'Aquin : « C'est le tyran qui est séditieux et non ceux qui se révoltent contre sa loi » qui fait de l'exercice exclusif de la force (quel que soit son but, il ne s'agit donc pas de justice) par un pouvoir la marque de son illégitimité ce qui par là même opère une distinction claire entre légitimité et effectivité du pouvoir (un pouvoir est légitime dès lors qu'il est) sans que sa légitimité soit identifiée à la justice (un pouvoir qui n'utilise pas constamment la force et qui donc est légitime, n'est pas nécessairement un pouvoir juste).

38. Ce qui est positivement confirmé, dans le régime westphalien, par l'échec de toutes les tentatives contemporaines de certains États de subordonner la reconnaissance d'un État au respect de certaines conditions morales ou idéologiques (doctrine Wilson ou soviétique).

39. Ainsi, pour S. Cotta, la légitimité d'un gouvernement est toujours réductible à sa légalité, en revanche ce n'est pas le cas pour les « secteurs de la vie, interne et internationale, où se manifestent l'adhésion, l'acceptation par l'opinion publique d'un régime politique ».

40. B. de Jouvenel [1955] fait justement remarquer que le gouvernement autoritaire est précisément celui qui, manquant « d'autorité », recourt à l'intimidation.

Les juges d'un État étranger peuvent par exemple s'interroger sur la légitimité des actes d'un gouvernement régulièrement établi (par rapport à son ordre juridique intérieur) mais exerçant le pouvoir contrairement aux sources légales de cet ordre juridique (à la volonté du corps électoral en régime démocratique) ou au contraire sur ceux d'un gouvernement irrégulièrement établi mais exerçant le pouvoir conformément à la volonté du corps électoral.

41. Les juges d'un État étranger peuvent par exemple s'interroger sur la légitimité des actes d'un gouvernement régulièrement établi (par rapport à son ordre juridique intérieur) mais exerçant le pouvoir contrairement aux sources légales de cet ordre juridique (à la volonté du corps électoral en régime démocratique) ou au contraire sur ceux d'un gouvernement irrégulièrement établi mais exerçant le pouvoir conformément à la volonté du corps électoral.

42. Dans la conception « Europe continentale », et inspirée du droit romain de la légalité (loi = acte délibéré et expression patente de la volonté générale) car le rapport entre légalité et légitimité est différent dans la conception anglo-saxonne de la *common Law* (loi = esprit d'une société et finalités d'un régime politique) ; sur ce point, A. P. d'Entrèves [1967].

43. N. Bobbio (1967) a montré justement que la « nonne fondamentale » de Kelsen, qui est évidemment une tentative de faire terminer l'ordre juridique dans une règle, ne précède pas en réalité

notion de légitimité dans le silence de la loi ou lorsqu'elle perd tout effet utile, et dans ce cas il se place sous l'empire du principe d'effectivité comme indice ou présomption d'adhésion (est légitime ce qui est et a des chances de continuer à être) en sorte que comme J. Austin [1954] l'a posé : « Par rapport au droit positif de sa propre communauté indépendante, tout gouvernement établi et souverain n'est ni légitime, ni illégitime », puisqu'il ne saurait l'être que « grâce à une loi créée par lui, ce qui revient à dire qu'il serait légitime ou illégitime par sa propre désignation ».

a) *Les apories de la légitimité comme valeur*

Si la légitimité est ce qui fonde un pouvoir sur l'opinion (au sens de D. Hume d'opinion « publique » ou d'opinion « générale »), c'est-à-dire ce qui impose l'obéissance en raison de ses qualités intrinsèques, est-ce alors une « valeur » ? L'approche axiologique de la légitimité est bien fondée en pure logique [Polin, 1967] selon le modèle de la genèse : la vie sociale implique des règles, ces règles doivent susciter l'adhésion, cette adhésion suppose que la valeur de ces règles soit socialement reconnue afin qu'un pouvoir puisse être exercé pour faire obstacle par la coercition aux comportements qui ne respectent pas ces règles. Ici, la légitimité précède le pouvoir en tant qu'exercice de la puissance, et elle conduit à deux positivismes en apparence opposés mais pourtant très complémentaires : le positivisme juridique, d'une part, pour lequel l'adhésion s'exprime par la validité juridique exclusivement déterminée par l'ordre auquel ces règles appartiennent, celui-ci ne tirant sa justification intrinsèque que de son efficacité⁴³ ; le positivisme moral, d'autre part, pour lequel la légitimité procède de la justice intrinsèque d'un droit considéré comme naturel et découlant de la « nature des choses » présupposé par le « jusnaturalisme ». Mais, finalement, certifier qu'une règle est juridiquement valide ou conforme à un droit naturel, ne nous dit rien de concluant à propos de l'obéissance [Hart, 1961].

Pour que l'analyse de la légitimité ne renvoie pas par une récurrence sans fin à de nouvelles questions, il faut renoncer à la considérer comme une croyance en une valeur fondatrice d'un contrat social implicite ou explicite, et la définir précisément par son rapport dynamique au pouvoir et à la violence matérielle⁴⁴.

b) *La structure dynamique de la légitimité*

L'analyse phénoménologique de la légitimité [Cotta, 1967] fait ressortir trois formes principales de relations constitutives de l'adhésion à un ordre public établi :

- une relation spéculative ;

une autre règle qui serait morale et non juridique (ce que pourrait laisser penser la formule d'Austin : « L'existence du droit est une chose ; ses mérites ou ses torts en sont une autre ») mais plus simplement un pouvoir auquel il est obéi. « On pourrait dire en bref que la nonne fondamentale est la règle à laquelle on assigne la fonction de légitimer juridiquement un pouvoir qui n'a besoin d'aucune légitimation juridique parce qu'il trouve sa légitimité dans le fait même qu'il existe. »

44. Pour, comme le suggère P. Bourdieu [1995], « dépasser l'opposition entre une vision physicaliste du monde social qui conçoit les rapports sociaux comme des rapports de force physique et une vision « cybernétique » ou sémiologique qui en fait des rapports de force symbolique, des rapports de sens, des rapports de communication ».

- une relation entre l'interne et l'externe ;
- une relation entre le monde physique et le monde symbolique.

- La relation spéculative. Il n'y a pas de légitimité sans la croyance en la capacité d'un ordre politique de résoudre les problèmes de la communauté dans l'intérêt de la communauté elle-même [Cotta, 1967]. C'est sans doute l'anticipation fondamentale (au sens que les économistes donnent au terme « fondamental ») qui sous-tend la légitimité. Ce rapport entre la légitimité et l'intérêt général ne doit pas être méconnu comme pourrait y inciter un refus de principe de cette notion, sous peine de réduire la légitimité à un pur acte de magie et d'adhésion irrationnelle et passionnelle. Mais il ne peut être non plus identifié à un acte de raison pure et omnisciente. Cette croyance ne peut être séparée non plus comme en économie pour les anticipations – de la croyance que cet ordre obtiendra une adhésion suffisamment large pour être stabilisée en ordre établi. Et cette composante spéculative de la légitimité permet de rendre compte complètement du fait que toute légitimité est aussi une imposture [Austin]⁴⁵ inséparablement. Le président de la République est certes quelqu'un qui se prend pour le président de la République mais qui, à la différence d'un fou qui se prend pour Napoléon, est reconnu comme fondé à le faire. Mais c'est aussi plus que cela puisque s'il se prend pour le président de la République c'est aussi parce qu'il pense que les autres le prennent pour le président de la République. Cette régression à l'infini caractéristique de toute relation spéculative ne converge pas vers l'arbitraire mais vers un ancrage réel qui pourrait définir l'intérêt général. C'est aussi en tenant compte de cette relation spéculative que l'on peut sans doute le mieux rendre compte de la relation circulaire qu'entretient la légitimité avec l'effectivité du pouvoir (et donc l'efficacité de la règle juridique)⁴⁶. L'effectivité est sans doute moins une présomption de légitimité de l'ordre légal comme le pense la théorie du positivisme juridique ou même le principe de légitimation du pouvoir, comme le pose la théorie du réalisme, qu'une des modalités de formation des anticipations qui sous-tendent la légitimité (conservatrices sur le modèle des anticipations dites « adaptatives »).

- La relation entre l'interne et l'externe. Toute entité politique est soumise à deux légitimités. La légitimité interne, qui se traduit par la soumission des gouvernés aux gouvernants. La légitimité externe, qui se manifeste par la reconnaissance des gouvernants par la communauté des gouvernants. Ces deux légitimités interagissent évidemment l'une sur l'autre. La légitimité internationale dans l'ordre international est conditionnée par la légitimité interne. En retour, cette légitimité interne est renforcée par la légitimité internationale, qui parfois la fonde tout à fait [Cotta, 1967], et à travers des processus de mimétisme.

- Une relation entre le monde physique et le monde symbolique médiatisée par le droit. C'est en retenant l'hypothèse d'inséparabilité intrinsèque des rapports de force matériels et des rapports de (non-) force symboliques que l'on se donne le

45. Voir aussi l'analyse du mystère de l'acte de nomination par P. Bourdieu [1995], et la remarque de B. Constant: « fi y a toujours quelque chose de magique dans la croyance en la légitimité. »

46. « Un pouvoir effectif est le pouvoir qui réussit à obtenir le résultat proposé; une règle efficace est la règle observée et accomplie; l'efficacité de la règle dépend de l'effectivité du pouvoir tout comme l'effectivité du pouvoir dépend du fait que les règles sont efficaces. Nous nous trouvons dans un cercle. » [N. Bobbio, 1967].

plus de chance d'approcher la structure de la légitimité susceptible de rendre compte de la façon la plus complète des résultats des analyses phénoménologiques⁴⁷.

Et, à ce point, l'analyse du symbolique de P. Bourdieu est essentielle. Elle suggère d'introduire deux « sous-circularités », caractéristiques du symbolique. La première relie les dispositions individuelles aux structures du monde social que sous-tend la violence matérielle ; la seconde *l'opus operandum* au *modus operandi*.

1. Dispositions individuelles et structures du monde social

Si c'est bien par le symbolique que s'opère la perception et la valorisation individuelle par les agents sociaux de tous les aspects du monde social, la légitimité d'un ordre politique, c'est l'accord entre les structures cognitives des agents sociaux (principe de vision et de division, instruments de construction de la réalité sociale, catégories de perception du monde physique) et les structures objectives du monde auxquelles elles s'appliquent. Cette « orchestration des *habitus* » se traduisant par un « accord tacite, préreflexif, immédiat sur le monde » suppose la puissance publique, seule capable de régler cette orchestration, de façon centralisée en même temps qu'il la produit et la conditionne. Mais la concentration de cette fonction symbolique (de ce capital) au sein de la puissance publique n'est pas un processus qui peut être conçu univoquement dans les termes de la dépossession⁴⁸.

Parce que les biens symboliques sont des biens immatériels qui reposent sur le crédit (*cf.* la composante spéculative), ils mobilisent à tout moment le « capital de confiance » accumulé par l'ensemble de l'univers dans lequel ils s'inscrivent et circulent (relation qui est évidemment à l'origine d'un risque spécifique).

Dès lors, trois conséquences pourraient être tirées de cette analyse :

- l'analogie entre le système de production et de circulation de ces biens et celui de la monnaie n'est donc seulement métaphorique, elle est structurelle (comme d'ailleurs le suggère B. Guibert [1995])⁴⁹ ;

- il ne faut pas concevoir la puissance publique (l'État national dans le régime westphalien) comme « la » banque de capital symbolique qui « garantit tous les actes d'autorité », et qui exerce un « véritable pouvoir créateur » quasi divin, mais plutôt comme la banque des banques, la banque centrale « symbolisateur » en dernier ressort. Et c'est en ce sens que le « jugement de l'État est le jugement dernier » non pas à cause de la « forme d'immortalité qu'il accorde », mais en raison de sa position dans la structure d'ensemble qui sous-tend et conditionne

47. « Les rapports de force les plus brutaux sont en même temps des rapports symboliques et les actes de soumission, d'obéissance, sont des actes cognitifs, qui en tant que tels, mettent en œuvre des structures cognitives, des formes et des catégories de perception, des principes de vision et de division: les agents sociaux construisent le monde social à travers des structures cognitives (« formes symboliques » comme dit Cassirer, « formes de classification » comme dit Durkheim, principes de vision et de division, système de classement, autant de manières de dire la même chose dans des traditions théoriques plus ou moins séparées), susceptibles d'être appliquées à toutes les choses du monde et, en particulier, aux structures sociales. » [P. Bourdieu, 1995].

48. « Bref, on passe d'un capital symbolique, diffus, fondé sur la seule reconnaissance collective, à un capital objectivé, codifié, délégué et garanti par l'État, bref bureaucratisé » [P. Bourdieu, 1995].

49. On retrouve également cette structure – et l'histoire de cette structure – dans le droit, que l'on pense par exemple à la chaîne qui va des tribunaux de commerce à la Cour de cassation.

la production et la circulation de chaque bien symbolique⁵⁰. Il s'ensuit que les différentes configurations possibles de ce système définissent des régimes de légitimation différents ;

- le droit parce qu'il porte sur l'ensemble des pratiques sociales, parce qu'il occupe toujours une position intermédiaire entre la violence matérielle qu'il officialise et le symbolique qu'il formalise n'est pas un système symbolique comme les autres.

2. *Opus operatum — modus operandi*

Les dispositions durables coordonnées, les *habitus* orchestrés, les disciplines corporelles et mentales intériorisées mises en harmonie, les structures individuelles rendues compatibles avec les structures du monde social, forment par leur combinaison ce que P. Bourdieu appelle un « transcendantal historique commun immanent à tous les sujets ». C'est ce conformisme général (moral notamment), cette *doxa*, qui constitue ce que dans d'autres traditions de pensée on appelle l'« esprit de la nation », la « croyance commune », les « valeurs nationales » ou encore l'« intérêt commun ». Il n'est évidemment pas purement arbitraire, entièrement conventionnel⁵¹, comme un langage. Il ne peut être séparé ni de la raison fonctionnelle, ni des intérêts généraux spécifiques des communautés qui s'y soumettent ou l'ont adopté, ni d'ailleurs des agents spécialisés chargés de le produire ou le reproduire.

Mais ces dispositions pour rester profondément enfouies sont mobilisées dans des formes particulières, répétitives, codifiées et sacralisées. Les rituels largement indépendants des structures elles-mêmes (dont l'arbitraire est relatif, pour reprendre la définition du symbole par rapport au signe de Saussure) sont des signaux qui court-circuitent les voies de la conscience et du calcul. Ils sont, dans la pratique, les conditions de l'immédiateté du rapport au monde social et de son caractère tacite qui sous-tend la relation de soumission doxique non réflexive (il faudrait en fait dire entièrement réflexive et aucunement réfléchie) à l'ordre établi.

De ces développements généraux sur la légitimité découlent trois conclusions importantes.

- La première concerne la structure de la légitimité. Au lieu d'être, comme la définition initiale le suggérait, une simple relation entre la puissance et la croyance, elle s'inscrit dans une structure dynamique plus complexe entre la puissance (l'exercice de la force), le pouvoir (fondé sur le droit) et l'autorité (la production de la *doxa*).

- La deuxième concerne la caractérisation des régimes de légitimité. L'analyse historique de la légitimité reste prisonnière de la typologie ou de la périodisation opérée par M. Weber [1971]. On présente en général sa thèse en disant que M. Weber a distingué trois légitimités : la légitimité charismatique étroitement asso-

50. Par exemple, pour reprendre le cas cité par P. Bourdieu: les lois somptuaires et la réglementation par l'État de l'usage des tissus et des garnitures d'or, d'argent et de soie suppose que la noblesse accorde de la valeur symbolique à ces biens et pas seulement par pure obéissance aux injonctions de l'État.

51. « Ces structures structurantes sont des formes historiquement constituées, donc arbitraires au sens saussurien, conventionnelles, *ex instituto*, comme disait Leibniz, dont on peut retracer la genèse sociale. » [P. Bourdieu.]

ciée à l'unicité et à l'extraordinaire des héros, des prophètes et des chefs singuliers ; la légitimité traditionnelle principalement incarnée dans les formes d'ordre et de domination féodales et patriarcales ; enfin, la légitimité rationnelle, fondée sur la légalité et la bureaucratie. Cette dernière, d'ailleurs, n'est pas la légitimité fondée sur la légalité en tant qu'expression rationnelle et claire de la volonté populaire, comme certains commentaires pourraient le laisser croire, mais la légitimité fondée sur la croyance en la légalité, ce qui évidemment est tout à fait différent⁵². D. Steinberger [1967] a bien montré les insuffisances d'une telle approche :

- toute légitimité est à la fois charismatique, traditionnelle et rationnelle ;
- aucune spécificité n'est vraiment concédée au « gouvernement civil » selon la propre conception de Weber, c'est-à-dire à la démocratie : « whether laws are granted or agreed upon did not make an essential difference for his defiant and somewhat bitter « realism » » ;
- la forme politique de « cité » est « a-légitime », en dehors du champ de la légitimité, ni légitime ni illégitime, ainsi que toute forme d'ordre public reposant sur le gouvernement direct.

- Troisième conclusion générale : sur le plan phénoménologique, il paraît plus conforme à l'histoire tant des institutions que des doctrines politiques de n'opposer que deux grands régimes de légitimité [Steinberger, 1967] : un régime « religieux » de légitimité et un régime laïc, ou civil, avec l'un comme l'autre des degrés, ou des sous-régimes :

- dans le régime religieux, c'est évidemment le rapport à Dieu qui opère la différenciation des sous-régimes (l'empereur est Dieu lui-même ; il a une origine divine [fils de Dieu] ; il a une vocation divine ; il a une inspiration divine) que l'on pourrait regrouper dans deux grandes catégories : celle de l'apothéose (déification) ou celle de l'épiphanie (apparition), selon que le rapport de l'empereur à Dieu est physique ou spirituel ;
- dans le régime laïc, c'est le niveau et la forme d'agrégation des communautés – et donc des structures de leur reproduction et, parmi celles-ci, les procédures de production de la volonté de cette communauté par laquelle elle se définit –, c'est-à-dire l'élection qui est discriminante.

52. « La forme aujourd'hui la plus suivie de légitimité c'est la croyance en la légalité, c'est-à-dire la disposition à suivre des prescriptions formellement correctes et établies dans la manière habituelle. »

TABLEAU 3. L'UNION EUROPÉENNE ET LES MODÈLES CANONIQUES D'UNION D'ÉTATS NATIONAUX ET FÉDÉRAUX

	FÉDÉRATION	ATTRACTION	UNION EUROPÉENNE	ATTRACTION	CONFÉDÉRATION
Niveau parlementaire	Parlement européen élu <ul style="list-style-type: none"> • vote des dépenses • consultation 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoir de veto développé • En droit élu par un unique collège 	Différenciation des pouvoirs du Parlement selon les domaines	En fait élu par des collèges nationaux	Le Parlement n'a pas de compétences fiscales
Niveau exécutif	Le Conseil vote à la majorité (qualifiée) sur certaines matières	<ul style="list-style-type: none"> • La Commission a le monopole de l'initiative des textes • La Commission est responsable devant le Parlement 	<ul style="list-style-type: none"> • La Commission a le monopole de la décision • Les États ont le monopole des moyens matériels de l'exécution 	Le Conseil européen a de fait le monopole des grandes orientations	<ul style="list-style-type: none"> • Compromis de Luxembourg • Conseil vote à l'unanimité sur certaines matières • Non intervention des organes communautaires (PESC, JAI) • Le Conseil est désigné par les États • La Commission est désignée par les États
Judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> • Droit d'agir de la Commission (« gardienne des traités ») • Application directe des normes • Marges d'interprétation des textes par la CJCE 	Normes européennes supérieures aux lois internes, même postérieures	Ordre judiciaire autonome limité aux matières économiques	Le traité est subordonné aux ordres constitutionnels	<ul style="list-style-type: none"> • La CJCE n'a pas les moyens matériels d'application de ses décisions • Droit d'agir des États membres • La CJCE est exclue des deuxième et troisième piliers
Principes constitutionnels	<ul style="list-style-type: none"> • Banque centrale indépendante • Citoyenneté • Corps électoral en principe unique 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidiarité • Intégration de normes générales 	Entre traité (coopération) et constitution (intégration)		Droit de sécession de fait

Mais ces désignations sont évidemment trompeuses : il existe dans les régimes civils des religions « laïques », que l'on pense au communisme soviétique (comme il existe dans les régimes religieux des règles politiques « laïques », l'élection d'un roi par les grands par exemple, qui n'a rien de « contractuel » puisque c'est un moyen de révéler le roi choisi par Dieu comme l'est, actuellement, l'élection du pape par les cardinaux). Pour dépasser les fausses évidences suggérées par les termes de « religieux » et de « laïc », il faut tenter de caractériser le régime de légitimité par rapport aux éléments structurels qui la définissent. On serait alors amené à opposer deux grands régimes de légitimité passés selon le degré d'endogénéité de l'instance de production de la règle de droit qui est intermédiaire entre la puissance et l'autorité : le régime « religieux » serait celui, fondamentalement, où la loi paraît donnée (soit par Dieu – loi divine – soit par la nature – *jusnatural*) ; le régime laïc, celui où la loi paraît l'expression de la volonté d'une communauté (celle-ci étant évidemment définie circulairement par celle-là). Cette caractérisation évidemment sommaire a le mérite de laisser la place à des régimes intermédiaires de légitimité pouvant être ceux d'une union d'États sans recourir à une définition purement axiologique de la légitimité

ESQUISSE D'UNE MÉTHODE D'ANALYSE D'INSTITUTIONS ÉTATIQUES « POSTWESTPHALIENNES » (NON « ABSOLUMENT » SOUVERAINES, NON « OMNICOMPÉTENTES ») APPLIQUÉE À L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne n'est ni un embryon d'État national – même fédéral – ni une union conventionnelle d'États nationaux.

Dépourvue durablement de toute légitimité autonome [Lutton, 1986] elle ne peut prétendre constituer une entité publique semblable aux États actuels même si elle emprunte au modèle national beaucoup de ses principes : un ordre juridique autonome ; un collège électoral en principe unifié (il est prévu dans le traité que les élections au Parlement européen soient organisées à l'échelle de l'Europe et non à celle des États nationaux comme c'est le cas aujourd'hui ; mais cette disposition n'est pas mise en œuvre) ; un Parlement doté de pouvoirs réels.

La fédération n'est pas non plus le modèle institutionnel théorique auquel correspond l'Union, même dans ses formes les plus protectrices de la souveraineté des États fédérés [Croizat, 1995 ; Scelle, 1934] qui prévoient un partage juridique strict des compétences législatives et exécutives entre tous les ordres de gouvernement – fédéral et fédéré – et un contrôle de ce partage par une instance judiciaire souveraine, car elle ne dispose ni d'un parlement des peuples, ni d'un sénat des États.

Le modèle fédéral n'a jamais paru compatible avec la volonté des États membres de continuer à disposer des moyens considérés par eux comme la condition et la garantie de leur indépendance et de leur souveraineté, à commencer par ceux de police et de défense. Néanmoins, ce modèle de la fédération a aussi beaucoup inspiré la construction européenne (extension du champ d'application des règles de décision à la majorité, rôles politiques de la Commission et du Conseil, existence de politiques communes très intégrées, comme la PAC).

Quant à la confédération [Stephanov, 1995], très protectrice du droit de sé-

cession de ses membres et de leur reconnaissance par les États tiers, elle a, par nature, des règles, des formes et des domaines d'intégration qui ont toujours paru trop restrictifs aux pays européens au regard de leur volonté de coopération et de la nécessité de leur intégration. Elle constitue cependant un modèle institutionnel qui a toujours exercé sur l'Union de puissantes forces d'attraction (compromis de Luxembourg, rôle d'impulsion du Conseil européen, contrôles nationaux des textes d'exécution élaborés par la Commission – la « comitologie » – et, enfin, monopole de l'exécution de ces textes par les États membres).

L'Union européenne est une institution hybride d'une nature composite, impossible à définir avec les catégories traditionnelles de l'État national. Ainsi, la caractérisation sur un mode autre que descriptif ou intuitif de son état actuel, c'est-à-dire l'explicitation des principes fondamentaux qui sous-tendent ses institutions et des modèles possibles de son évolution future suppose un travail théorique préalable de construction des éléments les plus fondamentaux et les plus généraux de tout ordre public – et corrélativement de toute « société mondiale » – permettant de caractériser ce que nous avons appelé les différents « régimes d'ordre public » ou de pouvoirs publics et donc faisant ressortir l'État national, les formes d'organisation des pouvoirs publics antérieures (empire, féodalité) et l'Union actuelle comme des configurations particulières de ces éléments fondamentaux⁵³. Tâche évidemment d'une extrême difficulté, mais à laquelle pourtant il ne faut pas renoncer pour dégager : un tant soit peu de l'emprise de l'État national les catégories à travers lesquelles sont conçus les pouvoirs publics, et l'ordre du monde en général⁵⁴.

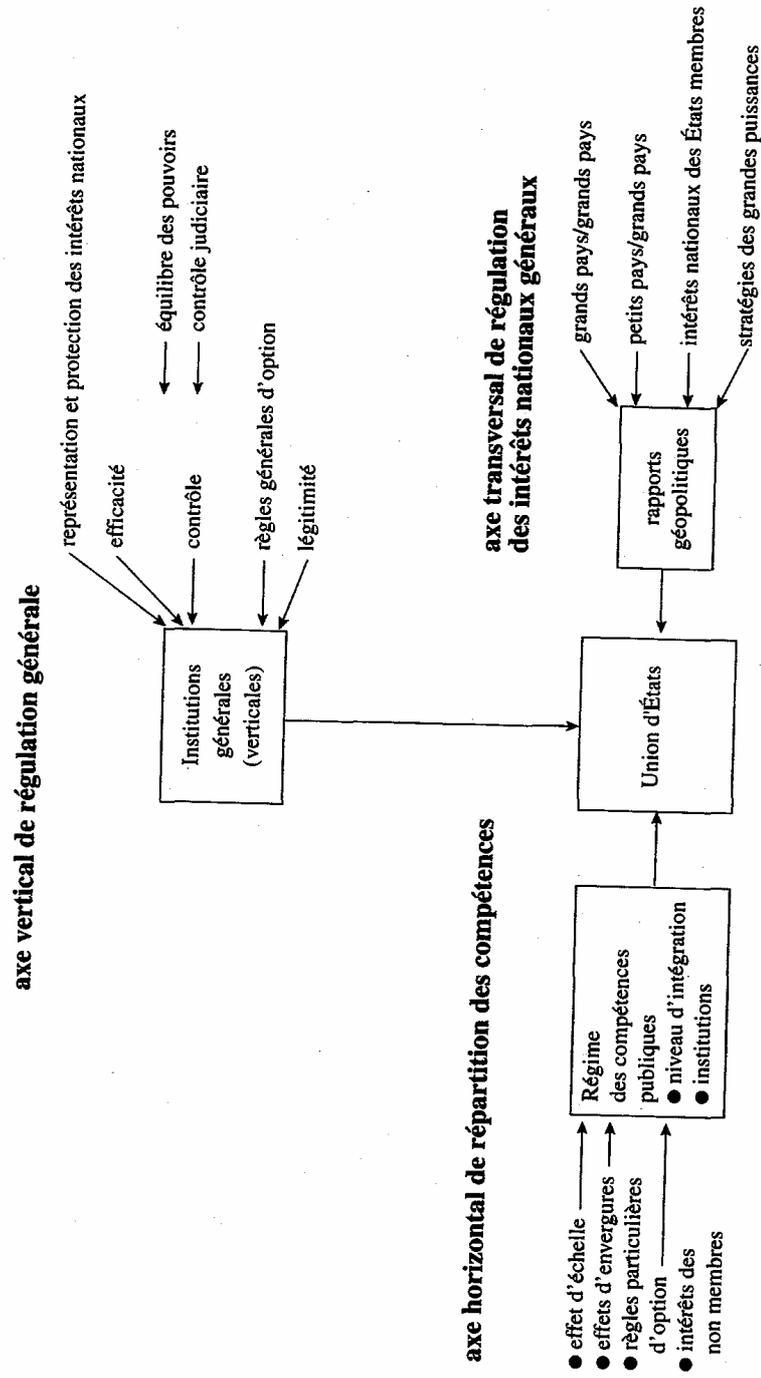
En toute logique, et au niveau le plus général, toute pensée un peu rigoureuse sur une union d'États doit reposer sur la définition et l'analyse des relations de quatre ensembles de variables :

- les différentes distributions possibles entre les États membres des compétences relatives aux pouvoirs publics (analyse dite « matérielle » en droit public, ou encore « substantielle ») ;
- les différents ensembles de pays membres de l'Union entre lesquels ces compétences sont réparties, puisque l'Union n'étant pas un État national la dimension infraeuropéenne (nationale) subsiste en tant que telle. (En droit, cela signifie que l'Union ne saurait disposer de la « compétence des compétences » caractéristique, aux yeux du juge notamment, de la souveraineté absolue) ;
- les différents modèles d'institutionnalisation (au sens le plus large) de l'Union, dans leurs deux dimensions :

53. Cette redéfinition ne viserait surtout pas à reconstruire une genèse – c'est-à-dire à expliciter les liens statiques et dynamiques logiquement nécessaires entre ces éléments – qui, par principe, ne peut faire apparaître une institution que comme la réalisation d'une nécessité immanente (sur le modèle par exemple de la très traditionnelle genèse de la monnaie qui explique par la seule logique fonctionnelle le passage de la monnaie coquillage à la monnaie électronique) mais elle tendrait à éclairer les possibilités d'une histoire, c'est-à-dire les enchaînements nécessaires et contingents à partir d'une situation existante (ses conditions initiales).

54. Une telle entreprise n'est cependant pas aujourd'hui hors de portée car elle dispose avec l'expérience de la construction européenne d'un matériel empirique assez riche pour guider l'élaboration des hypothèses et servir de matériaux à leur discussion.

TABEAU 4. UN CADRE D'ANALYSE D'UNE UNION D'ÉTATS



(Ce tableau ne décrit pas les interrelations directes entre les variables)

- une dimension horizontale relative à la régulation des différentes compétences mises en commun (par exemple la PAC, le pacte de stabilité, la PESC...) ⁵⁵ ;
- une dimension verticale correspondant à la régulation de la cohérence entre les régulations des différentes compétences mises en commun ⁵⁶ ;
- enfin, les différents modèles de dynamique de courte période de redistribution des compétences des pouvoirs publics au sein de l'Union (entre les États membres et l'Union), sur de nouvelles échelles territoriales et communautaires (au sens d'ensemble de personnes).

LES COMPÉTENCES ET LEUR DISTRIBUTION

Cet angle d'analyse de la construction européenne, par la répartition des compétences, est celui qui est privilégié par les approches néofonctionnalistes [Mueller, 1995 ; Wyplosz, 1994]. C'est aussi, depuis le traité de Maastricht, celle de l'Union elle-même qui place la répartition des compétences entre l'Union et les États membres sous l'empire du principe de subsidiarité. Il implique que soient transférées à l'Union les compétences « paneuropéennes », c'est-à-dire les compétences dont l'exercice (le « bien public » associé, les externalités) touche tous les Européens, et les touche tous de façon indépendante de leur localisation géographique (exemple d'un tel bien « paneuropéen » : l'amincissement de la couche d'ozone). Les raisons des insuffisances pratiques de cette approche, dont on sent bien intuitivement le caractère trop théorique, sont difficiles à caractériser simplement. Celle qui est le plus souvent invoquée est le poids de l'histoire, le prix qu'il faut payer au passé, le coût que l'on encourrait à démêler ce que les folies – l'irrationalité ou l'aveuglement – de jadis ont emmêlé par rapport aux gains qu'on en tirerait ⁵⁷. Ce serait ainsi la rémanence propre aux institutions qui ferait obstacle à la redistribution, sans délais et sans effets d'hystérèse, des compétences publiques selon le principe supposé rationnel de la subsidiarité. Et donc à la reconfiguration en conséquence de l'architecture institutionnelle de l'Union : au bien public national un gouvernement et un Parlement national, aux biens publics transnationaux des institutions confédérales, aux biens publics paneuropéens des institutions fédérales (par exemple, pour une application à l'Europe : CEPR [1995]). Cet argument n'est pas très convaincant. Plus probablement, la faible portée pratique de cette approche par la subsidiarité relève de causes intrinsèques. Il est d'abord difficile de trouver des biens strictement « paneuropéens » au sens de la théorie, d'autant plus que celle-ci admet dans le système de préférences des agents des valeurs qui ne sont pas strictement économiques ou fonctionnelles (par exemple, le désintérêt ou l'altruisme). Par ailleurs, il peut être efficient d'un strict point de vue fonctionnel de coordonner l'exercice de compétences relevant pourtant de deux niveaux d'intégration différents (national, confédéral ou fédéral) si ces compétences sont fortement interdépendantes. Il est même difficile de

55. Cette discussion est celle qui est privilégiée par les théories des « régimes internationaux ».

56. Cette dimension est la grande oubliée des théories des relations internationales parce que, justement, elles présupposent l'État national.

57. C'est aussi l'argument avancé par les économistes américains – hostiles à la monnaie unique – lorsque l'on leur suggère qu'il conviendrait que chaque État des États-Unis recouvre son droit de battre monnaie afin d'éviter aux ouvriers américains ces migrations interrégionales par lesquelles sont absorbés aux États-Unis les chocs asymétriques de la théorie des zones monétaires optimales.

fortement interdépendantes. Il est même difficile de concevoir le contraire quand l'administration des compétences a des incidences budgétaires⁵⁸. Les échelles d'externalités – si elles sont identifiables, compétence par compétence – ne peuvent dicter à elles seules le niveau de l'intégration des compétences dès lors qu'il existe des effets d'envergure entre ces compétences. Enfin, l'exercice des compétences publiques – qui suppose toujours la coercition – est subordonné intrinsèquement à un ordre symbolique spécifique, un régime de légitimité particulier, dépendant davantage des institutions de régulation de la cohérence d'ensemble de l'exercice des compétences publiques que de la régulation de chaque compétence ; des institutions publiques verticales plutôt qu'horizontales. Mais ces critiques du néofonctionnalisme ne doivent certainement pas conduire à rejeter toute analyse fonctionnelle des conditions de possibilité d'une union d'États au bénéfice d'une approche exclusivement politique.

Pour caractériser le niveau d'intégration d'une compétence dans une union d'États quatre paramètres doivent être pris en compte.

- L'effet d'échelle de la compétence ; il correspond à l'incidence de l'échelle géographique de l'exercice d'une compétence, compte tenu de ses externalités propres, sur les conditions d'exercice de cette compétence.

- Les effets d'envergure ; c'est-à-dire les gains tirés de l'exercice coordonné des différentes compétences, ou encore, et symétriquement, l'incidence du démembrement fonctionnel des compétences publiques sur les conditions de leur exercice. Ces effets sont en réalité peu étudiés et donc peu connus, à cause justement, de la « naturalisation » du caractère omnicompétent des pouvoirs publics produit par l'État national. Lorsque ces effets d'envergure sont puissants, les compétences correspondantes doivent être regroupées dans des « blocs de compétences » afin d'être régulées conjointement par les mêmes institutions (c'est ce qui a été fait dans le traité de l'Union avec le découpage en trois piliers). Ce regroupement ne doit pas nécessairement être calqué sur celui qui est pratiqué dans un État national. Les « blocs de compétences » peuvent être différents des « départements ministériels », parce qu'ils ne procèdent pas nécessairement du même ensemble de déterminations. Par exemple, on sait que le troisième pilier regroupe sous un même ensemble de procédures la gestion commune des politiques d'immigration et des politiques de lutte contre le trafic de drogue. La convention de Schengen retient également ce principe de regroupement. Cette agrégation est la réplique de celle qui prévaut dans les États nationaux puisque ces deux fonctions relèvent d'un même ministère, celui de l'Intérieur, dans lequel sont concentrés les principaux moyens – police et surveillance des frontières – de mise en œuvre de ces deux politiques. Or, ces deux politiques soulèvent, dans le cadre de l'Union, des questions très différentes, qui appelleraient des institutions de régulation séparées, même si, évidemment, toutes deux dépendent de l'adoption ou non du principe de la frontière extérieure commune (et donc de la suppression des frontières intérieures sur le modèle de la convention de Schengen). C'est aussi de la prégnance des découpages et des catégorisations opérés dans un État national que le troisième

58. Par exemple: comment organiser l'arbitrage entre l'affectation des crédits à l'environnement (paneuropéen donc relevant du Parlement européen) et l'affectation de crédits à l'enseignement (national, donc relevant de parlements nationaux).

pilier a été construit, de manière inappropriée, sur le modèle du deuxième pilier. Les principes horizontaux d'intégration des compétences dans une union d'États ne sont pas nécessairement identiques aux principes d'intégration – eux aussi horizontaux, mais dans une horizontalité différente – de ces compétences dans un État national.

- Un autre ensemble de facteurs auxquels est subordonnée la définition des institutions de régulation horizontale des différentes compétences dans une union d'États est évidemment constitué des conditions extérieures à l'union qui s'imposent à ces régulations. Ces facteurs ne sont pas « exogènes », car ils peuvent dépendre des institutions et des stratégies de l'union elle-même. Parmi ces facteurs, il faut compter la stratégie des autres pays, en premier lieu des grandes puissances (ce qui est décisif aujourd'hui pour la PESC), mais aussi les conditions générales d'exercice des différentes compétences (mobilité géographique des facteurs de production pour l'UEM, échelle d'intégration du grand banditisme pour le troisième pilier...).

- Enfin, doivent être posées les conditions auxquelles est subordonnée l'option d'intégration des différentes compétences transférées à l'Union ouverte aux États membres, c'est-à-dire l'intégration différentielle. C'est en inscrivant ainsi l'altérité de ses membres au cœur de ses institutions, la possibilité que certains d'entre eux n'aient pas les mêmes intérêts aux différentes répartitions possibles de certaines compétences, que l'Union intègre le plus radicalement le principe de la pérennité de la souveraineté des États membres. Avec l'option, l'Union abandonne un des principes caractéristiques de l'État national : l'omnicompétence (ou l'équicompetence) et rompt radicalement avec son régime de pouvoirs publics. Elle apparaît ainsi comme une forme hybride nouvelle : une synthèse de la confédération et de la fédération ; un point d'équilibre entre l'émergence de sa souveraineté et la pérennité de celle de ses membres. Mais cette option constitue évidemment un puissant facteur de fractionnement de l'Union qui peut la faire dériver vers des formes polaires d'union : soit une prolifération d'accords interétatiques qui annule la souveraineté de l'Europe (l'Europe à la carte de J. Major ; discours de Leyde de 1994) soit une recomposition sur le modèle fédéral autour d'un nombre réduit de pays (l'Europe « noyau dur » de la CDU/CSU ; proposition de K. Lamers/N. Schauble) qui annule la souveraineté de ses membres en tant qu'États. Ces formes limites suggèrent que l'équilibre vers lequel converge un régime de pouvoirs publics non omnicompétents est directement conditionné par les institutions destinées à stabiliser les multiples tensions qu'engendrent ses asymétries et différenciations intrinsèques. Cette institutionnalisation s'opère à deux niveaux : le premier niveau – d'ordre constitutionnel – est celui des conditions générales d'intégration d'une compétence optionnelle (unanimité, ce qui implique l'accord des pays qui ne l'intégreront pas, ou majorité qualifiée) ; le second niveau est celui de la régulation de l'optionnalité de la compétence en cause (droits et obligations réciproques des pays selon les options prises par chacun) qui dépend évidemment des conditions d'exercice de cette compétence, notamment de ses externalités.

Ces catégories d'analyse permettent de procéder à une première caractérisation – de nature plutôt fonctionnelle – des différents modes de régulation des compétences publiques dans une union d'États réellement différente d'un État national,

même fédéral. Première, car pour chaque compétence considérée, de multiples régimes d'intégration des compétences existent *a priori*, différenciés non plus par les propriétés intrinsèques des compétences mais par les institutions par lesquelles ces intégrations peuvent être organisées ainsi que les intérêts des États membres à les partager, de façon optionnelle ou non.

Peu vent être ainsi caractérisés dans ce cadre les principaux grands régimes possibles d'intégration des principales compétences (dans l'hypothèse où la construction antérieure – donc le marché unique et l'engagement d'intégrer les pays d'Europe centrale et orientale – est considérée comme acquise et irréversible) constitutives des trois piliers actuels de l'Union européennes⁵⁹.

a) En matière d'Union économique et monétaire [Dehove, 1995], si l'on suppose que la monnaie unique se réalisera et que les pays ayant bénéficié d'une option d'exemption (Royaume-Uni, Danemark, Suède et, éventuellement, certains futurs adhérents) la feront effectivement valoir, ou que certains pays ne parviendront pas à satisfaire les critères⁶⁰, les régimes d'intégration seront caractérisés par les deux systèmes de règles encadrant l'intégration monétaire différentielle, d'une part (entre les pays ayant intégré l'UEM et les pays ne voulant pas l'intégrer⁶¹), et l'intégration budgétaire, d'autre part.

- En ce qui concerne l'intégration monétaire, les relations entre les « in » et les « out » peuvent être gouvernées par un système monétaire de type européen, nécessairement plus asymétrique que le SME⁶² à cause du poids de l'euro, ou encore plus étroitement, et de façon plus contraignante, selon le principe de *currency board* [Gros, 1996] ou, enfin, elles peuvent n'être soumises à aucun règle. Dans ce cas, compte tenu des interdépendances entre le marché unique et la monnaie [Emerson, 1990 ; Eichengreen, 1993] qui sous-tendent et justifient l'intégration de la compétence monétaire, et qui offrent des opportunités de gains à des stratégies monétaires non coopératives [Martin, 1995 ; Laskar, 1995] un système de sanctions⁶³ destiné à faire obstacle à de telles stratégies doit être défini.

- Pour ce qui est de l'intégration budgétaire, toutes les études [Eichengreen, 1993 ; Pisany-Ferry, 1994 ; Blanchard et Muet, 1993 ; Plihon, 1993] s'accordent à considérer que tant pour des raisons structurelles que pour des raisons de compatibilité entre la politique monétaire et la politique budgétaire [OFCE, 1994], notamment pour la régulation conjointe du taux de change de l'euro et de la

59. Blocs de compétences que l'on considérera dans la suite, pour simplifier, comme des regroupements de compétences appropriés à l'analyse des conditions de la régulation « horizontale » des compétences de l'Union, en dépit des critiques formulées précédemment sur la pertinence de ces agrégations.

60. En régime permanent, on ne s'intéresse pas ici aux règles devant s'appliquer aux pays dits en dérogation (les « pré-in »).

61. Ce qui est toujours possible, paradoxalement, dans le respect formel du traité, puisque ces critères impliquent de fait la participation au 5MB, qui n'est pas une obligation du traité.

62. Formellement, car on sait que dans son fonctionnement réel, le 5MB a toujours été fortement asymétrique (au bénéfice du deutsche Mark même après les accords de Bâle-Tyborg, qui visaient pourtant à le rendre plus symétrique) [H. Ungerer *et al.*, 1986, 1990].

63. Un système d'incitation serait de fait pénalisant pour les États membres ayant intégré l'Union monétaire.

contrainte extérieure, la création d'un budget européen commun (ou l'extension du budget actuel) stabiliserait l'intégration monétaire par la monnaie unique, alors *qu'a contrario* l'absence d'un tel budget est de nature à compromettre la pérennité de l'UEM. Mais cette création suppose, évidemment, l'intégration d'autres compétences, celles qui seraient financées par ce budget. Une régulation alternative – celle qui a été en fait retenue par le traité de l'Union consiste à institutionnaliser la coopération budgétaire. Cette institutionnalisation peut prendre deux formes principales. La coordination peut être complètement prédéterminée par des règles intangibles, non susceptibles d'interprétation. C'est la solution qui a été retenue par l'Union dans le cadre du « pacte de stabilité ». Elle peut définir, seulement, la discipline budgétaire que la monnaie unique suppose (c'est le cas du pacte de stabilité) comme elle peut aussi prévoir des coordinations budgétaires destinées à soutenir l'activité (article 103, ou de façon plus active, en instituant par exemple un système de « droits de tirage » de la communauté sur des réserves budgétaires nationales constituées à cet effet). La coordination budgétaire peut aussi prendre une forme plus discrétionnaire. Cela suppose alors la création d'un organe spécifique intégré aux institutions communautaires (par exemple le conseil Ecofin dans une formation spéciale) ou non intégré (« Conseil de stabilité » proposé par la France au sommet franco-allemand du début 1997).

Ces différentes modalités d'intégration budgétaire ne sont pas toutes également compatibles avec les différentes modalités d'intégration monétaire, notamment à cause des facultés d'option.

b) Dans le domaine de la sécurité, les facteurs extérieurs à l'Union, en tout premier lieu la stratégie adoptée par les États-Unis quant à leur participation à l'organisation de la sécurité du continent européen jouent évidemment, par construction, un rôle déterminant. Trois régimes contrastés d'organisation de la sécurité européenne peuvent être aujourd'hui envisagés de façon réaliste, compte tenu du renouvellement actuel des concepts de sécurité et de défense⁶⁴ et des données géopolitiques du continent européen⁶⁵ [Chavagneux et Dehove, 1995].

Le premier modèle est celui de l'« identité européenne de défense ». L'Union européenne, au fur et à mesure qu'elle progresserait comme cela est prévu dans le traité vers une intégration croissante des politiques de sécurité et de défense et qu'elle s'élargirait à l'Est intégrerait ses stratégies et ses moyens de défense et constituerait un second pilier relativement autonome au sein de l'OTAN, avec les États-Unis. Complémentairement, l'OSCE, ou une autre institution rassemblant : uniquement les pays de l'Union et ceux de la CEI, aurait pour vocation de concilier les politiques de sécurité de l'Union européenne, de l'OTAN et de la CEI.

64. Si les risques militaires n'ont pas disparu avec la fin de la guerre froide, ils ont perdu la position exclusive qu'ils occupaient dans les conceptions relatives à la défense de l'Europe pendant la période des blocs pour être englobés dans une conception beaucoup plus large qui est celle de la sécurité. Cette conception fait jouer un rôle plus important à l'instauration de la confiance par la projection de la stabilité et de la sécurité sur l'environnement proche.

65. Le recul en Europe de la menace soviétique s'est accompagné d'une nouvelle source majeure de risques provenant de l'instabilité potentielle de la région centrale et orientale de l'Europe provenant des difficultés de sa transition vers la démocratie et le capitalisme de marché, d'une part, et la poussée irrédentiste, d'autre part (l'Europe des brasiers).

Ce modèle est assez différencié pour permettre une stabilisation durable du continent européen à travers un système d'alliances emboîtées susceptible d'équilibrer les intérêts vitaux désormais diversifiés des Européens, des États-Unis et de la Russie :

- il permet d'assurer la sécurité des pays d'Europe centrale et orientale sans inquiéter la Russie, puisque l'organisation de cette sécurité ne se fait ni sans elle, ni contre elle, dans la mesure où l'intervention des États-Unis, dans cette défense, est indirecte puisqu'elle passe par l'Union européenne ;

- il permet aux États-Unis de contrôler la stabilité du continent européen ce qui est leur intérêt compte tenu de la menace résiduelle de la Russie – sans y être directement impliqué, ne serait-ce que financièrement – ce qui est désormais possible depuis la chute du mur de Berlin ;

- il permet à l'Europe de continuer à bénéficier de la garantie des États-Unis, ce qui est – peut-être temporairement – nécessaire compte tenu de ses propres insuffisances en moyens (observation, communication, transport) et de la puissance résiduelle de la Russie.

Ce scénario implique aussi des conditions très restrictives :

- la mise en œuvre effective du concept de GFIM (dont le principe a été accepté par l'OTAN, en 1994) qui prévoit la possibilité pour l'Union de disposer des forces de l'OTAN hors de la chaîne de commandement OTAN (SACEUR) et donc du contrôle des États-Unis ;

- la convergence des conceptions des grands pays européens (France, Allemagne, Royaume-Uni) sur le degré de dépendance à long terme des Européens à l'égard des États-Unis en matière de défense et sur le degré de coopération avec la Russie ;

- la définition des conditions d'option, de façon générale pour les pays neutres, mais aussi de façon plus particulière pour les pays membres de l'Union qui ne souhaiteraient pas, pour des raisons politiques, participer à certaines opérations.

Le deuxième modèle d'organisation de la sécurité européenne est celui de l'« OTAN élargi ». Il repose sur l'extension à tout le continent européen – hors CEI – du modèle OTAN/Communauté européenne qui avait prévalu pendant la guerre froide : à l'OTAN, l'organisation de la sécurité du continent et à la Communauté celle de la stabilité économique. Il est subordonné à une intervention maintenue, voire accrue des États-Unis en Europe et à l'acceptation par la Russie de l'extension de cette intervention à ses frontières.

Le troisième modèle est celui de la « confédération européenne ». Il est fondé sur le retrait des États-Unis et de l'OTAN du continent européen, sans intégration parallèle des politiques européennes, en sorte que la sécurité et la stabilité de l'Europe soient assurées par une organisation de coordination et de coopération regroupant l'ensemble des pays de l'Union et ceux de la CEI.

c) La définition de régimes alternatifs de régulation des compétences relatives au troisième pilier soulève des questions très différentes de celles posées par les autres piliers [Bénard, Dehove et Tenzer, 1995]. Ce bloc de compétences regroupe des matières en réalité très disparates au regard de leurs conditions d'intégration dans une union d'États (drogue, immigration, notamment) qui ne peuvent être ramenées à la seule intégration des politiques de contrôle aux frontières, comme

cela est le cas aujourd'hui, pour l'essentiel, dans la convention de Schengen. Les compétences en cause ne peuvent être l'objet par nature de stratégies non coopératives puisque les intérêts des différents États membres sont relativement indépendants : les Pays-Bas ne gagnent rien à accroître la consommation de drogue en France. En revanche, les politiques peuvent être très interdépendantes dès lors qu'elles sont intégrées : par exemple, dans le cadre d'une frontière extérieure commune, la perméabilité de la frontière dépend entièrement de celle de chacune de ses parties.

L'intégration dépend donc directement de la capacité des États membres (dans le cadre d'une politique dont la mise en œuvre est décentralisée) ou de l'Union (lorsque la mise en œuvre est centralisée) à assurer leurs obligations mutuelles, et elle est conditionnée par la confiance de chaque État membre en la capacité réelle de tous les autres (ou de l'Union) à respecter leurs engagements collectifs d'efficacité et de diligence.

Elle dépend aussi des conceptions propres à chaque État membre relatives aux politiques qu'il convient de mettre en œuvre (drogue évidemment, mais aussi immigration) et donc du système de normes juridiques qui doivent les encadrer. On pense donc habituellement qu'une condition impérative de l'intégration de ces politiques est l'harmonisation – voire l'intégration – des parties des codes pénaux qui les concernent⁶⁶. Il est vrai, par exemple, que le droit de la drogue est très différent aux Pays-Bas et en France [Debock, 1995]. Mais, Paradoxalement, l'analyse des politiques réellement appliquées par les États membres suggère que ces normes juridiques ne sont pas pleinement mises en œuvre par les États – elles ne peuvent d'ailleurs pas l'être tellement ces normes sont parfois rigoureuses – et que les politiques appliquées font l'objet d'une convergence beaucoup plus profonde – même s'il y a des différences réelles – que la comparaison des catalogues nationaux des interdictions et des sanctions ne le laisserait penser. La raison de ces différences entre les politiques « nominales » – affichées, annoncées et codifiées – et les politiques « réelles » – effectivement appliquées – tient sans doute à la fonction symbolique de ces politiques et de leur expression, qui participent directement parce qu'elles touchent à la conception de l'intégrité de soi, et au rapport à l'étranger, à la définition de l'identité nationale.

Trois grands modèles contrastés de régulation de ces compétences peuvent être envisagés :

- dans le premier, l'Union refuse d'intégrer en son sein la notion de frontière extérieure commune et elle en reste aux formes de coopérations peu contraignantes prévues dans le traité de Maastricht ;
- dans le deuxième, elle généralise l'application de la notion de frontière commune définie dans le traité de Schengen [Fontanaud, 1996] à l'ensemble des pays de l'Union et le contrôle de cette frontière commune peut alors être assuré par une police des frontières commune ;
- dans le troisième modèle, le contrôle de la frontière commune est assuré par la police des frontières de chaque pays.

66. La « concurrence des règles » étant là plus qu'ailleurs inapplicable.

LES PAYS

Comment caractériser autrement qu'empiriquement, comme le fait l'analyse géopolitique traditionnelle (l'Allemagne, la France, le Luxembourg ont intérêt à ce que...), le système des intérêts nationaux des pays de l'Union par rapport à la construction de l'Union et à ses principes et règles ? La catégorisation la plus courante (pour la définition des politiques, plus que des institutions) est celle qui oppose les pays du Nord et les pays du Sud. On peut montrer [Middelmas, 1995] que cette façon d'intégrer la dimension nationale dans l'Union européenne qui doit beaucoup à l'application à l'Union de la logique des alliances entre États nationaux et à la constitution subséquente de zones d'influence stables – ne correspond pas à la variété des configurations des positions des États membres sur les questions que l'Union a eu à traiter dans le passé, et à la mobilité des accords et désaccords entre les États membres selon les sujets et même, pour un même sujet, au cours des négociations⁶⁷.

En ce qui concerne seulement les aspects généraux de la construction européenne, de niveau constitutionnel, touchant donc aux règles d'intégration des compétences et de leur régulation, trois grands systèmes d'oppositions dominent les autres.

Le premier est celui qui oppose les grands pays entre eux. Une des grandes fonctions d'une union d'États est de neutraliser le développement des régimes géopolitiques d'équilibre hégémonique – instables en Europe, puisqu'ils ne se terminent pas autrement que par des guerres – et donc à canaliser les rivalités les grands pays vers la coopération en vue de l'organisation d'un ensemble géopolitique assez intégré pour pouvoir peser dans le monde. C'est pour cette raison qu'en Europe la coopération entre la France et l'Allemagne est à la fois une condition et une conséquence de la construction européenne.

- Le deuxième est celui qui oppose les petits États aux grands États ; il exprime qu'une union d'États n'est pas uniquement et durablement une intégration des peuples, mais qu'elle est définitivement une coalition d'États et qu'en tant que telle, elle doit inscrire dans ses institutions les plus fondamentales que, même si l'égalité n'est pas toujours possible (un État = une voix), le rapport de puissance politique entre un petit État et un grand État doit toujours être très supérieur aux rapports de leur puissance économique ou démographique.

- Les deux ensembles d'oppositions précédents sont définis de façon très générale (par exemple : les petits États ont intérêt au renforcement du rôle de la Commission...). Leur spécification (par exemple : parmi les petits États, la Suède a intérêt au renforcement des pouvoirs de la Commission sur la politique d'environnement...) exige, évidemment, de caractériser précisément, pour chaque modèle institutionnel d'Union, le système des intérêts géopolitiques de chaque pays de l'Union compte tenu de son histoire, de sa position géographique, de ses ressources, à appartenir à l'Union. Ce système est évidemment conditionné par les intérêts géopolitiques des États non membres de l'Union.

67. Les négociateurs ont l'habitude de dire qu'au début de toute négociation européenne la France est proche du Royaume-Uni et assez éloignée de l'Allemagne et qu'à la fin elle est d'accord avec l'Allemagne, contre le Royaume-Uni.

LES INSTITUTIONS DE L'UNION

Se donner des instruments d'analyse un tant soit peu précis et rigoureux des institutions d'une union d'États est une entreprise singulièrement difficile. La théorie orthodoxe de l'organisation des pouvoirs publics, présupposant les principes de l'État national, ne reconnaît que deux modalités d'intégration des compétences entre les États : la confédération et la fédération, dont on a vu qu'elles ne correspondaient ni à la logique passée de la construction européenne ni à sa pente actuelle. Les théories générales des institutions, notamment celles que l'on regroupe sous le terme de « nouvel institutionnalisme » [Powell et Di Maggio, 1991] s'appliquent mal aux institutions relatives aux pouvoirs publics (qu'en général, elles écartent d'ailleurs implicitement de leur champ), à cause de la singularité irréductible de ces institutions, qui est qu'elles sont dotées du monopole d'exercice de la violence légitime. Elles ne sont en outre ni assez avancées, ni assez intégrées pour offrir un cadre d'analyse cohérent à un objet aussi complexe qu'une union d'États accomplie, parce que les fonctions que ces institutions doivent assurer sont hétérogènes et parce qu'elles doivent être articulées à des institutions nationales assurant les mêmes fonctions. Force est donc de suivre une démarche empirique et inductive. Les rapports sur le fonctionnement de l'Union qui ont été rédigés par les différents organes de l'Union en vue de la conférence intergouvernementale (CIO) de 1996 [Commission, 1995 ; Conseil, 1995 ; Parlement, 1995] suggèrent de mettre l'accent sur cinq points principaux : la capacité des institutions à assurer la représentation et la protection des différents intérêts ; l'efficacité ; le contrôle des décisions ; les règles générales de régulation de la faculté d'option ; la légitimité. Ces axes de caractérisation des institutions ne sont évidemment pas indépendants.

La capacité des institutions à assurer la représentation et la protection des différents intérêts

Elle implique d'abord la protection des minorités – c'est-à-dire, dans une union d'États, la protection de la souveraineté des États minoritaires – et donc l'inscription dans un texte de valeur constitutionnelle des conditions de la préservation de leurs intérêts vitaux (qui pourraient s'inspirer du compromis de Luxembourg, ou avec la faculté d'option, des conditions de fonctionnement de celle-ci) et des conditions de leur représentation dans l'assemblée des États (règles de pondération des voix, règles de la majorité). Elle suppose également que les compétences respectives du Parlement européen et des parlements nationaux soient réparties en fonction de leurs échelles fonctionnelles d'exercice (subsidiarité) même si cette répartition ne saurait être absolue car elle doit tenir compte des interdépendances éventuelles entre l'exercice de compétences dont les échelles sont différentes et du respect des préférences et intérêts nationaux.

Si l'on en restait là, c'est-à-dire à la protection des États minoritaires et à la mise en œuvre du principe fonctionnel de subsidiarité, s'imposerait une structure institutionnelle parlementaire de l'Union en apparence très voisine de celle d'un État fédéral (constitution protégeant les États, Conseil des États, Parlement des peuples soumis à une condition – large – de respect de la subsidiarité). Car la fonction parlementaire est largement conditionnée par les pouvoirs de l'exécutif, au sens d'or-

d'organe capable d'agir de façon autonome et d'impulser le travail législatif, et non pas simplement d'organe d'exécution des décisions d'une assemblée regardée comme souveraine⁶⁸. Il serait donc dépourvu de tout pôle d'impulsion propre et resterait de ce fait soumis à la seule capacité d'impulsion et d'action des États membres.

D'où l'alternative institutionnelle : soit l'Union est dotée d'un organe de type gouvernemental disposant d'une capacité d'initiative et d'instruments d'actions propres (une administration), ce gouvernement serait naturellement la source d'impulsion du travail législatif ; soit, dans le cas contraire, une garantie que soit assurée institutionnellement la préservation conjointe des intérêts de l'Union et des intérêts des États membres, serait que ce pôle d'impulsion soit dédoublé, comme il l'est actuellement, entre une Commission relativement indépendante et disposant d'un important pouvoir d'initiative et un Conseil européen fixant les grandes orientations politiques.

L'efficacité des institutions de l'Union

C'est [Polin, 1967] une correspondance statistiquement élevée entre le système de normes imposées par le pouvoir et les actes accomplis par les agents qui y sont soumis. L'efficacité des institutions de l'Union est évidemment structurellement affaiblie par la nécessité de préserver la souveraineté des États, de laquelle proviennent la multiplicité et la lourdeur des instances de préparation des délibérations, des instances de délibération, et des organes d'exécution (c'est-à-dire en fait des organes d'élaboration des textes d'exécution) et elle l'est d'autant plus qu'avec l'accroissement du nombre des États s'allongent mécaniquement les procédures et augmentent les divergences d'intérêts. Elle est incompatible avec l'exercice d'une fonction exécutive comparable à celle d'un État qui implique la capacité de gérer l'urgence et donc, souvent, de présumer la décision du corps législatif⁶⁹. Elle est aussi affaiblie par le fait que les décisions sont toujours mises en œuvre par les États membres, ce qui constitue en contrepartie une garantie de leur autonomie et de la préservation des conditions de leur souveraineté.

Le contrôle global du système institutionnel

Ce contrôle peut prendre deux formes opposées. Il peut reposer sur la capacité de chaque pouvoir de contrôler les autres pouvoirs. Cette forme de contrôle du processus de décision est celle qui a été privilégiée par les États unitaires. Elle implique une stricte hiérarchie des normes. Elle n'est probablement pas adaptée à une union d'États dans la mesure où, par définition, le Conseil (ou l'assemblée d'États) ne peut relever que du pouvoir de nomination des États et doit rester hors d'at-

68. C'est sans doute chez J.-J. Rousseau qu'est le plus nettement marqué qu'un gouvernement n'est pas seulement un exécutif, au sens étroit du terme d'organe exécutant les décisions d'une assemblée. Cette question est cruciale pour la construction européenne, beaucoup plus sans doute que celle de sa « démocratisation ».

69. Cette « présomption » est plus fréquente dans les États unitaires que dans les États fédérés. Cette différence contribue à expliquer sans doute que la hiérarchie des normes soit plus stricte dans les États unitaires – pour encadrer cette présomption – que dans les États fédérés.

d'atteinte du pouvoir de censure des autres organes communautaires⁷⁰.

La seconde forme de contrôle est celle du contrôle par un organe à caractère juridictionnel, indépendant et souverain, du respect par les autres organes de l'Union et par les États, du droit de l'union, c'est-à-dire des dispositions du traité et, naturellement, du droit qui en dérive. C'est cette forme qui est dominante dans les États fédéraux⁷¹. C'est elle qui a été reprise par l'Union. La capacité de cette cour d'imposer aux États membres le respect de leurs obligations communes par le biais de la force intrinsèque d'une décision de justice est la contrepartie du fait que les États membres ne puissent être soumis à aucune forme de coercition de la part de l'Union, qu'ils restent libres de leur représentation au Conseil, qu'ils ne peuvent être exclus de l'Union et, également, que la Cour veille au respect par l'Union du partage des compétences entre elle et les États membres.

Les règles générales de régulation des/acuités d'option

C'est sans doute avec le principe d'option qu'une union d'États se distingue le plus d'un État national, mais pour que ce principe ne transforme pas cette union en un simple ensemble d'accords interétatiques, il est nécessaire qu'il obéisse à des règles qui stabilisent les relations politiques entre les États (et l'union) et les rapports fonctionnels entre les compétences. Ces règles sont de deux sortes.

- Elles doivent d'abord fixer les conditions générales (valant pour toutes les compétences) impératives d'adoption des compétences optionnelles par l'Union. Certaines compétences seront obligatoires (par exemple, celles qui constituent aujourd'hui l'acquis, ou si un recul de la construction européenne est possible, seulement celles qu'exige le fonctionnement du marché unique). D'autres seront facultatives, elles devront néanmoins être soumises à certaines conditions destinées à assurer une certaine consistance à l'Union et une certaine cohérence à ses politiques.

- Elles doivent aussi fixer les procédures d'adoption des compétences facultatives, notamment la règle de majorité, et les conditions générales de leur exercice, notamment les obligations réciproques des pays adoptant la compétence et les pays ne le souhaitant pas afin que l'exercice de cette compétence par les premiers et les seconds reste toujours coopérative.

La légitimité

Poser la question de la légitimité de l'Union européenne suppose, selon la définition générale avancée dans la partie historique, de définir d'abord quelle forme de violence elle permet de ne pas actualiser ou exercer. Un État national est caractérisé par deux formes de violence, la violence intérieure susceptible de s'exercer sur les gouvernés et la violence extérieure pouvant s'appliquer aux gouvernants étrangers, la première par la police, la seconde par l'armée. Par définition d'une union d'États le premier type de violence restera monopolisé par les États membres, pour l'essentiel, même s'il est possible que des aménagements soient apportés à l'exercice de cette violence dans des situations particulières, par exemple

70. On sait, par exemple, que le Parlement européen n'a jamais fait usage du droit qui lui est reconnu et ce depuis le traité de Rome – de censurer la Commission.

71. Elle tend aussi à se développer dans les États unitaires (non fédéraux).

pour des opérations de police présentant un caractère paneuropéen très marqué (*cf.* les modèles de régulation du « troisième pilier » ci-dessus examinés). L'exercice du second type de violence, en revanche, sera substantiellement modifié par la construction européenne. À chaque modèle d'intégration des compétences du deuxième pilier correspondront évidemment des formes de légitimité différentes (par exemple, la légitimité directe et autonome de l'Union européenne sera à la fois condition et conséquence d'une identité européenne de défense forte)⁷².

Mais à ces deux formes de violence, qui sont celles qui enracinent la légitimité nationale dans le régime de pouvoirs publics qui caractérise l'État national, s'ajouteront deux autres types de violence potentielle, qui pourraient bien être caractéristiques d'une union d'États et constituer ainsi les points d'ancrage de sa légitimité propre. La première est celle qui pourrait opposer un État membre à un autre État membre dans un affrontement interne sous-tendu par des intérêts stratégiques contradictoires. Cette hypothèse est peu probable compte tenu du niveau d'intégration déjà atteint au stade actuel de la construction européenne. Elle correspond à une vision sans doute dépassée de la problématique géopolitique de l'Europe. Par ailleurs, la probabilité qu'elle se réalise dépend elle-même, de façon endogène, du rythme et des perspectives de l'intégration européenne (*cf.* les vues géopolitiques d'où découle le modèle de la CDU/CSU)⁷³. Cette analyse suggère que la forme de légitimité associée à cette première forme de violence caractéristique d'une union d'États lui est absolument constitutive : la légitimité d'une union d'États est conditionnée par sa capacité à assurer la paix entre ses membres. La seconde forme de violence caractéristique d'une union d'États est celle que pourrait exercer l'union sur un État membre s'engageant dans une politique de sécession susceptible de compromettre la puissance de l'union, ou même son existence. Cette question est conditionnée évidemment, directement, par la répartition, réelle, pratique, des moyens de la violence entre les États membres et n'est donc pas séparable des modèles fonctionnels relatifs aux compétences de police et de défense (c'est-à-dire aux formes d'intégration des deuxième et troisième piliers) susceptibles de garantir à la fois la stabilité et la défense de l'Union d'une part, le pouvoir effectif d'un État membre de se retirer de l'Union, dans certaines conditions, sans compromettre la stabilité et la défense de l'Union dans son ensemble. Mais cette question renvoie aussi à la légitimité, c'est-à-dire à la capacité de l'Union à prévenir la réalisation d'une telle conjoncture. C'est cet aspect, seulement, qui est en relation avec la légitimité de l'Union, même s'il ne peut être séparé des conditions matérielles et physiques (des scénarios des deuxième et troisième piliers) de

72. Cette analyse suggère une remarque importante relative à la portée du traité de Maastricht. S'il a fait franchir un seuil à la construction européenne, c'est parce qu'il a pour la première fois placé la violence d'État -et donc la légitimité -dans le champ de l'intégration européenne. C'est beaucoup plus parce que le traité opérait cette connexion problématique entre l'Europe et la légitimité qu'il a soulevé autant d'affrontements et de luttes intenses, que parce que, selon la formule conventionnelle, il rapprochait la construction européenne des compétences constitutives du « cœur de la souveraineté ». Ce n'est pas simplement une question de mots : la « souveraineté » est aussi une « croyance » qui appartient au fonds général de croyance de l'État national.

73. Cette circularité positive entre pacification des relations mutuelles entre les États membres et intégration européenne explique pourquoi les opposants à l'intégration européenne mettent explicitement au cœur de leur argumentation la permanence historique (parce que géographique) de l'impérialisme germanique et donc de la menace allemande sur la France et, au-delà, sur l'Europe.

l'exercice de cette forme de violence.

Cela posé, la structure de la légitimité⁷⁴ suggère de retenir cinq principes d'analyse fondamentaux.

1. C'est de la légitimité que procède tout pouvoir. Une union d'États ne pourra être considérée comme une forme stable de pouvoirs publics que lorsque sera caractérisée la forme particulière de sa légitimité.

2. La légitimité n'est pas la légalité, mais le droit étant une instance médiatrice structurelle entre la violence et la légitimité, c'est par rapport à la formation de la loi que la légitimité doit être d'abord définie (comme c'est, symétriquement, par rapport aux conditions d'application de la loi que la violence peut être caractérisée).

3. Les travaux des historiens (*cf.* la deuxième partie) suggèrent que, dans le cadre d'une théorisation en termes de régimes des formes d'organisation passées des pouvoirs publics, on pourrait définir structurellement le régime de production de la norme légale caractéristique de l'Empire comme un régime « exogène » (la loi vient de Dieu ou est de nature), et celui de l'État national comme un régime « endogène » (la loi vient de la nation et est le principe même de son existence). Dans le premier cas, la loi est une prescription qui s'impose au gouvernement, dans le second, c'est un instrument de gouvernement. Cette distinction peut être reformulée dans les termes de la portée temporelle de la loi, ou encore, de sa « modifiabilité ». Dans le modèle impérial, la loi est éternelle, son horizon temporel est infini, sa « modifiabilité » nulle. Dans le modèle national, la loi est par nature précaire, comme l'est la volonté du peuple qu'elle est censée exprimer, son horizon temporel est indéfini, sa « modifiabilité » infinie.

Le régime légal d'une union d'États, dès lors que cette union a par définition à composer avec la légalité propre aux États, doit permettre de fixer l'horizon temporel de la loi entre ces deux limites extrêmes (zéro et l'infini) jusqu'à maintenant expérimentées. L'instrument juridique d'une telle faculté est la norme de niveau constitutionnel. Mais il convient de bien préciser le concept de constitution qui subit – sous l'effet de la construction européenne – une transformation radicale. Dans le régime de l'État national, il existe bien une constitution, mais celle-ci fixe en réalité les règles de production de la loi – et non la loi elle-même – qui assure que celle-ci est bien, sans vice⁷⁵, l'expression de la volonté du peuple. C'est avant tout une constitution « procédurale ». Ainsi, dans le régime d'une union d'États, le niveau constitutionnel est sans doute appelé à être composé d'un corps de normes ayant le caractère de « valeurs » fondamentales apparaissant comme intangibles, et non seulement de règles de procédures. Ces valeurs devraient être assez générales pour être compatibles avec les normes constitutionnelles des différents États membres, mais assez spécifiques pour avoir prise directement sur les comportements individuels des agents, la routinisation de leurs pratiques, la stéréotypisation de leurs habitudes et être susceptibles de forger un attachement durable à l'union. Ce corps de règles serait bien sûr accepté et fixé par le peuple, ou les États membres, donc modifiable, mais selon des procédures extrêmement stabilisantes⁷⁶, qui garantiraient que ces modifications ne sont pas le produit des contingences qui

74. Dont l'analyse est développée dans la partie II.

75. Au sens juridique de « vice de consentement ».

76. Ce qui est structurellement assuré par l'existence d'un nombre élevé d'États.

s'imposent à l'exécutif, mais résultent de la nécessité de redéfinir dans le long terme les conditions de compatibilité entre l'évolution de l'union et les principes susceptibles d'engendrer l'adhésion immédiate, « préreflexive », des peuples à cette union.

4. Cette constitution ou, mieux, ce « traité constitutionnel » (pour indiquer que ce niveau juridique ne serait ni celui d'une constitution, ni celui d'un traité), dès lors qu'il s'imposerait en partie aux exécutifs, non pas comme règles de procédure mais comme principes intangibles de gouvernement, devrait nécessairement être protégé des empiètements de ces exécutifs⁷⁷. L'instrument juridique d'une telle protection est l'indépendance d'une magistrature – d'un Conseil constitutionnel – chargée de veiller au respect de la constitution dans sa lettre et dans son esprit, ce qui suppose une faculté d'interprétation par la jurisprudence⁷⁸, évidemment limitée.

5. Parmi les règles, normes et valeurs qui figureraient dans cette constitution seraient comptées les règles de la loyauté par rapport aux coopérations facultatives, c'est-à-dire les principes se substituant à l'omnicompétence de l'État national, et l'application de ces règles devrait être contrôlée par le Conseil constitutionnel de l'Union. Leur non-respect devrait pouvoir être sanctionné, éventuellement par l'exclusion de l'Union.

Il faut tirer de ces principes quelques conséquences importantes pour en suggérer la portée et les implications pratiques.

- Cette configuration institutionnelle soulève concomitamment la difficile question de la place du niveau gouvernemental, ou de l'exécutif européen, dans le système institutionnel et de son rapport avec le niveau constitutionnel (plus important sans doute dans une union d'États que son rapport avec le législatif). On aurait tort de penser que plus le corpus constitutionnel est développé, moins l'exécutif, en général, dispose de marges d'action, et donc d'opposer sans nuance le pouvoir des « juges » (constitutionnels) au pouvoir des « politiques »⁷⁹. Plus la légitimité d'un régime politique est forte, plus son exécutif dispose de liberté d'action. Si le corpus institutionnel de l'Union est apte à structurer une légitimité propre de l'Union, c'est-à-dire une adhésion immédiate des peuples à ses organes, il concédera à l'exécutif les moyens de ses libertés et de sa mobilité tactique, mais alors cet exécutif sera nécessairement européen. Si, au contraire, il n'est pas apte à soutenir une telle légitimité, il s'ensuivra que l'exécutif restera national et que cet exécutif sera soumis à des règles si précises et pointilleuses qu'il perdra ses capacités d'initiative et sa mobilité tactique. Il s'ensuit que la nature des normes de caractère constitutionnel de l'Union commande directement l'autonomie de l'exécutif et sa répartition entre les niveaux nationaux et européens, mais selon des modalités qui ne se

77. On sait (Association internationale de droit constitutionnel) que les pays d'Europe continentale ont d'une manière générale beaucoup plus protégé l'exécutif du législatif que le contraire, alors que la tradition constitutionnelle anglo-saxonne veille davantage à la protection du législatif à l'égard de l'exécutif. Il s'en suit :

- que l'exécutif y dépend moins du législatif;
- que la loi y est plus l'instrument de la volonté d'action du peuple que de l'expression de son identité propre.

78. On notera, évidemment, que tendanciellement, le régime constitutionnel de la France est passé de la première forme à la seconde.

79. En faisant d'ailleurs (impasse sur le pouvoir du peuple, ou en considérant que ce pouvoir ne peut s'exprimer que par le « politique »).

réduisent pas au caractère plus ou moins précis et détaillé des règles figurant dans le corpus constitutionnel.

- Le niveau proprement symbolique de la légitimité (rituel, mise en scène de l'autorité, circulation des honneurs, représentation de l'importance...) ne peut plus être arrimé exclusivement sur la nation et le jeu parlementaire continu structuré par la concurrence des partis, en tant qu'expression de la volonté unifiée d'une communauté diversifiée. Il pourrait être davantage enraciné sur la temporalité constitutionnelle à travers des rappels, sans doute plus espacés, de la nécessité et des conditions de l'Union, selon la logique et la périodicité de l'« hommage », car ce qui sera à célébrer et à actualiser sera autant une unité qu'une union.

LA DYNAMIQUE DE COURT TERME

Quel que soit le modèle de long terme fixé à la construction européenne à chacune des grandes étapes de son développement scandée et codifiée par des réformes de niveau constitutionnel, il est improbable que tous les pays soient simultanément en mesure de satisfaire à toutes ses conditions (politiques ou fonctionnelles), même dans le cas où la faculté d'option est généralisée, car cette option est conditionnelle. Cela implique que des processus de convergence (sur le modèle de l'UEM ou encore sur le modèle de la convention de Schengen) doivent être définis au moment où l'Union décide d'intégrer une nouvelle compétence afin que les pays souhaitant intégrer cette compétence puissent s'y préparer (ainsi que ceux ne souhaitant pas l'intégrer). Cette façon séquentielle de progresser, parce qu'elle exclut l'exclusion à caractère politique de certains pays de certaines compétences au profit d'une dynamique fondée sur le respect de critères prédéfinis tenus pour fonctionnels acceptés par tous dès l'adoption de la compétence, a été privilégiée par la Communauté jusqu'à maintenant.

Il n'est pas sûr qu'elle soit appropriée aux compétences – non économiques – (des deuxième et troisième piliers) dont l'intégration est désormais l'horizon de la construction européenne. Touchant à la sécurité et aux intérêts vitaux, ils supposent une consolidation cumulative de la confiance mutuelle, par l'expérience continue de la loyauté réciproque et la dissipation progressive des équivoques sur les buts finaux de l'intégration de ces nouvelles compétences et la capacité de chacun de les exercer efficacement.

C'est sans doute dans cette forme particulière de construction dynamique, qui s'apparente à une forme de « dépendance du chemin » que les structures institutionnelles, dans la mesure où elles permettent de faire converger les appréciations des États membres sur l'évolution des conditions de l'intégration et où elles contribuent à consolider et rendre irréversibles ses progrès antérieurs et, par là, conditionnent les avancées ultérieures, sont les plus déterminantes pour la dynamique de la construction européenne.

UNE APPLICATION PROSPECTIVE DE CE CADRE D'ANALYSE À LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

DES GRANDS MODÈLES POSSIBLES D'UNION EUROPÉENNE

Des combinaisons possibles de l'ensemble de ces paramètres ne se dégagent pas – après examen de leur degré de compatibilité mutuelle – quelques grands ensembles cohérents susceptibles de caractériser quelques modèles généraux d'union d'États, comme cela est le cas dans le régime de l'État national qui se résume à ces deux grands principes que sont la souveraineté et l'omnicompétence. C'est de l'équilibre de leurs tensions que doit découler l'architecture d'une union d'États, sans qu'aucun principe juridique ne puisse lui donner une forme *a priori*, ni d'ailleurs aucun raisonnement déductif à partir des régimes d'ordre public antérieurs. Par construction, le régime d'une union d'États est évidemment à équilibres multiples. Et comme le principe de l'option d'intégration de certaines compétences par les États membres est une des grandes caractéristiques de ce régime général d'ordre public, les formes de régulation de cette faculté constituent bien sûr des paramètres essentiels de la définition de ces équilibres

Dans un travail antérieur présenté en janvier 1997 au séminaire ARC II, j'ai tenté d'explicitier quelques-uns de ces équilibres ainsi que leurs propriétés institutionnelles et géopolitiques. Sans reprendre dans le détail ces développements, j'en présenterai ici les principales conclusions d'ensemble.

Pour commencer à caractériser ces équilibres, il est nécessaire de définir les règles générales de la faculté d'option d'intégration de certaines compétences, équivalentes dans une union d'États au principe d'omnicompétence de l'État national. Elles définissent le degré général d'« hétérocompétence » (par opposition à équicompetence) de l'union. Si l'on s'en tient au seul croisement des deux principales variables que sont le nombre de pays et le nombre de compétences⁸⁰, l'analyse fait ressortir quatre grands modèles généraux d'union d'États :

- tous les pays partagent toutes les compétences : modèle « orthodoxie » ;
- un groupe de pays partage toutes les compétences : modèle « Europe noyau dur » ;
- un bloc de compétences doit être partagé par tous les pays : modèle « socle de compétences » ;
- aucune règle n'est imposée : modèle « Europe à la carte ».

Quant aux autres caractéristiques institutionnelles d'ensemble, elles pourraient être résumées dans quatre grands types principaux de structures organiques :

- la structure « communautaire développée » qui serait constituée de l'Union actuelle à laquelle seraient apportés les seuls aménagements que les futurs élargissements rendent nécessaires (par exemple : principales réformes contenues dans

80. D'autres variables parmi celles qui ont été précédemment définies pourraient être introduites, par exemple l'opposition « grands pays/petits pays ».

le rapport Westendorp [1995])⁸¹ ;

- la structure « communautaire allégée » constituée de la réduction des structures actuelles à un secrétariat d'organisation internationale ;
- la structure « communautaire fédérale » dans laquelle le Conseil se transformerait en Sénat des États et la Commission verrait ses pouvoirs d'initiative et d'exécution renforcés ;
- la structure « fédération de secrétariats » dans laquelle chaque compétence est régulée par un secrétariat et l'Union se réduit à un secrétariat des secrétariats.

Ce cadre d'analyse permet déjà de bien caractériser dans leurs principes généraux les différentes propositions de réforme institutionnelle de l'Europe qui ont été faites dans la perspective de la CIG.

- Une première série de propositions repose sur l'idée que tous les pays doivent partager, à terme (donc avec des dynamiques de court terme différenciées), toutes les compétences. C'est le modèle qu'a suivi jusqu'à présent la construction européenne. C'est celui qui était défendu par les organes de la Communauté [Commission, 1994 ; Parlement, 1995], par F. Mitterrand [1995] pour l'Europe des Douze⁸², et par un expert reconnu R. Toulemon [1995]. C'est le modèle de l'« orthodoxie » communautaire, car il reste fidèle aux principes implicites d'unité (omnicompétence) qui inspiraient la construction européenne dès son régime.

- La seconde proposition la plus opposée à la précédente est celle qui est soutenue par le Royaume-Uni [Major, 1994]. Elle consiste à faire de l'Europe une organisation de coopérations facultatives (sans règles de cohérence fonctionnelle ou politique) autour d'une simple zone de libre-échange (ce qui, même en matière d'organisation des échanges commerciaux entre les pays membres, implique un recul de l'Union, car avec la politique de la concurrence substituée aux instruments traditionnels des politiques commerciales – mesures antidumping... – elle est davantage qu'une zone de libre-échange).

Entre ces deux modèles polaires, deux grands autres prototypes d'Europe ont en fait été définis.

- La *CDU/CSU* [Lamers-Schaube, 1994] se prononce pour le modèle très politique du « noyau dur » de pays. Il suppose qu'un ensemble de pays bien défini, ayant les intérêts géostratégiques les plus forts à l'Union, partagent toutes les compétences qui seraient intégrées à l'Union. C'est aussi, dans une version plus radicale, le modèle défendu par V. Giscard d'Estaing [1995].

- Au lieu d'imposer qu'un noyau de pays partage toutes les compétences de l'Europe, on peut imposer, symétriquement, qu'un ensemble de compétences (au-delà des compétences liées au marché unique) soit obligatoirement partagées par tous les États membres qui resteraient libres, pour les autres compétences, d'organiser des coopérations facultatives. Ce modèle très fonctionnel (les com-

81. Limitation du nombre de commissaires, nomination de ces commissaires par « portefeuille » et non par nationalité, limitation du nombre de députés, redéfinition de la pondération des voix au Conseil, limitation du nombre de procédures, etc.

82. « C'est [l'Europe à géométrie variable] une expression déjà ancienne... Je ne sais pas très bien ce qu'elle veut dire, ou, si je comprends, elle m'inquiète [...] je crains qu'il y ait, dans ce schéma, une certaine confusion et un certain immobilisme. [...] Mais ne touchons pas l'Europe des Douze » (*Le Figaro*, 8 septembre 1994), sans doute parce qu'en matière de structure de sécurité, il était favorable au scénario « Confédération », cf. *supra*.

pétences obligatoires seraient déterminées pour une large part par leurs compatibilités et incompatibilités fonctionnelles) a eu les préférences du CEPR [1995], de Balladur [1994] et de Chirac [1995].

TABLEAU 5. LES MODÈLES D'UNION EUROPÉENNE

Ce tableau dresse un résumé des principales propriétés de ces grands modèles d'union, telles qu'elles découlent d'une analyse détaillée [Dehove, 1997] des compatibilités et incompatibilités qui ressortent de leurs croisements avec les modèles de régulation des compétences tels qu'ils ont été définis dans les développements précédents.

Les modèles d'Europe

XJ : PAYS J
 CK : COMPÉTENCE K
 neur : NON EUROPE

MODELE ORTHODOXIE COMMUNAUTAIRE

	X1	X2	X3	X4	Xneur
C1	■	■	■	■	
C2	■	■	■	■	
C3	■	■	■	■	
C4	■	■	■	■	
C5	■	■	■	■	
Cneur					

MODELE A LA CARTE

	X1	X2	X3	X4	Xneur
C1	■			■	
C2		■		■	■
C3	■				
C4					
C5			■		
Cneur		■			

MODELE SOCLE DE COMPETENCES

	X1	X2	X3	X4	Xneur
C1	■	■	■	■	
C2	■	■	■	■	
C3		■	■	■	
C4				■	■
C5	■				
Cneur		■	■		

MODELE NOYAU DUR DE PAYS

	X1	X2	X3	X4	Xneur
C1	■	■			
C2	■	■	■		
C3	■	■		■	
C4	■	■	■		
C5	■	■			
Cneur				■	

TABLEAU 5. LES MODÈLES D'UNION EUROPÉENNE

	ORTHODOXIE	NOYAU DUR	SOCLE DE COMPÉTENCES		CARTE
PRINCIPES	Tous les pays partagent toutes les compétences pas d'options	Un groupe de pays partagent toutes les compétences	Un groupe de compétences sont partagés par tous les pays		libres associations au delà d'une zone de libre échange
MODELES UEM COMPATIBLES	Budget commun currency board	Budget pas de SME	Variante 1 UEM sans budget coopération renforcée SME	Variante 2 pas d'UEM obligatoire	UEM facultative
MODELES PESC COMPATIBLES	OTAN élargi	Identité européenne de défense	OTAN élargi	OTAN élargi	Confédération européenne (OSCE)
MODELES JAI COMPATIBLES	troisième pilier actuel	Intégration de Schengen (frontières extérieures communes) police des frontières communes	intégration de Schengen	troisième pilier actuel	troisième pilier actuel
CARACTERISATION GENERALE DES INSTITUTIONS	Catalogue d'arménations (rapport Westendorp) Maintien de l'économie générale	Modèle de l'Etat nationale fédéral	* Une constitution (dont règles de répartition des compét.) * (Renforcement des compétences des commissions) * Commission sur sa fonction d'initiative	Institutions actuelles très allégées	Des secrétariats différents pour administrer les accords interétatiques
EN EUROPE DANS LE MONDE	Directoire de fait des grands États Europe faible puissance mondiale	Directoire de droit des grands États Europe puissance mondiale	urgence de deux zones d'influence rivales autour de la F et de l'A intégrée par UEM Europe puissance moyenne (par les Etats Membres)	urgence de deux zones d'influence rivales autour de la F et de l'A intégré par le nouveau traité de l'Elysée	Europe faible (dominée par les E.U) respect de la légitimité nationale
AVANTAGES	pas de fractionnements	capacité d'impulsion politique forte dynamique refondée sur des questions géopolitiques	flexibilité politique	flexibilité politique	
RISQUES	faible dynamique démembrément	fractionnement politique instabilité/glissemment vers l'Etat national	fractionnement bipolaire	fractionnement bipolaire	urgence d'une puissance interne de fait

LES INCOHÉRENCES ENTRE LA FACULTÉ D'OPTION ET LE TRAITÉ DE MAASTRICHT

On voudrait, pour conclure, montrer sur quelques questions d'actualité les enseignements que l'application du cadre d'analyse qui vient d'être exposé à l'évolution de la construction européenne au cours de la période récente, telle qu'elle a été décrite dans la première partie, permet de faire ressortir.

On voudrait d'abord contester l'interprétation que l'on fait habituellement de l'opposition entre la France et l'Allemagne sur la question de la régulation de l'UEM en monnaie unique, c'est-à-dire plus précisément sur le pacte de stabilité et le Conseil de stabilité. On décrira d'abord les contradictions institutionnelles auxquelles a conduit la généralisation de fait de l'option dans une Union dont les institutions avaient été conçues dans la perspective où cette option n'était pas possible. On essaiera de montrer que les solutions qui se sont imposées dans la pratique, principalement comme compromis entre la France et l'Allemagne, renvoient moins aux différences de vue et d'intérêts de ces deux pays par rapport à l'exercice des compétences optionnelles en cause, principalement économiques (l'axe horizontal de la méthodologie précédente et principalement la monnaie unique) qu'aux différences de leurs intérêts géopolitiques, en tant que grands pays de l'Union, pour les deux modèles d'Union (axe vertical) qui paraissaient compatibles avec les modèles de régulation desdites compétences horizontales ; schématiquement, pour des raisons géopolitiques, l'Allemagne a imposé le pacte de stabilité budgétaire parce qu'elle ne voulait pas de l'Union « socle de compétences » qui a les faveurs de la France, et la France a tenté d'imposer le « Conseil de stabilité » parce qu'elle refusait le modèle d'Union « noyau dur de pays » défendu par l'Allemagne.

On montrera enfin que les règles de convergence qui étaient définies dans le traité étaient des règles qui définissaient la dynamique de court terme d'un modèle de long terme supposé être implicitement le modèle orthodoxe (il n'y avait, par définition, que deux catégories de pays – les « in » et les « pré-in » – et les « pré-in » avaient tous vocation à devenir des « in ») et que ces règles ne pouvaient sans incohérences être transposées à la régulation de la faculté d'option que les modèles de long terme devaient définir lorsqu'ils intégraient cette faculté. Et nous suggérerons le type de règles susceptibles d'être retenues dans un tel modèle ou l'option est possible à long terme (il existe des « out ») et doit coexister de façon cohérente avec le processus de convergence caractéristique de la dynamique de court terme vers le modèle de long terme (la régulation de la convergence des « pré-in »).

Les désaccords franco-allemands

Les prévisions du traité de Maastricht constituent un ensemble cohérent de dispositions institutionnelles, dès lors que l'on se place dans la perspective, qui était celle du traité, que le modèle d'Union qui devait s'imposer à terme était le modèle de l'« orthodoxie »⁸³.

83. Même si, dans ce cadre, il est possible de discuter les principes de redistribution des compétences entre les États et l'Union (monnaie unique, budgets nationaux).

- La monnaie unique devant être adoptée par (presque) tous les pays, et l'appartenance au SME étant une condition de fait de l'intégration, les relations entre les pays en monnaie unique (« in ») et les autres (qui ne constituent alors qu'une seule catégorie, les « pré-in ») étaient définies par les règles du SME, qui assuraient naturellement que les politiques adoptées par les « pré-in » restent coopératives, même si la constitution d'une nouvelle grande zone monétaire était susceptible de rendre plus difficile leur intégration ultérieure et d'accroître les gains des stratégies opportunistes (*free riding*).

- La coopération budgétaire (article 103) se traduisait par l'adoption par le Conseil européen des « grandes orientations des politiques économiques » (GOPE) servant de base à la convergence, d'une part (pour les « pré-in ») et à la surveillance multilatérale, d'autre part. Comme celle-ci devait tout particulièrement protéger l'Union économique et monétaire contre les éventuels comportements non coopératifs (des « in ») en matière de déficits publics, une procédure plus contraignante était définie (article 109) et elle prévoyait des sanctions contre les États refusant de se plier à ces disciplines, mais uniquement si ces États avaient intégré la monnaie unique – la décision était alors prise par un Conseil ne réunissant que ces pays (article 109k).

- Ce système était assez souple pour laisser une marge discrétionnaire de politique économique à un Conseil supposé assez homogène eu égard aux compétences intégrées, même si certains États membres n'appartenant pas temporairement à la monnaie unique pouvaient participer à des décisions concernant celle-ci (par exemple, le taux de change). L'« exécutif » (le Conseil) disposait d'assez de liberté pour prendre des décisions ne heurtant l'intérêt vital d'aucun État membre, sans avoir à sanctionner d'éventuelles manquements caractérisés à la discipline budgétaire d'un État membre, ce qui aurait pu apparaître comme une atteinte à sa souveraineté. Le modèle institutionnel d'ensemble (vertical) ne présentait pas d'incompatibilité manifeste avec le modèle d'intégration des compétences (horizontal) en matière économique. S'il existait des incompatibilités, elles ne pouvaient que se situer au sein de ce modèle d'intégration (l'échelle d'intégration budgétaire était-elle cohérente avec l'échelle d'intégration monétaire, compte tenu des effets d'envergure entre ces deux compétences ?). Mais ce modèle d'intégration institutionnel devenait incohérent dans le cadre d'une Union économique et monétaire optionnelle, c'est-à-dire dans le cas où certains pays membres de l'Union renonçaient à la monnaie unique ou la refusaient (c'est-à-dire si aux « in » et aux « pré-in » s'ajoutait la catégorie des « out »). C'est-à-dire dans le cas où l'Union, écartant les deux modèles extrêmes « orthodoxie » et « Europe à la carte », s'installait définitivement dans la « polycompétence » régulée (c'est-à-dire modèle « socle de compétences » ou modèle « noyau dur de pays »).

- L'appartenance au SME n'était plus une obligation de fait pour tous les États membres, et elle n'était pas non plus un gage absolu de coopération monétaire dès lors qu'elle n'était plus avec certitude un point de passage vers la monnaie unique. Donc, plus aucune institution n'imposait désormais aux « out » de traiter leur politique de change comme une question d'intérêt commun (sauf l'article 109m, extrêmement général).

- Il devenait inconcevable que des pays n'envisageant pas d'intégrer l'UEM

puissent participer à la définition de la politique de change de l'euro.

- Enfin, le Conseil, en perdant son unité économique et politique, perdait du même coup sa capacité fonctionnelle (et la légitimité politique nécessaire) à utiliser les marges de manœuvre que le traité lui laissait en matière de coordination budgétaire et en matière de contrôle des déficits publics.

Ce modèle institutionnel (le modèle vertical) devenait donc incompatible avec le modèle d'intégration des compétences économiques (modèle horizontal). On sait que la solution qui a été retenue – sous la pression des Allemands et en dépit des résistances des Français – a été de resserrer le dispositif normatif, de l'enserrer dans des règles si contraignantes que toute action discrétionnaire décidée par un organe gouvernemental devenait impossible. Le pacte de stabilité et de croissance adopté à Dublin, contrairement aux commentaires qu'il a suscités, n'est pas économiquement plus limitatif, en effet, en matière de déficit public que les dispositions antérieures (les seuils sont toujours les mêmes), au contraire même, puisqu'il indexe les seuils et les procédures sur la croissance. Mais, en revanche, il réduit drastiquement les marges d'appréciation par le Conseil du caractère excessif ou non de ces déficits. Il renforce, en effet, la surveillance multilatérale des politiques budgétaires et il spécifie dans le détaillé la procédure de déficit public excessif définie dans le traité : la surveillance est plus régulière et systématique, les délais sont raccourcis, la notion de déficit excessif est liée à la situation conjoncturelle du pays concerné et l'échelle des sanctions applicables est codifiée et réellement dissuasive. Quant au Système monétaire européen (dit SME2) ses règles ont été aussi revues pour tenir compte de l'éventualité nouvelle d'une différenciation durable de l'intégration de la compétence monétaire : c'est un système asymétrique et non plus symétrique, qui prévoit en outre que les interventions de la banque centrale européenne, en vue de défendre une monnaie d'un État membre faisant l'objet d'une attaque spéculative, pourraient ne pas être automatiques et illimitées, si ces interventions compromettaient l'objectif de stabilité des prix. La solidarité à l'égard des « pré-in » cesse d'être totale dès lors que dans ces « pré-in » peuvent se glisser des « out ».

La précision du pacte de stabilité est telle que la création du « Conseil de stabilité »⁸⁴ décidée lors du 200^e Conseil économique et financier franco-allemand ne peut pas ne pas apparaître que comme une pure concession de forme à la France, qui souhaitait renforcer les marges d'appréciation discrétionnaires de l'Union économique et monétaire.

On interprète en général ces décisions comme des compromis entre les positions françaises et allemandes sur le fond, c'est-à-dire sur les politiques économiques et monétaires qui devraient être menées après l'adoption de la monnaie unique⁸⁵. Cette interprétation est sans doute très insuffisante, ne serait-ce que parce

84. Le Conseil sera chargé du suivi de la politique économique et financière des pays participant à l'euro, il sera informel, temporaire (tant que tous les pays ne seront pas admis à l'euro) et fonctionnera sur le modèle du G7 (il permettra des échanges de vues).

85. La France étant supposée vouloir renforcer les pouvoirs discrétionnaires du Conseil afin de faire pièce à l'indépendance de la banque centrale européenne (supposée adopter une politique d'euro « fort ») et l'Allemagne étant supposée s'évertuer à transformer le Conseil en simple instance de contrôle de l'application des règles de discipline budgétaire pour préserver la liberté réelle de la banque centrale (pour qu'elle ne soit pas contrainte par des situations budgétaires nationales compromises).

qu'un examen attentif des politiques économiques mises en œuvre par la France et l'Allemagne sur longue période fait ressortir autant sinon plus de points communs que de différences. Par ailleurs, le même type d'oppositions est apparu pour d'autres compétences et des réponses semblables leur ont été apportées (impulsions franco-allemandes, réglementation stricte, organe de gestion spécifique)⁸⁶. Les différends entre l'Allemagne et la France sur les institutions économiques de l'Europe s'interprètent mieux si on les replace dans le cadre plus large des modèles géopolitiques compatibles avec les modèles institutionnels susceptibles d'intégrer le principe d'option selon la logique d'analyse exposée précédemment. L'analyse précédente suggère que la prolifération de coopérations de plus en plus autonomes et informelles laissant aux États membres la liberté d'ancrer leurs relations politiques mutuelles sur des configurations différenciées de compétences partagées peut être stabilisée selon les deux grands modèles d'Union principaux, « socle de compétences » et « noyau dur de pays ».

- Le premier privilégie une logique fonctionnelle, c'est le modèle « socle de compétences » : un ensemble fonctionnellement cohérent de compétences est obligatoirement partagé par tous les États membres, qui restent libres pour les autres compétences d'intégrer celles qu'ils souhaitent. Cette liberté suffirait pour que les coopérations facultatives puissent servir d'enracinement au déploiement des rivalités latentes entre les deux puissances hégémoniques potentielles de l'Union : la France et l'Allemagne. L'Allemagne serait placée dans la position de la puissance du milieu : elle renforcerait bilatéralement sa relation avec la Russie, ce qui l'amènerait à renforcer ses liens, aussi bilatéralement, avec les États-Unis et à faire jouer pleinement, pour assurer sa sécurité, l'écart de puissance qu'elle détient désormais par rapport aux autres pays européens. La France s'engagerait dans une stratégie visant à contenir la stratégie allemande : elle utiliserait la défense pour structurer une relation privilégiée avec le Royaume-Uni, la sécurité de l'espace méditerranéen et la finance pour renforcer ses relations bilatérales avec l'Italie et l'Espagne, la stabilisation du continent européen pour établir une alliance de revers avec la Russie.

- Le second est plus politique, c'est le modèle « noyau dur de pays » : un ensemble déterminé d'États membres doit partager toutes les compétences, les autres États membres bénéficiant de l'option. Il suppose, pour que ce « noyau dur » soit

86. Une solution très comparable a été mise en œuvre en effet en matière de défense avec l'agence d'armement. En décembre 1995, au sommet de Baden-Baden, la France et l'Allemagne lançaient de façon tout aussi bilatérale l'organisation conjointe d'une coopération en matière d'armement (OCCAR), prévue dans une annexe du traité de Maastricht, mais que les autres États membres ne souhaitaient pas créer. L'Italie puis le Royaume-Uni s'y joignirent au cours de l'année suivante. Cette intégration optionnelle dispose d'une personnalité juridique, son organe de décision est un conseil de surveillance constitué des directeurs nationaux d'armement de chacun des pays participants qui ne prend ses décisions qu'à l'unanimité, et elle aura pour fonction de conduire de façon autonome les programmes d'armement qui lui auront été confiés. Chaque pays devra donner sa préférence pour satisfaire ses besoins d'équipements militaires aux moyens développés dans le cadre de cette structure, qui devra respecter un principe de « juste retour industriel ». L'objectif est de constituer une structure d'intégration des capacités technologiques et industrielles de défense en Europe sur le modèle américain en encourageant la préférence communautaire et la libre coopération sur des programmes individualisés. Un an plus tard, à Nuremberg, le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité adoptait un programme précis pour l'intégration progressive des défenses française et allemande, tant en matière de concepts, de stratégies que de moyens matériels.

stable, la préservation d'une stricte parité géopolitique entre la France et l'Allemagne. Or, cette parité est problématique pour deux raisons d'ailleurs opposées. On peut considérer en effet que, depuis la réunification allemande, l'Allemagne bénéficie d'une supériorité stratégique de fait. Dès lors, le principe réaliste qui ordonne les relations internationales impliquerait que, comme le craignent les Britanniques, toute Europe intégrée ne pourrait être désormais qu'une Europe sous hégémonie allemande. Selon la seconde hypothèse, au contraire, la stabilisation de ce modèle suppose que l'Allemagne sorte de sa politique de « retenue » pour donner une consistance à ce noyau dur en matière de politique étrangère et de défense, ce à quoi elle se refuserait par crainte des peurs que cela ferait encore naître chez ses partenaires européens.

Le premier modèle est celui vers lequel penchait le gouvernement français [Balladur, 1994] par crainte des risques qu'emportait le second modèle. Et comme il mesurait aussi les insuffisances de ce premier modèle, il l'associait, d'une part, à un renforcement politique autonome des liens entre la France et l'Allemagne « Pour un nouveau traité de l'Élysée » est le titre de l'article du journal *Le Monde* dans lequel E. Balladur a rendu publiques ses propositions et, d'autre part, au succès de l'UEM appelé à être dans ce cas la principale compétence économique et symbolique susceptible de cimenter ces liens [Giscard d'Estaing, 1995]. Or, c'est explicitement contre la logique géopolitique de ce premier modèle que l'Allemagne a manifesté sa préférence pour le second modèle [Lamers et Schauble, 1994]. L'Allemagne et la France dormaient dans le même traité, mais ils rêvaient de modèles européens géopolitiques et institutionnels opposés. C'est un compromis entre ces deux modèles qui s'est finalement dégagé et qui a été appliqué à l'UEM : un « socle de compétences » communes à un « noyau de pays » restreint, mais sans intégration institutionnelle susceptible d'amorcer la constitution d'un exécutif européen, et étroitement enchâssées dans un corpus de règles détaillées à l'extrême afin de contrer la dérive vers le déploiement des rivalités hégémoniques.

RÈGLES D'OPTION DE LONG TERME ET DYNAMIQUE DE COURT TERME : DES DISCIPLINES POUR TOUS LES MEMBRES, MAIS DIFFÉRENCIÉES SELON LEUR VOLONTÉ POLITIQUE DE PARTICIPER À TERME AUX COOPÉRATIONS PARTIELLES

Toute coopération modifie les intérêts des États qui y participent et de ceux qui n'y participent pas. Elle crée entre les « in », les « pré-in » ou les « out » (dont l'existence dérive de l'hypothèse d'option) des incitations nouvelles et différenciées à être coopératifs, ou, au contraire, non coopératifs. Pour caractériser simplement et de façon contrastée les différentes disciplines qu'il faudrait appliquer aux différentes catégories d'États membres « in », « pré-in », « out » en régime d'option avec une dynamique de court terme, il faut alors distinguer précisément, ce que ne fait pas le traité, les règles relatives à l'harmonisation des objectifs d'une coopération, d'une part, et celles concernant la coordination de ses instruments, d'autre part, ceux-ci étant plus ou moins intégrés (c'est-à-dire décentralisés ou centralisés) afin de définir des régulations différentes applicables aux « pré-in » et aux « out ».

Le premier principe d'organisation de l'intégration optionnelle d'une compétence serait relatif à ses objectifs. Il devrait être que tant les « in » que les « pré-in »

définissent en commun les objectifs d'une coopération partielle. Les « out » ne pourraient participer directement (ou au même degré) à la définition de ces objectifs, mais ils seraient libres, en revanche, de définir leurs propres objectifs qui devraient rester compatibles avec les objectifs des pays ayant accepté de coopérer. Efficacité la plus grande pour les « in » et les « pré-in », capacité d'être non coopératifs la plus faible pour les « out »⁸⁷. Il s'ensuit la nécessité de dédoubler systématiquement le Conseil en un « Conseil de la coopération » regroupant les « in » et les « pré-in » et un Conseil global regroupant tous les membres de l'Union.

Le second principe de ce modèle d'Union devrait concerner les moyens des politiques relatives à une coopération optionnelle. Il va de soi que les « out » devront conserver leurs propres instruments nationaux d'application de leur politique. Les « pré-in » également (contrairement à ce qui est prévu dans l'UEM, et c'est une des sources de ses difficultés), afin que puissent être menées les politiques de convergence qui doivent les amener à intégrer la coopération envisagée. Cependant, l'usage de ces instruments dans le cas des « pré-in » et contrairement aux « out » reviendrait à l'ensemble des États appartenant à la coopération⁸⁸.

Des disciplines sont nécessaires pour limiter les possibilités de *free riding*. Elles dépendent des matières concernées, des formes de la coopération, des intérêts des exclus à adopter des stratégies non coopératives. Elles pourraient cependant être soumises à quelques principes généraux.

- Le premier serait évidemment (sur le modèle de l'UEM et de Schengen), de définir, avant la désignation des membres susceptibles de participer à la nouvelle coopération partielle ou renforcée, les conditions fonctionnelles requises pour l'intégrer, formalisées dans un ensemble de critères objectifs qui opéreront au moment opportun le partage entre les « in » et les « pré-in », sans créer de ressentiments politiques.

- Le deuxième serait d'imposer à tous les États membres de déclarer expressément s'ils sont – à terme – candidats à la coopération proposée « in » ou « pré-in » ou s'ils s'y refusent (« out »), afin que des régimes de discipline distincts puissent leur être imposés.

- Le troisième pourrait être de définir un ensemble de principes différenciés d'organisation de ces disciplines :

- en ce qui concerne les objectifs de la coopération, ils seraient définis en commun par les « in » et les « pré-in ». Ils devraient l'être en fonction des intérêts

87. Par exemple, en matière monétaire, il reviendrait aux « in » et aux « pré-in » de définir collégalement les (ou la) politiques monétaires s'appliquant tant aux « in » qu'aux « pré-in ». Un droit de *veto* pourrait être accordé à un pays concernant sa propre politique monétaire (si cet objectif est distinct de l'objectif commun dans le cas où ce pays n'est pas en monnaie unique). Les « out », en revanche, ne participeraient pas à la définition de la politique monétaire commune des « in » et des « pré-in » mais, en contrepartie, pourraient définir en toute liberté leur politique monétaire propre, sous réserve qu'elle demeure coopérative et ne puisse être clairement (ce qui est toujours difficile à caractériser) assimilée à une politique de dévaluation compétitive.

88. Par exemple, dans le domaine monétaire, si les « in » sont en monnaie unique, les « pré-in » conserveront leur propre monnaie, mais celle-ci serait administrée, directement ou indirectement, par la banque centrale de la monnaie unique (banque centrale européenne) à l'administration de laquelle participeraient naturellement les « pré-in ». On voit que l'institution d'un système monétaire européen pour les « pré-in » ne s'impose pas dans un tel modèle de régulation de la géométrie variable. Il serait seulement utile pour les « out ».

généraux de l'Union, ce qui est d'autant plus assuré que les États membres admis à la négociation sont nombreux et divers (d'où la nécessité de ne pas exclure les « pré-in »). Les « out » auraient à définir explicitement et individuellement leurs propres objectifs, avec une autonomie plus grande que les membres potentiels de la coopération, mais sous réserve qu'ils ne soient pas contraires aux objectifs fixés par ceux-ci ;

- les moyens de tous ordres nécessaires à l'exercice des coopérations des « in » et des « pré-in » devraient restés différenciés afin de faciliter la convergence des « pré-in » mais faire l'objet d'une mise en œuvre centralisée. Cette centralisation rendrait inutile pour les « pré-in » tout système de sanction ou d'incitation. Les « out » resteraient maîtres de leurs politiques nationales, mais sous une surveillance multilatérale afin d'assurer le respect des objectifs de l'Union, dans le cadre d'un système de sanction ou d'incitation approprié.

Mais la préférence d'un État membre pour une compétence optionnelle ne dépend pas seulement des gains qu'il peut tirer de son éventuelle participation à cette coopération ou, au contraire, des intérêts que pourrait présenter pour lui l'adoption d'une politique non coopérative (par rapport à cette coopération) comme les petits modèles stratégiques le supposent (*cf. supra* pour la compétence monétaire). La crise monétaire de 1992-1993 l'a montré. Les pays qui, comme l'Italie, craignent par-dessus tout d'être exclus de la construction européenne, ne se sont pas installés dans la sous-évaluation durable de leur monnaie et se sont employés à retrouver le chemin de la stabilité des changes afin de participer à la monnaie unique le plus tôt possible et si possible dès son premier jour. Un État membre sera d'autant plus incité à intégrer une compétence optionnelle qu'il sera convaincu qu'il tirera profit, sur le plan économique, mais aussi politique, du fait qu'il participe à part entière à un maximum de compétences européennes, voire à toutes. Les institutions verticales de l'Union et le modèle de long terme qu'elle s'est donnés sont donc tout aussi importants pour la régulation d'une compétence optionnelle que les règles (notamment d'optionnalité) auxquelles elle est soumise. Cette attractivité globale renvoie finalement à la légitimité d'une union d'États, si le régime de légitimité d'un tel régime d'organisation des pouvoirs publics est justement sa capacité à stabiliser la multiplicité des échelles d'exercice des compétences étatiques dans le respect de la souveraineté des États membres.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ANDERSON J. (1978), *Lineages of the Absolutist State*, NLB, Londres, 1974 (trad. Franc., *L'État absolutiste*, Maspero, Paris).
- (éd.) (1986), *The Rise of the Modern State*, Wheatsheaf Books, Brighton.
- ARCHE C. (1992), *International Organizations*, Routledge, Londres et New York.
- ARON R. (1967), « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales », in *Revue française de sociologie politique*, vol. XXVII, n° 5, octobre.
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT CONSTITUTIONNEL (1991), *Le Nouveau Droit constitutionnel : 2e congrès mondial 1987*, Institut du fédéralisme de Fribourg/Éditions universitaires de Fribourg.

- BADIE B. (1992), *Le Développement politique*, Economica, Paris.
- BALDWIN R. (1994), *Towards an Integrated Europe*, CEPR.
- BALIBAR É. (1995), « Une citoyenneté européenne est-elle possible ? », in B. THÉRET éd., *L'État, la finance et le social*, La Découverte, Paris.
- BALLADUR E. (1994), « Pour un nouveau traité de l'Élysée », *Le Monde*, 30 novembre.
- BARROR et GORDON D. B. (1983), « A positive theory of monetary policy », in *A Natural Rate Model, Journal of Political Economy*, n° 91, p. 589-610.
- BEAUD O. (1995), « La fédération entre l'État et l'Empire », in B. THÉRET éd., *L'État, la finance et le social*, La Découverte, Paris.
- BÉNARD S. (1995), « Les modèles proposés », note interne du Commissariat général du Plan.
- BÉNARD S., DEHOVE M. et TENZER N. (1995), « Le JAI », note interne du Commissariat général du Plan.
- BERGER S. (1994), *Comments in Regional Integration : the Western Experience*, William Wallace, the Brookings Institution, Washington.
- BIGO D. (1996), « Enjeux du troisième pilier du traité sur l'UE », *Politique étrangère*, 1/96, IFRI.
- BLANCHARD O. et MUET P. A. (1993), « Competitiveness through disinflation : an assessment of the French macroeconomic strategy », *Economic Policy*, n° 16.
- BOBBIO N. (1967), « Sur le principe de légitimité », *Annales de philosophie politique*, PUF, Paris.
- BOURDIEU P. (1995), « L'État et la concentration du capital symbolique », in B. THÉRET éd., *L'État, la finance et le social*, La Découverte, Paris.
- BOURLANGES J.-L. (1995), « L'enlisement que je redoute », *Revue des affaires européennes*.
- (1996) intervention aux entretiens du Mouvement européen, 26 juin.
- BOURLANGES J.-L. et MARTIN D. W. (1995), « Rééquilibrer et renforcer l'Union », texte adopté par le Parlement européen le 17 mai.
- BULL H. (1977), *The Anarchical Society : a Study of Order in World Politics*, Mac Millan, Londres.
- CEPR (Centre for Economic Policy Research) (1995), « Flexible, integration, monitoring », *European Integration*, n° 6, Londres.
- CHAVAGNBUX C. et DEHOVE M. (1995), « La PESC », note interne du Commissariat général du Plan.
- CHESNAIS F. (1994) *La Mondialisation du capital*, Syros, Paris.
- CHEVALLIER J. (1970), *L'Élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, LGDJ, Paris.
- CHEVALLIER J. J. (1993), *Histoire de la pensée politique*, « Grande bibliothèque », Payot, Paris.
- CHIRAC J. (1995), « Pour une Europe forte », discours prononcé le 16 mars.
- CNRS (1974), *Le Conseil d'État*, Édition du CNRS, Paris.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1994), « Broad economic policy guidelines », *European Economy*, n° 58.
- (1995), « Rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne », in *La Conférence intergouvernementale*, Sciences Po, 1996, Paris.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (1995), « Rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne », in *La conférence intergouvernementale*,

Sciences Po, 1996, Paris.

- COTTA S. (1967), « Éléments d'une phénoménologie de la légitimité », *Annales de philosophie politique*, PUF, Paris.
- CROIZAT M. (1995), *Le Fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Montchrétien, Paris.
- CRUCE E. (1909), *Le nouveau cynée ou discours d'État représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale et la liberté du commerce par tout le monde. Aux monarques et princes souverains de ce temps*, 1623, édité et traduit par T. W. Balch, Philadelphie.
- DANTE (1954), *Monarchie*, 1310, éd. Nichol.
- DEBOCK C. (1995), « Face à la drogue : quelle politique ? », *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, Paris.
- DEHOVE M. (1994), « La genèse des organisations internationales », *Colloque de la régulation*, Sao Paulo.
- (1993), « La définition légitime de l'État par les juges de l'État et l'internationalisation de l'espace juridique français », in B. THÉRET éd., *L'État, la finance et le social*, La Découverte, Paris, 1995.
- (1997), « Des modèles pour l'Union européenne », COP, miméo.
- DUBOIS P., *La Récupération de la Terre sainte*, 1306.
- DUMOULIN A. (1995), *L'UEO et la politique européenne de défense*, La Documentation française, Paris.
- DUPUY R. J. (1993), *Le Droit international*, PUF, Paris.
- DYSON K. H. (1980), *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*, Oxford University Press, New York.
- EICHENGREEN B. (1993), « European monetary unification », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI, septembre, p. 1321-1357.
- EISENMANN C. (1967), « Sur la légitimité des gouvernements », *Annales de philosophie politique*, PUF, Paris.
- ELIÁS N. (1974), *La Société de Cour*, Flammarion, Paris.
- ELLUL J. (1961), *Histoire des institutions*, PUF, Paris.
- EMERSON M. et al. (1990), *One Market One Money*, European Economy, Luxembourg.
- ENTREVES (D) P. (1967), « Légalité et légitimité », *Annales de philosophie politique*, PUF, Paris.
- FINLEY M. I. (1978), « Empire in the Greco-Roman World, Greece and Rome », in *Journal of Historical Studies*, n° 25, septembre, p. 1-15.
- FONTANAUD D. (1996), *Les Accords de Schengen*, « Problèmes politiques et sociaux », n°S 763-764, La Documentation française, Paris.
- GISCARD D'ESTAING V. (1995), « Manifeste pour une nouvelle Europe fédérative », *Le Figaro*, 11 janvier.
- GROS L. (1948), « The peace of Westphalie 1648-1948 », *American Journal of International Law*, 42, p. 20-41.
- GROS D. (1996), « Towards economic and monetary union : problems and prospects », *CEPS Paper*, n° 65.
- GROTIUS (Hugo de Groot dit) (1867), « De jure belli ac pacis », 1625, traduction Barbeyrac, 1724, rééditée par l'université de Caen et Pradier-Fodéré.
- GUIBERT B. (1995), « Qu'est-ce que le symbolisme ? », in B. THÉRET éd., *L'État, la finance et le social*, La Découverte, Paris.
- GUIMEZANES N. (1992), « Les politiques d'immigration en Europe », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 673, 7 février.
- HANAÛT A., LOUFIR R. et MOUHOUD E. M. (1996), *Convergences des économies et intégration européenne*, étude CGP (Sdti)/OFCE, p. 26-95, octobre.
- HART H. L. A. (1961), *The Concept of Law*, Oxford.
- HAURIOU M. (1929), *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris.
- HINSLEY F. H. (1967), *Power and the Pursuit of Peace*, CUP, Cambridge.
- HUSSON M. (1996), *La Misère du capital, critiques du néolibéralisme*, Syros, Paris.
- JOUVENEL DE B. (1955), *De la souveraineté*, PUF, Paris.

- JOXE A. (1995), « L'insécurité identitaire et la définition stratégique des risques à l'échelle de l'Europe », in B. THÉRET éd., *L'État, la finance et le social*, La Découverte, Paris.
- KÉOHANE R. (1982), *The Demand for International Regimes*, éd. S. D. KRASNER, Cornell University Press, Ithaca et Londres.
- (1984) *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- KRASNER S. D. (1982), « Structural causes and regime consequences : Regime as intervening variables », *International Organization*, vol. 36, n° 2, printemps, p. 185-205.
- (1976), « State Power and the Structure of International Trade », *World Politics*, vol. XXVIII, n° 3, Princeton University Press, Princeton.
- (1996), *Westphalie and ail that, Ideas and Foreign Policy*, in Judith GOLDSTEIN et R. O. KEOHANE édés.
- KRIEGER B. (1995), « État de droit et Empire, République ou démocratie ? », in B. THÉRET éd., *L'État, la finance et le social*, La Découverte, Paris.
- KRUGMAN P. (1993), « Lessons of Massachusetts for EMU », in TORRES et F. GIAV : AZZI édés, *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, CEPR/Cambridge University Press.
- LAMERS K. et SCHAÜBLE N. (1994), *Réflexions sur la politique européenne*, CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1er septembre.
- LASKAR D. (1995), « Union monétaire à deux vitesses : analyse du cœur du jeu », miméo, CEPREMAP, novembre.
- LELLOUCHE P. (1994), *L'Europe et sa sécurité : bilan et avenir de la politique étrangère et de sécurité commune (P ESC) de l'Union européenne*, rapport d'information n° 1294, Assemblée nationale.
- LETOURNEUR-FABRY E. (1996), « Pour une fédération européenne multiculturelle », *Futuribles*.
- LGDJ (1970), *Étude des principes fondamentaux du droit international pénal*, Paris.
- LOUFIR R. et REICHLIN L. (1994), « Convergences nominale et réelle parmi les pays de la CE et de l'AELE », in J.-P. FITOUSSI éd., *Entre convergences et intérêts nationaux. : l'Europe*, « références/OFCE », Presses de la FNSP.
- LUTTON P. (1986), « La légitimité dans la Communauté économique européenne », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, LGDJ, Paris.
- MAJOR J. (1994), « Bâtir pour l'Europe un avenir qui fonctionne », discours prononcé à l'université de Leyde le 7 septembre.
- MARTIN P. (1995), *L'Importance des exclus de l'intégration monétaire en Europe*, CEPII, document de travail, n° 95-08, novembre.
- MASSON P. (1994-1995), « La sécurité intérieure en Europe », *Les Rapports du Sénat*, n° 117.
- MESTRE J.-L. (1985), *Introduction à l'étude du droit administratif français*, PUF, Paris.
- MIDDELMAS K. (1995), *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Londres.
- MITRANY D. (1943), *A Working Peace System*, Oxford University Press, Londres.
- MITTERRAND F. (1995), « Entretiens avec F.-O. GIESBERT », *Le Figaro*, 8 septembre.
- MUELLER D. (1995), « Fédéralisme et Union européenne : une perspective constitutionnelle », *Revue d'économie politique*, 105 (5), septembre-octobre.
- MUET P. A. (1995), « Ajustements macroéconomiques, stabilisation et coordination en Union monétaire », *Revue d'économie politique*, 105 (5), septembre-octobre.
- NERLICH U. (1995), « L'Allemagne, un pays comme les autres ? », *Politique étrangère*, n° 1, printemps.
- (1995), « La défense commune de l'Europe et ses interactions avec J'OTAN, la CSCE et les Nations unies », *Vers une politique de défense commune*, Institut d'études de sécurité de l'UEO.

- NYE J. S. (1971), *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- OFCE (1994), *Entre convergences et intérêts nationaux*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- (sous la dire de J. Le CACHEUX) (1996), *Europe la nouvelle vague*, Presses de Sciences Po, Paris.
- PARLEMENT EUROPÉEN (1995), « Résolution sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la CIO de 1996 », in *La Conférence intergouvernementale*, Presses de Sciences Po, Paris.
- PISANI-FÉRRY J. (1995), *L'Europe à géométrie variable, une analyse économique*, CEPIL, document de travail, 95-04.
- (1994), *Union monétaire et convergence... qu'avons-nous appris ?*, document de travail, CEPII.
- (1996), « Intégration à géométrie variable et organisation de la politique économique en Europe », *Politique étrangère*, 4.
- POLIN R. (1967), « Analyse philosophique de l'idée de légitimité », *Annales de philosophie politique*, PUF, Paris.
- POLITIQUE ÉTRANGÈRE (1995), *Sécurité européenne : horizon 1996*, n° 1.
- (1996), *L'Union européenne face à l'échéance de 1996*, n° 1.
- QUERMONNE J.-L., (1993), *Le Système politique européen*, Montchrétien, Paris.
- (1996), « L'Europe à géométrie variable », *Revue politique et parlementaire*, janvier-février.
- ROKKAN S. (1976), *Un modèle géo-économique et géo-politique de quelques sources de variations en Europe de l'Ouest*, AFSP, Paris.
- RUGGIE J. G. (1989), *International Structure and International Transformation. Space Time and Method in Global Change and Theoretical Challenge*, éd. E. A. CZENPIEL et J. N. ROSENEAU, Lexington Books.
- SCELLE G. (1934), *Précis de droit des gens*, Sirey, Paris.
- SEIDELMANN R. (1992), Introduction à *Vers une nouvelle Europe*, R. SEIDELMANN éd., édition de l'université de Bruxelles.
- SELLIER J. et A. (1991), *Atlas des peuples d'Europe centrale et orientale*, La Découverte, Paris.
- SIROËN J.-M. (1995), « De la politique commerciale stratégique au commerce administré », note interne de l'université de Paris-Dauphine.
- SMOUTS M.-C. (1994), « Du côté de chez Grotius : l'individu et les relations internationales chez un ante-moderne », in *Les Relations internationales à l'épreuve de la science politique*, Mélanges Marcel-Merle, Economica, Paris.
- STÉPHANOV C. (1995), « L'Union européenne et les analogies fédérale et confédérale », *Revue des affaires européennes*, n° 1.
- STRANGE S. (1982), *Cave ! hic dragones : a Critic of Regime Analysis in International Regimes*, Stephen D. KRASNER éd.
- SULLY (Maximilien de Béthune, baron de Rosny, duc de) (1921), « Économie royale », *Sully's Grand Design of Henry IV, 1638*, Grotius Society, Publications, n° 2.
- THÉRET B. (1992), *Régimes économiques de l'ordre politique*, PUF, Paris
- (1992), Régionalisme, fédéralisme et protection sociale, l'expérience canadienne une pédagogie pour l'Europe ?, IRIS- TS-CNRS, ronéo, université de Paris-Dauphine.
- TILLY C. (éd.) (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- (1975), « Reflections on the history of european state-making », in C. TILLY éd., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton.

- (1975), « Western state-making and theories of political transformation », in C. TILLY éd., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- TOULEMON R. (1995), « Un recensement des réformes à accomplir », *Revue des affaires européennes*, n° 1.
- (1995), « Les perspectives européennes entre élargissement et approfondissement », *Futuribles*, février.
- UNGERER H. *et al.* (1986, 1990), *The European Monetary System. Recent Developments*, *Occasional Paper*, IFM, Washington.
- WALLACE W. (1994), *Regional Integration. The West European Experience*, The Brookings Institution, Washington.
- WALLERSTEIN I. (1974), *The Modern World System*, Academic Press, New York.
- (1979), *The Capitalist World Economy*, Cambridge University Press, MSII, Londres-Paris ; trad. Franc. *Le Système du monde du XV^e siècle à nos jours*, Flammarion, Paris.
- (1991), *Geopolitics and Geoculture*, Cambridge University Press, Cambridge.
- WALTZ K. N. (1990), « Realist thought and neorealist theory », *Journal of International Affairs*, vol. 44, n° 1.
- WEBER M. (1971), *Économie et Société*, Plon, Paris.
- WESTENDORP C. (1995), « Rapport du groupe de réflexion », in *La Conférence intergouvernementale*, « Enjeux et documents », Presses de Sciences Po, Paris.
- WYPLOSZ C. (1994), « Le principe de subsidiarité », *Économie internationale*, n° 58, 2^e trimestre.