

2000

Recherches & Régulation Working Papers

*L'UNION EUROPÉENNE COMME INNOVATION
INSTITUTIONNELLE*

Mario DEHOVE et Bruno THÉRET

RR serie I 2000-1.pdf

www.theorie-regulation.org

Association Recherche & Régulation

c/o LEPII-CNRS
Université Pierre Mendès France
1241, rue des Résidences
BP 47 - 38040 Grenoble Cedex 9

La deuxième partie de ce texte est publiée dans l'ouvrage INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES ET TERRITOIRES, sous la direction de M. Tallard, B. Théret et D. Uri, Paris, L'Harmattan, 2000.

L'UNION EUROPÉENNE COMME INNOVATION INSTITUTIONNELLE

Mario DEHOVE et Bruno THÉRET

Si les approches “ intergouvernementaliste ” et “ néo-fonctionnaliste ” qui dominent les doctrines théoriques de la construction européenne ne parviennent pas à saisir pleinement ce qui fait l'originalité de cette construction et lui confère son caractère profondément novateur, c'est parce qu'elles cherchent à interpréter sa dynamique avec des catégories que la construction européenne tend à dépasser dans la pratique, catégories qu'impose à travers son fonctionnement même le système étatique westphalien d'organisation de l'ordre politique mondial¹ en vertu d'un effet bien caractérisé par Pierre Bourdieu (1995) en terme de “ pensée

¹ Sur ce point, cf. Dehove, 1994, 1998a et 1998b. En gros les théoriciens des relations internationales entendent par le terme de système westphalien des États l'organisation géopolitique moderne du monde dont la Paix de Westphalie de 1648, qui met fin à la Guerre de Trente Ans, serait l'acte de naissance ou, pour le moins, l'événement symbolique fondateur. Cette réorganisation du monde en un système d'États souverains omnicompetents sur un territoire et une population donnés dont les relations ne sont susceptibles d'être pacifiées et coordonnées au niveau multilatéral que par des institutions internationales non dotées de pouvoir de contrainte, est un processus de fractionnement radical qui s'oppose aux tendances impériales et religieuses globalisantes portées par les “ deux grandes institutions universelles du monde médiéval ” qu'étaient le Saint Empire Romain et la Papauté (Krasner, 1996, p. 247). Ce nouveau système est fondé sur le concept de souveraineté qui s'oppose à l'universalisme religieux catholique et qui conduit à une fragmentation extrême des institutions politiques. Le westphalisme, pourtant fondé sur l'idée de paix universelle et de pacification de la société des hommes tant à l'intérieur qu'entre États, s'est traduit toutefois paradoxalement, dans un premier temps, par l'exacerbation de la violence entre les États territoriaux en formation. Ce n'est qu'après que Napoléon eut mis définitivement fin au Saint Empire Romain germanique, au XIXe siècle donc, qu'il va prendre la forme internationale plus pacifique du “ concert des nations ”, puis, au XXe siècle, celle plus institutionnalisée de la “ société des Nations ” et des “ Nations Unies ” (Dehove, 1998a). Mais “ Longtemps considérée comme la médiation la plus sûre entre l'individu et la scène internationale, la structure interétatique est bousculée de toute part. Elle assure de moins en moins la fonction sécuritaire qui lui conférait sa légitimité et ne répond que très partiellement aux demandes de régulation sociale et de progrès économique adressées par les populations. Et pourtant, elle n'a pas été remplacée jusqu'à présent par aucune autre forme d'organisation politique durable et identifiable permettant une nouvelle institutionnalisation des relations mondiales ” (Badie et Smouts, 1995, p. 239).

d'État ” .

De cette difficulté théorique témoigne le plus clairement le fait que ces approches ne divergent que sur la question de l'échelle territoriale possible ou souhaitable de l'État en Europe, partagées qu'elles sont entre deux courants opposés : celui qui veut limiter l'Union européenne à un système d'institutions intergouvernementales non susceptibles d'empiéter sur les prérogatives des États-Nations préexistants et simplement chargées de réguler un grand marché européen ouvert sur le marché mondial, et celui qui, contrairement à cette position, voit dans l'Union un État européen en devenir appelé à se substituer, par effets de *spill-over* (entraînement ou débordement) et transferts de compétences, aux États-Nations réduits progressivement à de simples divisions administratives².

En fait, précisément en raison du caractère éminemment contradictoire de la dynamique européenne, la situation est ambivalente : elle tient à la fois de l'intergouvernementalisme – qui traduit la perpétuation de l'ancien ordre étatique dans l'Union européenne – et de l'étatisme supranational – qui est l'expression des tensions que cette perpétuation engendre.³ C'est cette situation qui fait de l'unification européenne un processus d'innovation institutionnelle empruntant aussi bien à une dynamique interétatique qu'à une logique de construction d'un ordre politique propre, lequel ne saurait être réduit ni à un ensemble d'organisations internationales, ni à un État territorial souverain de type traditionnel (i.e. westphalien).

Mais si les théories classiques avec lesquelles on a coutume de chercher à comprendre l'ordre politique des sociétés contemporaines ne valent plus, de quels instruments, de quels référents théoriques pouvons-nous disposer pour analyser cette gestation d'une nouvelle forme d'ordre public ? Après avoir, dans une première partie, montré les limites des approches intergouvernementaliste et néo-fonctionnaliste les plus accomplies, on explorera dans une deuxième partie deux voies de recherche possibles qui montrent respectivement le caractère novateur de l'Union européenne à deux niveaux : celui de la dynamique de concurrence entre les deux ordres de gouvernement composant l'ordre politique européen (l'Union et les États-membres), concurrence qui conduit, via la redéfinition des politiques publiques, aux

² Cf. par exemple Hooghe et Marks, 1997.

³ On trouve maintenant, dans de nombreux ouvrages consacrés aux institutions de l'Union européenne, une caractérisation précise des aspects à la fois intergouvernementaux et supranationaux de tous les organes et c'est cette double caractérisation qui constitue la nature profonde du “ communautaire ” (cf. Croisat et Quermonne, 1999).

innovations institutionnelles qui redéfinissent en permanence l'architecture institutionnelle du nouvel ordre politique qui se déploie, et celui de l'innovation que constitue précisément cette architecture.

I. Les fausses solutions intergouvernementalistes et néo-fonctionnalistes

Depuis la création de la CECA puis de la CEE et enfin de l'UE, deux approches théoriques ont dominé la réflexion sur les mécanismes généraux de l'intégration européenne et par extension régionale : l'intergouvernementalisme d'une part, le néo-fonctionnalisme d'autre part. Dans cette première partie, on voudrait tenter une caractérisation théorique aussi précise que possible de leurs insuffisances. Non pas pour le plaisir de la critique, ni pour suggérer des améliorations théoriques ou des rectifications internes de problématique, mais pour montrer que les faiblesses théoriques de ces approches et les solutions qu'on leur a apportées au fur et à mesure que la dynamique européenne leur opposait des énigmes de plus en plus difficiles à résoudre témoignent du caractère absolument nouveau de l'ordre politique qui tend à se dégager de cette dynamique.

L'approche intergouvernementaliste, la transposition à l'Europe de la théorie des relations internationales "néoréalistes" est d'emblée hétérodoxe, puisqu'elle ne peut rester fidèle aux principes fondamentaux dont elle se réclame qu'en les complétant par la prise en compte – hérétique pour un "réaliste" – des influences des équilibres politiques, économiques et sociaux internes aux États-membres sur les intérêts de ces États-membres à faire progresser la coopération communautaire. On essaiera de montrer que ce n'est qu'au prix de concessions extrêmes au principe d'abstraction, en forgeant des concepts de plus en plus "ad hoc" que les tentatives les plus récentes tentent d'y parvenir.

Quant à l'approche néo-fonctionnaliste, outre le fait qu'elle est difficilement validable à cause de sa profusion conceptuelle et qu'elle sous-théorise les effets redistributifs des coopérations, elle repose sur une contradiction interne : l'acceptation de coopérations proliférantes non maîtrisées *ex ante* par des États souverains censés être averses au risque politique. Cette contradiction ne peut être levée que si l'on prête implicitement à ses "architectes", conformément à la conviction des "pères fondateurs", la foi dans la

permanence de la souveraineté, la confiance dans sa capacité régulatrice intrinsèque et la croyance en sa non fongibilité, que son échelle soit celle des États-membres ou celle de l'Union européenne.

I.1. Hyperrationalisme ou hyperpositivisme, ou des anticipations rationnelles aux préférences nationales, le dilemme de l'approche " intergouvernementaliste "

" Intergouvernementaliste " et non " néoréaliste " : il n'y a pas en effet d'approche purement " néoréaliste " de la construction européenne et la différence d'appellation marque bien une différence de conceptualisation. En effet, contre le néo-fonctionnalisme, l'approche intergouvernementaliste n'accepte jamais de voir dans la construction européenne autre chose que le développement d'un " régime international " (Krasner, 1982)⁴ et de regarder l'Union européenne (après la Communauté) comme autre chose qu'une organisation internationale comme une autre. Ce qui implique que toutes les approches intergouvernementalistes partagent l'hypothèse de base de la théorie néoréaliste selon laquelle les États ont le monopole des relations internationales et qu'ils l'exercent à partir de leurs seuls intérêts nationaux, en fonction et au service de leur seule puissance.

D'où deux thèses cardinales supposées ruiner le fond de l'approche néo-fonctionnaliste : d'une part la " pooled-sovereignty ", loin de marquer le déclin de la " souveraineté absolue ", en constitue au contraire l'apogée ; d'autre part il n'y a, dans la dynamique européenne, ni " effet d'entraînement " (" spill-over "), ni " conséquence inintentionnée " sous-tendus par une dynamique non interétatique, par exemple fonctionnelle, qui tiendrait à distance les intérêts internationaux des États (Hoffman et Keohane, 1990), car tout progrès de l'intégration suppose l'accord exprès des États résultant de marchandages rationnels aux conséquences dynamiques parfaitement maîtrisées.

Ainsi définie, l'approche intergouvernementaliste a des vertus heuristiques incontestables

⁴ " Les régimes peuvent être définis comme des ensembles de principes explicites ou implicites, de normes, de règles et de procédures de prise de décision sur lesquels des attentes, anticipations des acteurs convergent dans un domaine donné de relations internationales. Les principes sont des croyances relatives aux faits, aux causalités et à la " rectitude " (conformité). Les normes sont des standards de comportements définis en termes de droits et obligations. Les règles sont des prescriptions spécifiques pour l'action. Les procédures de prise de décision sont des pratiques prévalantes pour faire et mettre en œuvre des choix collectifs " (Krasner, 1983, p. 2).

qui tiennent à son insistance à rappeler les aspects de la construction européenne dont la théorie néo-fonctionnaliste ne rend pas compte : épisode de la “ chaise vide ”, et plus généralement l’hostilité de principe des régimes gaulliste et thatchérien à toute supranationalité dans les institutions de l’Union ; absence d’évolution tendancielle des institutions de l’Union vers le renforcement des organes communautaires : création du Conseil européen pour contrebalancer le pouvoir stratégique de la Commission ; extension seulement lente de la majorité qualifiée ; protection croissante des intérêts des États à l’égard de la politique conquérante de la Cour de justice des Communautés européennes ; stagnation apparente de la construction européenne de 1970 à 1985 contredisant la thèse du “ self-sustaining ” et montrant la nécessité d’introduire des effets opposés aux “ spill-over ” tels les “ spill back ”, “ spill around ” ou “ encapsulation ” ; importance des conférences intergouvernementales dans la dynamique européenne et donc des grands “ marchandages ” interétatiques. Lacunes d’ailleurs finalement reconnues par les néo-fonctionnalistes eux-mêmes (Haas, 1975).

Toutefois, en réalité (Lequesne, 1998), l’approche intergouvernementaliste conventionnelle n’a jamais adopté les thèses radicales de la théorie néoréaliste telles qu’elles ont pu par exemple être développées par Waltz (1979) qui supposent que les intérêts étatiques sont exclusivement déterminés par la position des États dans le système international. S. Hoffman, le premier, a toujours rappelé que la théorie de la construction européenne ne pouvait être complète, si l’on faisait abstraction des situations intérieures aux États-membres⁵. C’est, d’une certaine manière, accepter l’idée que des forces autres qu’interétatiques, au sens strict, animaient l’intégration européenne, et donc c’est aussi remettre en cause son caractère maîtrisable et prévisible par les États eux-mêmes.

L’impossibilité pour la théorie néoréaliste de rester pleinement fidèle à ses principes lorsqu’elle traite de l’Union européenne, conjuguée au renouvellement des théories des relations internationales impulsé par l’importation dans ce domaine de recherche des principes et des méthodes de la théorie économique libérale, a suscité deux types d’approfondissement :

- le premier visait à rendre compte de l’existence d’institutions européennes non réductibles aux traditionnels secrétariats des organisations internationales, et en premier lieu de la Cour de justice des Communautés européennes (Garret et Weingast, 1991) ;

⁵ Cf. par exemple, “ Europe’s Identity Crisis revisited ” et “ The case for leadership ” in Hoffman (1995).

– le second tendait à intégrer dans la théorie intergouvernementaliste de la construction européenne le rôle des équilibres politiques, sociaux, économiques internes aux États que l’approche conventionnelle prenait toujours en compte dans ses analyses empiriques mais sans jamais parvenir à l’intégrer dans son corpus théorique (Moravcsik, 1993).

Le premier type d’approfondissement est peu convaincant. Il est fondé sur la théorie des contrats incomplets qui repose elle-même sur l’évidente impossibilité matérielle de tout prévoir dès lors que l’objet du contrat est assez large : dans les matières où les gouvernements partagent des objectifs communs mais ne peuvent anticiper toutes les conditions de réalisation de ces objectifs, ils sont incités à mettre en place des procédures de prise de décision en commun ou de confier à certains agents neutres le pouvoir de proposer, de mettre en œuvre, d’interpréter et d’appliquer les accords relatifs à ces objectifs conclus entre les gouvernements. Appliqué à la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) sur un arrêt précis, particulièrement important puisqu’il s’agit de la décision “cassis de Dijon” qui a établi le principe de la “reconnaissance mutuelle” (Garret, 1995), le double postulat néoréaliste de souveraineté et de rationalité des États ne résiste au constat que les États n’acceptent parfois d’appliquer une décision qui leur est contraire qu’au prix de deux hypothèses très restrictives sur l’évaluation par les États de leurs intérêts, et sur l’anticipation par la Cour de justice de l’évaluation de leurs intérêts par les États :

– la première hypothèse est une hypothèse d’intertemporalité et d’universalité du calcul d’intérêt : un État n’acceptera (c’est-à-dire appliquera ou ne tentera pas de diminuer les pouvoirs de la Cour inscrits dans le traité) une décision de justice contraire (en l’espèce l’obligation d’importer des alcools ne correspondant à aucune norme sanitaire allemande) que si les effets positifs des conséquences globales de cette décision (par exemple : les effets de jurisprudence sur l’ouverture des autres marchés que celui de l’alcool) l’emportent sur l’effet négatif de la décision initiale ;

– la seconde est que la Cour ne prend une décision immédiatement contraire à un État que si l’anticipation qu’elle fait de l’intérêt global dans le long terme de cette décision pour cet État demeure positive.

Il n’est pas difficile à W. Mattli et A.M. Slaughter (1995) de montrer ce qu’une telle théorisation suppose de méconnaissance des principes les plus élémentaires de la pratique juridique du droit et de mésinterprétation des articles du traité qui fonde les pouvoirs de la

Cour⁶. Ceci ne veut pas dire que la Cour n'a pas les moyens juridiques d'une politique jurisprudentielle, ce dont tous les observateurs conviennent. Mais cette politique est limitée par des contraintes juridiques propres, notamment les règles d'interprétation des textes et de cohérence jurisprudentielle. Autonomie et dépendance donc, définies conjointement par la coexistence dynamique et conflictuelle de deux champs de pratiques aux règles différentes, le champ des relations interétatiques, et le champ des pratiques juridiques.

Par ailleurs, la neutralité institutionnelle de la Cour de justice, au sens fort, c'est-à-dire le fait que ne tenant son existence que des États, de façon supposée précaire, elle ne puisse être que l'instrument passif de leur volonté et le serviteur obligé de leurs intérêts, suppose qu'on lui prête la capacité de former des anticipations rationnelles, au sens des économistes : anticipation de la solution correspondant au modèle d'équilibre des intérêts étatiques de la théorie néoréaliste. Ce qui paraît peu compatible avec l'hypothèse de contrat imparfait qui sous-tend tout l'édifice théorique, qui suppose elle-même l'impossibilité absolue de prévoir parfaitement toutes les conditions d'application d'un contrat.

En ce qui concerne le deuxième type d'aggiornamento théorique, il vise à venir à bout de l'écart lancinant entre l'intergouvernementalisme (l'adaptation à la dynamique européenne de l'approche néoréaliste) et les principes de la théorie néoréaliste générale ci-dessus évoqués. Il est principalement dû à A. Moravcsik (1991, 1993, 1997) qui a élaboré dans cette perspective une approche de la construction européenne dite "intergouvernementaliste libérale". Elle repose toujours sur les principes généraux de la théorie néoréaliste (cf. Keabadjian, 1999) : l'objet théorique reste le résultat des stratégies poursuivies par des États rationnels incités à coopérer pour la gestion des externalités, notamment négatives, et les besoins de protection des biens publics, engendrés par le développement des flux économiques transfrontaliers. "Market failures" et "public goods" demeurent les seuls motifs possibles de la coopération interétatique. Mais l'accent est placé sur les effets distributifs de cette coopération interétatique et sur la répartition des pouvoirs de négociation entre les États (qui fait l'objet d'une analyse théorique extrêmement minutieuse intégrant non seulement l'incertitude et les coalitions alternatives, mais aussi la séquence des mouvements, les possibilités de

⁶ Par exemple, les auteurs, pour parvenir au résultat d'instrumentalisation totale de la Cour par les États-membres, doivent considérer que les articles 30 qui pose la règle générale de libre échange et 36 qui définit les exceptions au libre échange autorisent toutes les décisions possibles, condition pour que la Cour puisse ne juger une affaire qu'en fonction des anticipations qu'elle forme des intérêts de tous les États pris un à un.

méreprésentation des intérêts, la capacité de prendre des engagements crédibles, la réputation..., aussi peu validables, il faut le reconnaître, que les analyses néo-fonctionnalistes).

Quant aux institutions européennes, elles ont d'abord deux fonctions : très classiquement, selon la théorie des régimes, elles réduisent les coûts de transaction (production d'informations, réduction d'incertitude) ; plus singulièrement, elles permettent aux gouvernements de développer des stratégies de "two-level game" (très courantes dans la pratique des institutions communautaires et bien caractérisées par les communautaristes) qui renforcent l'autonomie des leaders politiques à l'égard des groupes sociaux internes. Pour l'auteur, dans la mesure où elles optimisent les conditions de la négociation et donc renforcent, plutôt qu'affaiblissent, le contrôle des gouvernements sur leurs affaires internes et leurs intérêts à coopérer, elles ne traduisent pas une quelconque perte de souveraineté des États et donc une défaillance des principes intergouvernementalistes mais au contraire un accomplissement de leur souveraineté et une confirmation de la théorie néoréaliste.

Toutefois Moravcsik concède que cette théorisation est un peu courte pour l'Union européenne à cause de ses deux principales particularités institutionnelles : la mise en commun de la souveraineté par la mise en œuvre de la décision à la majorité qualifiée et la délégation de pouvoirs souverains à des institutions centrales "semi-autonomes". Il reconnaît dans le même souffle que la solution théorique de Garret et Weingast (1993) fondée sur la théorie des contrats incomplets ne lui convient pas⁷. Il préconise une analyse de type "public choice" des choix constitutionnels reposant sur le calcul de l'espérance de gains de la série des décisions futures selon les différents systèmes de prise de décision, analyse qui, si elle permet, en instrumentalisant totalement les organes européens, de neutraliser leur autonomie et leur efficacité, repose sur une hypothèse d'anticipation rationnelle absolue évidemment *ad hoc* et irréaliste.

Tout ceci n'est en fait qu'une simple application à la construction européenne de théories nouvelles des relations internationales. L'apport original d'A. Moravcsik est de tenter d'introduire de façon rigoureuse dans ces théories très formalisées, l'idée toujours présente dans l'œuvre des principaux théoriciens intergouvernementalistes d'une influence sur la coopération interétatique des intérêts internes à l'État, différenciés selon les groupes sociaux.

⁷ "La délégation n'est seulement qu'une des nombreuses réponses à l'incertitude, la seule forme de partage de la souveraineté, le contrat incomplet, apparaît n'être une condition ni nécessaire ni suffisante de la délégation" (Moravcsik).

“ Taking preferences seriously : a liberal theory of international politics ”, tel est le titre programmatique du dernier texte de l’auteur (Moravcsik, 1997). Par là, l’objectif est évidemment de réincorporer dans la problématique néoréaliste les conclusions robustes des néo-fonctionnalistes relatives à l’importance dynamique des gains de coopération des groupes sociaux dans la construction européenne, indépendamment des intérêts étatiques. Mais c’est là aussi la partie la plus théoriquement fragile de l’approche car elle repose sur deux hypothèses très contestables :

- les groupes sociaux dominants sont ceux qui ont le plus d'intérêt (par tête) à coopérer (intérêts positifs, les “ winners ”, ou négatifs, les “ losers ”) ;
- les groupes formulent les préférences mais ce sont les États qui *in fine* les agrègent.

Ces hypothèses, si elles enrichissent la compréhension des stratégies des États dans la construction européenne, marquent la volonté de l’auteur de maintenir le parti pris de ne jamais prendre en compte les actions transnationales non médiatisées par l’État sur la construction européenne, et donc de ne pas reconnaître la possibilité d’un développement de celle-ci hors de l’emprise des souverainetés nationales⁸.

Cela dit, les intergouvernementalistes ont raison de reprocher aux néo-fonctionnalistes leur absence de programme de recherche et leur incapacité à capitaliser leurs résultats. Ils ont également raison de voir dans ces insuffisances une certaine méconnaissance des règles de la méthode scientifique : multiplication des variables explicatives, indétermination des causalités, absence de construction d’idéal-type, qui en empêchant toute possibilité de validation empirique ôte de fait toute valeur véritablement probante aux démonstrations proposées. Par opposition à cette profusion de causalités des néo-fonctionnalistes regardée comme vaine et non maîtrisable, les néoréalistes s’attachent à respecter le principe “ d’économie de moyens ” qui caractérise selon eux la démarche scientifique (Venesson, 1995). Leur propre analyse n’en reste pas moins peu convaincante. Car la voie par laquelle est complété l’arsenal conceptuel des néoréalistes pour tenter de rendre leur théorie compatible avec l’observation empirique de la dynamique européenne consiste tout bonnement à faire appel à des concepts taillés sur mesure pour restaurer le monopole de l’État sur les relations avec l’extérieur (relation principal-agent) et la neutralité absolue des institutions (anticipations rationnelles). Or ces concepts sont trop irréalistes et trop surajustés pour constituer des

⁸ Soit, dans les termes de la théorie du fédéralisme (cf. infra), à la prise en compte des “ intérêts fonctionnels ” et non plus seulement des “ intérêts territoriaux ”.

réponses convaincantes à la difficulté réelle que le principe d'économie de moyens pose à toute théorisation de la dynamique de la construction européenne.

I.2. Le téléologisme implicite du néo-fonctionnalisme

Les principes théoriques sous-tendant les analyses néo-fonctionnalistes développées par E.B. Haas, P. Schmitter, L. Lindberg notamment sont incontestablement plus nombreux et plus différenciés que ceux retenus par les intergouvernementalistes. Une explicitation rigoureuse en a été donnée par E. B. Haas (1964) et reprise par P. Schmitter (1996). On peut les résumer ici en quelques thèses simples⁹ :

1/ il existe dans la construction européenne un déterminisme fonctionnel (économique) que la maîtrise des oppositions d'intérêts nationaux peut libérer et qui en retour contribue à les neutraliser ;

2/ la technostructure a acquis un rôle directeur dans l'impulsion de ce déterminisme, à cause de la complexité du monde moderne ;

3/ cette complexité multiplie les conséquences inintentionnelles des décisions publiques.

D'où deux résultats de l'analyse néo-fonctionnaliste considérés comme robustes : d'une part, la construction européenne est " self-sustaining " (elle s'auto-entretient) ; d'autre part, l'intégration européenne se réalise principalement par la socialisation des élites, l'intervention des groupes d'intérêts et l'opinion publique. Résultats dont la synthèse est opérée par un concept central, celui de " spill-over ", à la fois fonctionnel (sous-optimalité des intégrations partielles) et politique (activisme bureaucratique " self-reinforcing ").

Cette théorie de la construction européenne est très ouverte à l'ensemble des facteurs potentiellement actifs ; elle laisse une large place aux représentations prospectives ; elle oppose les effets dynamiques des logiques fonctionnelles aux résistances des représentations constituées ; elle souligne le rôle de l'inintentionnel ; elle place au cœur du processus une catégorie d'agents spécialisés intéressés (y prenant intérêt et y trouvant intérêts) et le développement de l'innovation ; elle se pose la question de l'inscription de cette innovation dans le temps long de la vie sociale par la routinisation ; en bref parce qu'elle prend comme objet plus le processus que l'équilibre, elle présente tous les principaux caractères d'une analyse d'innovation. Mais quelle est sa pertinence ?

⁹ L'annexe 1 en donne une version développée.

Outre la critique générale qu'ils font à ses présupposés théoriques (cf. ci-dessus), les intergouvernementalistes mettent en avant que ce qui établit le mieux la faiblesse de l'approche néo-fonctionnaliste, c'est son incapacité à prévoir les rythmes et les changements de rythme de la construction européenne : là où les néo-fonctionnalistes s'attendaient à voir se développer un processus graduel (incrémentalisme) automatique (fonctionnalisme) conduisant à un renforcement continu des administrations supranationales, c'est un processus discontinu largement scandé par les impulsions imprimées au mouvement d'ensemble par les négociations intergouvernementales et aboutissant à un renforcement finalement lent et inégal des administrations supranationales qui s'est en définitive déployé. Mais cette critique est en fait d'une portée réduite car c'est moins la temporalité de la dynamique (dont aucune théorie ne peut prétendre rendre complètement compte), sa respiration propre, que sa logique interne qui est l'objet de la réflexion néo-fonctionnaliste.

En réalité, les principales critiques du néo-fonctionnalisme sont venues des néo-fonctionnalistes eux-mêmes : L. Lindberg et S. Scheingold (1970), d'abord, de façon empirique et minutieuse, puis Haas (1979) de façon plus théorique. P. Schmitter (1996) a procédé à une actualisation de ces critiques à la lumière des développements récents (depuis l'acte unique et après le traité de Maastricht mais avant le traité d'Amsterdam) de ces travaux.

Selon cette actualisation, même si l'“ avalanche ” d'interdépendances déclenchée par l'acte unique confirme “ localement ” l'inspiration générale de l'approche néo-fonctionnaliste, sinon certaines de ses formulations détaillées, les leçons qu'on peut tirer de la trajectoire d'ensemble de la construction européenne sur longue période sont relativement ambiguës :

- . Se sont développées des interdépendances de fait qui ont forcé les gouvernements à passer des accords qu'ils n'avaient pas prévus (développement du commerce intracommunautaire, libéralisation des capitaux, interdépendances monétaires). Mais le rôle des eurocrates a été moins important que prévu.

- . Ces interdépendances ont bien entraîné la multiplication des activités des organes de la Communauté et des rencontres entre les administrations des États-membres ; ce qui a alimenté la dynamique des effets d'apprentissage et la redéfinition des conceptions nationales des intérêts nationaux.

- . L'extension du champ géographique de la Communauté (les élargissements successifs) dans un contexte d'approfondissement continu a facilité et rendu impératif l'usage de la

technique des “ packages ”.

. Mais l’essentiel de l’impulsion de la relance de l’intégration après 1970 peut être davantage attribué aux évolutions externes et aux chocs exogènes qu’aux processus internes et aux engrenages fonctionnels (exemples : l’énergie en 1973, la monnaie en 1971, la politique macroéconomique en 1991-1992). Ce n’est pas comme résultat d’un calcul d’optimisation par des élites transnationalisées que l’intégration progresse en général, elle le fait sous la pression d’une crise déclenchée par l’extérieur dans un contexte de sous-optimalité structurelle induite par l’intégration antérieure.

. Le rôle de la CJCE dans le développement du supranationalisme a été totalement sous-évalué par les néo-fonctionnalistes, obnubilés qu’ils étaient par les effets de l’intégration économique sur la structure des classes sociales¹⁰.

– Finalement, les néo-fonctionnalistes – comme les autres théoriciens – n’ont de théorie ni sur l’élargissement en lui-même (depuis le début de l’Europe à six) ni sur les conséquences de cet élargissement sur le fonctionnement des institutions.

En pratique, si l’on considère les principaux événements déterminants de la construction européenne récente¹¹, ils ne permettent pas à eux seuls de départager les deux principales approches, certains plaçant pour l’intergouvernementalisme, d’autres pour le néo-fonctionnalisme.

Le bilan empirique des néo-fonctionnalistes n’est finalement ni plus riche ni plus pauvre que celui des néoréalistes. Et au plan théorique, le néo-fonctionnalisme présente une faiblesse symétrique de celle des néoréalistes : il est incapable d’intégrer théoriquement le rôle propre des États dans la construction européenne, notamment lors des grandes conférences intergouvernementales de révision des traités, mais aussi dans son édification au jour le jour

¹⁰ “ The effective implementation of there new rules, however, depended upon a quite different form of interdependancy : that embodied in a common legal profession doctrine of jurisprudence and respect of the rule of law, which extended across intra-european borders into the very entrails of the national state ” (Schmitter, 1996).

¹¹ Rôle crucial des chefs d’État et de gouvernement au sein du Conseil européen, notamment en 1992; impact des chocs économiques dits “ symétriques ” (eurosclérose, crises monétaires); le rôle constant de la Cour de Justice des Communautés Européennes; l’élargissement; l’influence des groupes informels non institutionnalisés et *ad hoc*; le faible intérêt public pour les questions européennes et donc la faible “ politisation ” de l’Union; le rôle “ catalytique ” du Parlement européen en matière institutionnelle (proposition de traité en 1984); l’effet indirect mais constant de l’hégémonie croissante des valeurs néolibérales et le recul des valeurs sociales-démocrates.

(Conseil européen ou tout simplement Conseil des ministres).

Cette insuffisance conceptuelle se traduit par une contradiction fondamentale que P. Schmitter a bien caractérisée : pour que le processus s'enclenche, il faut que les États s'accordent sur un domaine d'intégration séparable, consensuel, susceptible de dégager des gains mutuels significatifs, en contrepartie d'un transfert partiel de souveraineté à une institution communautaire. Mais les conditions d'existence d'un tel domaine (séparabilité, consensus) impliquent qu'il n'est pas un foyer de coopération à grande potentialité " d'effets d'engrenage ". Même sans prêter une capacité d'anticipation infinie aux États, cette objection est fondée et elle constitue une faiblesse de fond de l'approche néo-fonctionnaliste. Lui trouver une solution implique sans doute de mettre au centre de la théorie néo-fonctionnaliste l'hypothèse téléologique implicite que le processus de développement de l'architecture institutionnelle supranationale qui accompagne l'intégration fonctionnelle progressive converge vers la recomposition à l'échelle européenne du modèle institutionnel des États-membres, certes, sans doute, sous une forme moins hiérarchisée et centralisée que dans l'État unitaire.

S'il est impossible d'accepter l'idée que les États-membres s'engagent consciemment dans un processus cumulatif de transferts de compétences sans connaître par anticipation la nature des institutions auxquelles ces compétences seront confiées à terme, a contrario l'acceptation délibérée d'une forte incertitude sur l'ampleur finale des compétences vouées à être transférées devient plus vraisemblable si elle est contrebalancée par une faible incertitude sur l'avenir des institutions supranationales. Contrairement donc à l'affirmation de P. Schmitter, le néo-fonctionnalisme repose bien sur le postulat qu'au terme du mécanisme d'engrenage, les institutions européennes seront celles d'un État (national) westphalien. Ce n'est pas seulement une croyance idéaliste des pères de l'Europe (expressément, l'aboutissement de la construction européenne était la réalisation des " États-Unis d'Europe "), mais un postulat théorique demeuré implicite. Il faut d'ailleurs remarquer que les grands opposants politiques à la construction européenne (de Gaulle, Thatcher) se sont évertués à lui barrer la route pour la raison principale que l'Europe n'était pas encore prête à cette mutation institutionnelle et que les transferts de souveraineté ne pourront se faire que quand elle le sera.

Finalement, la principale erreur des néo-fonctionnalistes est de croire que le processus d'intégration ne touche ni la manière dont les compétences sont exécutées, ni les principes

fondamentaux sur lesquels reposent les institutions étatiques ; en résumé, de penser que l'intégration n'est qu'un simple transfert, un changement d'échelle, laissant la nature des choses inchangée en dépit du changement de leur rapport. Ce qui leur permet de ne jamais poser la question des limites de l'Europe (de l'aire de convergence des effets de débordement), tout en étant entièrement habités par celle des limites de l'Etat-Nation. Tout comme les néoréalistes, ils traitent la forme étatique westphalienne comme un invariant théorique. Ce que l'analyse historique dément et que la construction européenne remet à nouveau en cause dans la pratique.

II. Quelle(s) méthode(s) pour analyser un tel processus d'innovation ?

Les théories “ intergouvernementaliste ” et “ néo-fonctionnaliste ” ont donc beaucoup de difficultés à saisir ce qui fait le caractère profondément innovateur de la construction européenne, ce mélange d'interétatisme et de supranationalisme et la concurrence entre deux ordres de gouvernement dont aucun n'est d'ores et déjà assimilable à la forme étatique traditionnelle. Du caractère contradictoire des stratégies politiques déployées tant au niveau de l'Union qu'à celui des États-membres, il résulte une situation mixte, ambivalente, *sui generis* qui emprunte à la fois à l'intergouvernementalisme et à un étatisme supranational.

Mais si les théories usuelles peinent à expliquer une telle situation, de quels instruments, de quels référents théoriques pouvons-nous disposer pour cela ? Deux voies de recherche sont ici présentées.

L'une, génétique, s'appuie, en leur donnant une portée plus générale, sur les concepts du fédéralisme pour faire de la concurrence politique entre ordres différents de gouvernement le moteur central de l'innovation institutionnelle au cœur de la construction européenne; l'autre, analytique, recherche les formes possibles de réorganisation d'ensemble au sein de l'Union des pouvoirs publics chargés de stabiliser les conflits propres à l'État-Nation qui animent la dynamique politique européenne. Ces deux approches diffèrent certes, puisqu'elles focalisent la réflexion l'une sur la dynamique politique de limitation des conflits interinstitutionnels, l'autre sur les états d'équilibre multiple auquel cette dynamique pourrait conduire. Mais elles ont en commun de traiter la construction européenne comme un processus d'innovation

institutionnelle inédit conduisant à la construction d'un nouveau modèle d'organisation des pouvoirs publics et de société internationale.

II.1. Première approche : une dynamique politique de type fédéral

La première voie de recherche consiste à considérer la construction européenne comme constitution d'un ordre politique à plusieurs ordres de gouvernement en compétition pour l'appropriation des ressources politiques et à l'interpréter à partir d'une approche historico-comparative fondée sur l'étude d'autres expériences historiques du même type. Dans cette perspective, les caractéristiques de la construction européenne privilégiées par le néo-fonctionnalisme, notamment celles qui ont trait à la dynamique propre d'extension de l'ordre de gouvernement communautaire et aux stratégies des élites politiques nationales qui se représentent leur espace d'action politique à l'échelle de l'Union, forment le point de départ d'une analyse qui vise au repérage des structures et/ou procédures institutionnelles maintenant cette dynamique et ces stratégies dans les limites d'une union politique entre Etats.

Cette démarche met à profit la portée analytique du principe fédéral, principe qui est l'expression historique d'un mode de dépassement de la figure de l'Etat unitaire westphalien pleinement souverain. Le principe fédéral s'oppose, en effet, au principe de souveraineté en tant qu'il caractérise les systèmes politiques où plusieurs ordres de gouvernement sont maintenus en concurrence permanente (Beaud, 1995) et où, par conséquent, il n'y a pas de pouvoir omniscient à proprement parler. Ainsi, dans les ordres politiques de type fédéral, ce que l'on observe, ce n'est pas un pouvoir central, mais des pouvoirs concurrents et coordonnés et une "autorité" suprême, garante des règles générales de coordination mais dépourvue quant à elle de pouvoir propre de coercition, ce qui ne l'empêche pas de dominer l'ensemble de l'ordre politique dans la mesure où les divers pouvoirs concurrents s'y soumettent afin de maintenir dans des limites de stabilité leur concurrence. Cette autorité est constituée par le texte même du pacte fédéral, la Constitution, dont l'interprétation par une Cour suprême sert à trancher les conflits de compétence entre les États-membres et l'État fédéral.

Une telle configuration de pouvoirs et d'autorité est possible dans la mesure où le fédéralisme est fondé sur la valorisation de la distinction entre deux dimensions identitaires, deux principes de division sociétale, qui se confondent dans l'Etat unitaire, à savoir la

dimension “ fonctionnelle ” qui renvoie à une structuration sociale des intérêts sur la base des rapports économiques (intérêts de classes pour l'essentiel pour les sociétés salariales, et des groupes sociaux, intérêts sectoriels au sein de ces catégories), et la dimension territoriale qui renvoie à une structuration des intérêts sur la base de l'appartenance à des communautés localisées, liées à un espace géographique donné¹².

Ainsi dans un système fédéral, les modalités de représentation des intérêts fonctionnels ne l'emportent pas nécessairement sur celles des intérêts territoriaux, les organes de représentation et les acteurs collectifs (les partis politiques par exemple) pouvant être définis prioritairement en tant qu'acteurs régionaux plutôt que socialement constitués à partir d'une position économique (Jenson, 1989 et 1990), ce qui n'est pas le cas dans les États unitaires où l'idée d'une différenciation socialement pertinente du territoire national a été systématiquement éradiquée et où il ne reste donc plus, en tendance, que des intérêts fonctionnels.

En outre, la structure d'un système politique fédératif tend à reproduire au niveau institutionnel ce clivage dualiste des critères de division des sociétés à ordre politique fédéral puisque les entités fédérées sont constituées sur la base des intérêts territoriaux dont la reconnaissance est la source de leur légitimité alors que le pouvoir fédéral, dépourvu de territoire spécifique, tire sa légitimité, en tant que pouvoir autonomisé (non lié à la coordination des entités fédérées et à leur représentation externe), de sa capacité à engendrer des compromis entre les intérêts fonctionnels. Le “ territoire ” de l'État fédéral tend ainsi d'abord à être le territoire économique, le marché commun, l'espace monétaire où peut se former une communauté de paiement, une société d'individus définis à partir de leur place dans l'économie marchande capitaliste. Les territoires des États fédérés sont en revanche géographiquement situés; ce sont des “ terroirs ” délimités et institués politiquement, culturellement et historiquement. C'est la régulation de la compatibilité entre ces deux

¹² Une conception plus large du fédéralisme fait de cette dimension territoriale seulement un sous-type d'une dimension culturelle ou symbolique incluant, outre la notion de communauté territoriale, celle de communauté culturelle, ethnique, voire nationale au sens où une nation n'est pas nécessairement attachée à un unique territoire politiquement constitué (cas des nations indiennes dans le cas du Canada, Tully, 1995a et 1995b). De même la qualification de fonctionnel des intérêts économiques, tirée sans doute du structuralo-fonctionnalisme, n'est pas très bienvenue dans la mesure où elle évoque un fonctionnement économique sans contradictions, une division purement fonctionnelle du travail. Mais on la conservera néanmoins ici pour son pouvoir fortement évocateur dès lors qu'elle est opposée à la dimension territoriale. L'opposition conceptuellement la plus pertinente pourrait bien être celle classique de Tonnies entre société (d'individus) et communauté.

principes d'appartenance mettant en jeu des échelles territoriales différentes, et donc des tendances contradictoires supra et infranationales à la régionalisation (Théret, 1999), qui caractérise un ordre politique de type fédéral.

Si on se réfère à cette conception théorique générale du fédéralisme, et non pas comme cela est fait le plus souvent à un type unique et spécifique de fédération, assimilé en outre à un “ État fédéral ” (les USA ou l’Allemagne), les concepts qu’on peut en tirer sont à l’évidence susceptibles d’éclairer l’expérience historique de la construction européenne en cours mieux que ceux de la théorie des relations internationales et du néofonctionnalisme (Sbragia, 1992 ; Scharpf, 1988 et 1994; Schmidt, 1999 ; Théret, 1997)¹³.

Cela dit, on ne saurait en rester au niveau de la théorie générale du fédéralisme pour comprendre en quoi l’Union européenne est une innovation institutionnelle et quel est le moteur de cette innovation. Il faut mobiliser également des idéaux-types de fédération qui permettent non seulement de prendre en compte la nature fédérative de l’ordre public européen en construction, mais aussi d’en reconnaître la singularité et donc d’en caractériser les différences avec les autres formes de systèmes politiques fédéraux. Bref, il faut préciser le type d’ordre fédéral qui est ici en gestation, ce qui ne peut être fait que par la comparaison avec d’autres systèmes préexistants. S’agit-il d’un cas proche d’un idéal-type historique repérable ailleurs ? Ou s’agit-il d’un type entièrement inédit et annonciateur d’un nouvel ordre politique mondial non westphalien ?

Une analyse comparative portant sur le Canada et les USA nous a permis de construire de tels idéaux-types et, par la même occasion, de mettre en évidence une proximité institutionnelle entre le système canadien de fédéralisme et l’Union européenne. Cette proximité permet, à son tour, d’éclairer les formes, les mécanismes et le rôle de l’innovation institutionnelle dans les deux configurations territoriales. Deux concepts clefs pour l’analyse de l’Union européenne et de la place de l’innovation institutionnelle dans son développement peuvent en effet, selon nous, être tirés de l’expérience canadienne comparée à celle des USA :

¹³ Les institutions européennes ne constituent certes pas un État fédéral au sens plein du terme puisque l’Union n’est pas encore dotée d’un pouvoir permanent et propre de coercition, ni d’un impôt qu’elle pourrait légitimement lever annuellement de son propre chef, ce qui conduit Mény, Muller et Quermonne (1996) à parler de “ fédéralisme coopératif sans Etat ”. Toutefois, l’Union s’est progressivement dotée de l’autorité supérieure en matière de droit et de monnaie, c’est-à-dire de ces deux institutions médiatrices fondamentales qui ont également été à l’origine de la forme État à l’orée du westphalisme.

le concept de “ fédéralisme interétatique ” opposé à celui de “ fédéralisme intra-étatique ” d’une part, celui de “ style politique ” (*policy pattern*) d’autre part.

a) Fédéralismes intra et interétatiques

La distinction entre le type interétatique de fédéralisme et le type intra-étatique fait référence au fait que dans le premier subsiste une part importante d’intergouvernementalisme. Cela se traduit d’une part par l’absence dans le parlement fédéral d’une seconde chambre représentative des intérêts des États-membres en tant que tels (Sénat), d’autre part par l’existence de Conseils intergouvernementaux réunissant les exécutifs des États-membres et de l’instance fédérative, conseils qui décident du partage des ressources budgétaires et des compétences qui ne sont pas constitutionnellement définies ou font l’objet d’une redéfinition. Ce type interétatique de fédéralisme est rare, en comparaison avec le type intra-étatique, mais il est repérable au Canada (Smiley, 1977; Smiley et Watts, 1986)¹⁴. Si l’Union européenne (c’est-à-dire ici l’ensemble des États-membres et des institutions européennes) peut être considérée comme un ordre politique fédéral en gestation, c’est à l’évidence à un ordre de ce type et non du type intra-étatique (dont les USA sont l’archétype) qu’il faut se référer. Il est logique d’ailleurs de trouver un fédéralisme interétatique là où les entités territoriales qui s’unissent sont fortement hétérogènes notamment du point de vue culturel (par exemple en raison de leur diversité linguistique) et sont moins enclines à abandonner leur “ souveraineté ” (ou en revendiquent une part plus grande, voire leur reconnaissance en tant qu’Etat nation, comme c’est le cas du Québec au Canada). L’Europe et le Canada sont proches de ce point de vue, ce qui explique, vu l’antériorité canadienne dans l’invention d’un fédéralisme interétatique, que le fait même de la géométrie variable des périmètres institutionnels circonscrivant les compétences de l’ordre “ supranational ” ou “ fédéral ” de gouvernement ainsi que la notion d’*opting out* soient apparus dans ce dernier pays (notamment en matière de fiscalité et de retraites) bien avant qu’ils n’émergent comme problème dans le cadre de la construction européenne (Croizat, 1996).

Dans le type interétatique de fédéralisme en outre, le pouvoir fédéral ne dispose pas du transfert de légitimité associé à la codécision au sein du parlement entre la Chambre des

¹⁴ Cela passe même pour être la principale contribution du Canada à “ l’art du fédéralisme ” (Safarian, 1980).

députés (qui représente les intérêts fonctionnels et est l'expression de la relation tissée par l'État fédéral avec chaque citoyen) et le Sénat (chambre des représentants des intérêts des territoires en tant que tels, et non des individus). Il doit, par conséquent, d'une part fonder sa légitimité exclusivement à partir des intérêts fonctionnels et de son efficacité à maintenir le pacte fédéral, d'autre part mobiliser des procédures spécifiques pour développer ses politiques dans la mesure où la structure intergouvernementale de décision sur laquelle il doit par ailleurs s'appuyer est propice à l'immobilisme et à l'indécision, en raison du jeu de multiples " points de veto " (Scharpf, 1988 ; Héritier, 1999). La caractérisation de ces procédures conduit à mettre en avant un deuxième concept tiré des comparaisons internationales, celui de style politique ou "*policy pattern*" (Leman, 1977).

b) Styles politiques

Ce concept a été créé pour saisir la manière dont le pouvoir fédéral parvient à s'accommoder de la diversité des entités fédérées et des règles limitant son pouvoir d'initiative et sa capacité de changement institutionnel. Il renvoie à un " schéma d'innovation politique ", à une " manière de faire de la politique " dont la conceptualisation en termes de *pattern* signifie qu'elle est récurrente et transversale aux divers domaines de politiques publiques. Or sur ce plan également, il est possible de rapprocher le Canada et l'Union européenne, le *policy-pattern* de l'*agenda-building* et du *staging* canadien¹⁵ étant dans une relation d'homologie avec l'euro-style du "*policy-making by subterfuge*" bien mis en évidence récemment par A. Héritier (1999).

Les notions d'*agenda-building* et de *staging* qui renvoient au besoin pour l'Etat fédéral canadien de mettre en permanence en avant des trains d'innovations institutionnelles de façon à s'assurer un rapport de force favorable vis-à-vis de l'ensemble des entités fédérées qui revendiquent de leur côté le maintien ou l'extension de leurs domaines de compétence, évoque immédiatement, en effet, le concept de *spill-over* ou d'engrenage mis en avant par le néo-fonctionnalisme dans le cas européen pour analyser la stratégie de la Commission européenne. Et les traits communs de ces deux styles politiques sont un mouvement quasi-perpétuel de réforme et une même manière de construire les politiques publiques correspondantes par

¹⁵ Opposé dans la littérature au style américain de l'" *empire building* " et du *targeting* (cf. Théret, 1997).

contournement des obstacles posés par les institutions en place et usage de “ subterfuges ” dans les relations intergouvernementales.

Évidemment comme le Canada et l’Union européenne ont des histoires totalement différentes, histoires qu’on peut même caractériser comme étant l’une à rebours de l’autre du point de vue de l’émergence d’un ordre politique fédératif interétatique, les “ échappatoires ” y sont de nature différente. Dans le cas canadien, ils sont à l’initiative des provinces et conduisent à la mise en place d’instances intergouvernementales sans base constitutionnelle et au sein desquelles vont se faire les négociations et s’élaborer les compromis; il s’agit en l’occurrence de contourner les obstacles posés par une Constitution centraliste à la dynamique de constitution d’un État-Nation au sein même de la fédération. Dans le cas européen, il est au contraire à l’initiative des instances communautaires (et principalement de la Commission) et passe par une activation de la dimension supranationale.

Ainsi A. Héritier (1999) peut montrer la récurrence dans toute une série de domaines de politiques publiques (transports et télécommunications, environnement, recherche et technologie, politiques sociales et régionales) de stratégies de contournement des “ points de veto ” qui empêchent, sinon, tout progrès dans l’eupéanisation des politiques. Ces stratégies qui consistent à construire des “ voies d’échappement ” hors des impasses, mobilisent les instruments suivants :

- conjonction dans un même “ *package deal* ” de plusieurs problèmes à résoudre, permettant de faire passer certaines mesures sous le parapluie d’autres moins controversées ;
- déplacement institutionnel des sphères de décision (changement des arènes), notamment par la mobilisation des arrêts de la Cour Européenne concernant les obstacles au marché intérieur ;
- instrumentalisation de “ contraintes ” externes et mobilisation d’un pouvoir d’intermédiation à l’égard de ces contraintes ;
- utilisation de “ fenêtres d’opportunités ” comme les phases d’élargissement propices à la renégociation des compromis ;
- construction et mobilisation de réseaux de politiques publiques, réseaux de soutien qui mobilisent divers groupes d’intérêts fonctionnels transnationaux et permettent de construire un consensus auquel les États-membres peuvent difficilement s’opposer ;
- séparation entre discours politiques généraux et mesures concrètes satisfaisant des

demandes conflictuelles ;

- construction de cadres généraux d’action laissant une large autonomie de mise en œuvre aux États-membres.

Le choix de mobiliser telle ou telle modalité de contournement des points de veto dépend bien évidemment de la nature des obstacles institutionnels qui dépend elle-même du degré antérieur d’avancée dans le sens du supranational. Ce degré est différencié selon les domaines de politiques, d’où la géométrie variable de la distribution des compétences entre les ordres de gouvernement et le développement inégal de la capacité communautaire à les exercer.

L’apport spécifique de cette approche en terme de “ style politique ” est d’attirer l’attention sur la dynamique de l’innovation institutionnelle qui se développe au niveau des politiques publiques, et non pas seulement à celui de l’organisation des pouvoirs publics (système politique). La prise en compte de ce niveau est nécessaire, car la manière de faire des politiques publiques est liée à la forme institutionnelle prise par le système politique à un moment donné. En matière d’innovation, il existe en effet une dialectique entre la construction et la reconfiguration des pouvoirs publics d’un côté, le jeu des politiques publiques de l’autre, dialectique établissant une relation étroite entre le changement du système politique et la dynamique de l’innovation. Ainsi, dans le cas européen, un état donné des institutions européennes conditionne le jeu de l’innovation politique au niveau des politiques publiques et le canalise vers des processus de contournement permettant l’eupéanisation de certains domaines de compétences qui viennent en retour légitimer une redéfinition de l’architecture institutionnelle globale de l’Union. Le changement par *staging* (lors des Conférences intergouvernementales) de cette architecture est conditionné par la menée permanente de politiques innovatrices (*agenda-building*) mobilisant d’autres règles du jeu politique que celles formellement inscrites initialement dans cette architecture. S’établit ainsi une relation circulaire entre le politique et les politiques qui permet à l’ordre communautaire de gouvernement de contourner les obstacles à son développement qui sont intrinsèques à ses fondements intergouvernementaux. En retour, les modalités de contournement de ces obstacles, la dynamique de l’innovation, marquent l’architecture institutionnelle qui en résulte : les obstacles peuvent être très inégalement contournés et très différemment selon les secteurs (les compétences) en raison de la variété des enjeux qu’ils représentent pour les divers États-membres. D’où le caractère “ bricolé ” et *sui generis* des institutions et celui indéfini du

changement d'ensemble.

L'approche par la théorie du fédéralisme et la construction d'idéaux-types contrastés de fédérations par la comparaison internationale permet donc de dégager un certain nombre de concepts utiles pour analyser l'expérience de la construction européenne. La théorie du fédéralisme a notamment l'immense vertu, en permettant d'opérer une différence entre fédéralisme interétatique et fédéralisme intra-étatique au sein même du " fédéralisme ", de montrer que le modèle institutionnel des Etats-Unis, ou celui de l'Allemagne, n'est pas nécessairement le point d'aboutissement de la construction européenne ; que l'état final de l'Union européenne n'est probablement pas les " États-Unis d'Europe " auxquels songeaient les pères de l'Europe, même si l'émergence d'une forme d'État fédéral à l'échelle européenne est son horizon institutionnel. Elle permet également, dans la mesure où le type interétatique de fédéralisme ne se confond pas avec le concept plus usuel de fédéralisme coopératif (opposé quant à lui à celui de fédéralisme compétitif ou " market-preserving ", selon l'expression de Mc Kinnon, 1997), de marquer ce qui sépare la " méthode communautaire " du modèle allemand.

Cependant elle a deux grandes limites qui impliquent qu'elle soit complétée. Elle met l'accent sur ce qui dans la construction européenne ressort au principe fédéral et fait apparaître ce qu'elle a de commun avec d'autres expériences fédérales; elle ne permet pas en revanche de saisir véritablement ce qui fait son caractère propre, c'est-à-dire ce qui relève de sa propre " path dependency " et en fait une expérience unique. Bref, même si on peut à travers une méthode comparative de type wébérien ou structuraliste génétique discerner divers types de fédéralisme, l'approche par le principe fédéral reste trop abstraite pour interpréter ce qui fait la singularité d'une expérience historique en cours de développement. A ce risque d'appauvrissement de la portée théorique possible de l'Union européenne si on se limitait à cette première approche, s'ajoute l'inconvénient pratique relatif à ce qu'elle ne permet pas non plus de dessiner en positif les architectures possibles sous la forme desquelles pourrait se stabiliser le régime institutionnel de l'Union. Elle laisse en effet cette architecture dans l'indétermination radicale de la concurrence¹⁶. Une approche théorique de la construction

¹⁶ Cette indétermination a été d'ailleurs revendiquée explicitement par certains interprètes du caractère fédéral du processus de construction de l'Europe : " the essence of federalism is not to be found in a particular set of institutions, but in the institutionalization of particular relationships among the participants in particular life " (Sbragia, 1993).

européenne qui se limiterait à son essence fédérale perdrait ainsi une partie importante de son intérêt pratique. Non pas qu'on ne puisse tirer des implications institutionnelles précises de l'analyse précédente rapprochant les dynamiques d'innovation au niveau de l'Union européenne d'autres expériences fédéralistes, notamment celle du Canada, mais ces déductions portent plus sur le processus de construction de l'Union européenne que sur son résultat final possible.

Cette deuxième limite transparaît clairement lorsque l'approche fédéraliste de l'Union européenne est poussée trop loin et que la comparaison s'égare en mimétisme. A. Sbragia (1993), par exemple, en cherchant à distribuer de manière détaillée les intérêts européens selon le modèle fédéral canonique de séparation entre institutions représentatives des intérêts fonctionnels et celles représentatives des intérêts territoriaux commet diverses erreurs concernant les compétences et le fonctionnement des institutions européennes actuelles :

- elle identifie la Commission à “ l'exécutif ” de la Communauté et le Conseil des ministres au “ législatif ”;
- elle étend la supériorité de la norme communautaire à la règle constitutionnelle afin de rapprocher la CJCE d'une Cour suprême;
- elle surestime l'absence d'influence du “ non territorial ” (en fait du “ non national ”) dans le Conseil européen, notamment dans les Conseils investis des compétences communautaires traditionnelles (par exemple le “ Conseil agriculture ”) et dans tous les comités de la comitologie¹⁷;
- elle sous-estime symétriquement l'influence du “ territorial ” sur les institutions de l'Union, en considérant le Parlement européen comme une chambre des peuples traditionnelle dans laquelle chaque représentant est lié par l'intermédiaire de son appartenance partisane à une certaine conception de l'intérêt général, donc à l'intérêt général en général, indépendamment de ses attaches locales;
- elle exagère enfin l'importance du type de votation (unanimité, majorité qualifiée, majorité) sur le degré de “ supranationalisation ” (versus “ d'intergouvernementalité ”) des institutions communautaires et donc sur leur qualification comme “ secrétariat d'une organisation internationale ” ou institution d'une fédération.

Cette spécialisation (intergouvernementale/supranationale) des institutions européennes ne

¹⁷ Cf. par exemple Majone (1996) sur le fonctionnement concret de ces commissions et comités.

correspond pas à la réalité : chaque institution est constituée d'éléments à la fois intergouvernementaux et supranationaux, et c'est justement ce mélange qui fait l'une des grandes singularités du modèle européen.

Bref, l'approche de la construction européenne par le fédéralisme est intéressante dans la mesure où elle permet de dépasser les limites propres aux approches intergouvernementalistes et néo-fonctionnalistes. Elle met ainsi au centre de l'analyse la question de l'équilibre entre les communautés constituées et institutionnalisées et les effets sur l'intégration verticale de ces communautés des intégrations transversales que créent l'extension hors des frontières en place des échelles de certaines activités (notamment et en premier lieu, des activités économiques). Mais elle ne saurait se substituer à une analyse spécifique de la " trajectoire " européenne et de ce qui rend son architecture institutionnelle inédite. Pour cela, il faut une approche plus substantielle qui tente de cerner, non plus seulement des procédures et des styles politiques, mais aussi de possibles points d'aboutissement stabilisés de la configuration institutionnelle vers laquelle, en vertu de la dynamique fédérale spécifique qui la caractérise et en raison de son histoire propre, se dirige l'Europe. Une des caractéristiques majeures qui fait de l'ordre politique européen en gestation une innovation radicale qu'il convient de faire ressortir maintenant est que s'il se stabilise, il ne s'inscrira plus dans le cadre du système westphalien des Etats territoriaux, contrairement aux fédérations existantes, parties prenantes de ce système et considérées à ce titre comme des Etats souverains à part entière (par réduction à leur Etat fédéral).

II.2. Deuxième approche : l'ordre politique européen comme innovation radicale.

Pour le montrer, une deuxième approche est nécessaire qui consiste à reconstruire un cadre conceptuel permettant de penser l'organisation des pouvoirs publics de façon assez générale pour que l'Etat-Nation y apparaisse comme un cas particulier possible – historiquement daté et contingent – de cette théorie générale et l'Union européenne comme une autre forme particulière, en voie d'émergence dans un ensemble de possibles dont il est impossible de prévoir a priori celui qui prévaudra. Il s'agit en quelque sorte de tenter de maîtriser intellectuellement ce que le processus de construction européenne nous apprend sur l'Etat-Nation (westphalien) – par un mécanisme absolument inverse de " l'amnésie de la genèse " (P. Bourdieu) et que l'on pourrait baptiser " le retour sur la genèse " – afin de pouvoir en faire

la théorie comme cas particulier d'une théorie générale des "pouvoirs publics" - ou de l'ordre politique - susceptible de dégager des points d'aboutissement de la construction européenne autres que l'État-Nation ou même qu'une forme déjà connue de fédération.

Deux esquisses ont été brossées dans ce sens (Schmitter, 1996b et Dehove, 1996, 1998a et b)¹⁸. Toutes deux d'ailleurs avec un même objectif : tenter de prévoir un état stable de la trajectoire de l'Union européenne impulsée par le traité de Maastricht, celui-ci étant regardé comme ouvrant pour la première fois implicitement à l'Union européenne un autre avenir institutionnel que celui de l'État westphalien (soit sous la forme d'un ensemble de traités intergouvernementaux traditionnels selon les vues intergouvernementalistes, soit sous la forme d'un État nouveau selon les vues néo-fonctionnalistes), à cause du fait qu'à terme il lui transférerait potentiellement des compétences comparables par leur nombre et leur nature à celles d'un État (défense, justice...), mais sans la doter de l'unité institutionnelle, de la cohérence fonctionnelle et de la consistance politique caractéristiques de l'État (westphalien).

Ces esquisses partagent trois principes communs :

L'État (westphalien) peut être, au niveau d'abstraction le plus haut, caractérisé par le principe d'omnicompétence, ce qui implique la compétence des compétences (souveraineté) et l'exercice à une même échelle de toutes les compétences publiques (équicompetence).

L'État est aussi un ensemble de catégories de pensée des pouvoirs publics induisant l'identification de toute forme d'organisation des pouvoirs publics à la forme étatique. Il s'ensuit d'une part qu'avec la construction européenne émerge un nouveau lexique relatif à l'organisation des pouvoirs publics, et d'autre part que penser la nouveauté de la construction européenne suppose d'approfondir ce lexique et de le rendre plus rigoureux afin d'en exploiter toutes les ressources d'innovations sémantiques potentielles.

Pour tenter de caractériser de façon théorique les possibles points d'aboutissement de la construction européenne, il faut alors partir de catégories permettant de penser à la fois l'inexistence d'une compétence des compétences, en tout cas d'une telle compétence concentrée en un foyer central, et la différenciation systématique, de droit et non à titre dérogatoire, des échelles d'exercice des compétences publiques.

¹⁸ Le travail récent de R. Boyer (1999) sur l'État (et non spécifiquement sur l'Union européenne) s'inscrit également dans cette perspective.

a) L'approche de P. Schmitter

P. Schmitter (1996) s'inspire de l'opposition unités territoriales / unités fonctionnelles – qui constitue la pierre d'angle de la théorie du fédéralisme, on l'a vu – pour fonder son approche. Son apport consiste à distinguer deux formes différentes de constitution d'unités territoriales d'une part, et d'unités fonctionnelles d'autre part, selon deux séries redondantes de paramètres (définis par leurs valeurs polaires) :

- pour les unités territoriales : fixe / variable; contigue / tangentielle; hiérarchique / égalitaire ; identique / différenciée ; irréversible / réversible ;
- pour les unités fonctionnelles : fixe / variable; dispersée / cumulative ; partagée / séparée ; imbriquée / coïncidente.

Il en déduit quatre grands modèles possibles de long terme pour l'Union européenne qu'il qualifie d'idéaux-types d'organisation des pouvoirs publics: consortium, condominium, confédération, et Etat / fédération¹⁹.

Governance in the European Union

Territorial and functional elements in the formation of politics

	Territorial constituencies	
	Variable Tangential Egalitarian Differentiated Reversible	Fixed Contiguous Hierarchical Identical Irreversible
Functional Constituencies		
Variable Dispersed Shared Overlapping	<i>Condominio</i>	<i>Consortio</i>
Fixed		

¹⁹ Schmitter, en effet, assimile la fédération, pensée à partir du seul modèle US, à une simple forme décentralisée de l'Etat unitaire. Considérant que la notion de fédération est un "porte-manteau", un label qui peut éventuellement "jeter quelque lumière sur les propriétés distinctive du processus d'intégration supranationale, mais ne saurait en revanche ajouter quoique ce soit à une description cohérente de ses résultats possibles", il affirme par exemple que ce label commun renvoie non seulement à une échelle bien trop large de formats institutionnels, mais implique aussi fortement l'existence d'un Etat souverain - au sens orthodoxe de ce terme -, sans égard à la possibilité que l'autorité politique et l'identité puissent être partagées parmi les entités territoriales subnationales. Pour cet auteur, le système fédéral est donc confondu avec le seul Etat fédéral, tout ordre politique fédéral étant vu comme un ordre hiérarchisé en niveaux de pouvoirs au sommet duquel trône l'Etat fédéral, c'est-à-dire comme un ordre politique strictement du même type qu'un ordre étatique unitaire (Schmitter, 1992, p. 382).

Cumulative Separate Coincident	<i>Confederatio</i>	<i>Stato/Federatio</i>
--------------------------------------	---------------------	------------------------

Compte tenu notamment de la confusion à laquelle elle conduit entre les formes *Stato* et *federatio*, il est toutefois nécessaire de pousser plus loin cette logique de déconstruction de l'État (westphalien) en vue de la reconstruction d'un concept plus général " d'ordre politique" ou de " pouvoirs publics ".

b) Une boîte à outils pour l'analyse de l'Union européenne comme innovation institutionnelle

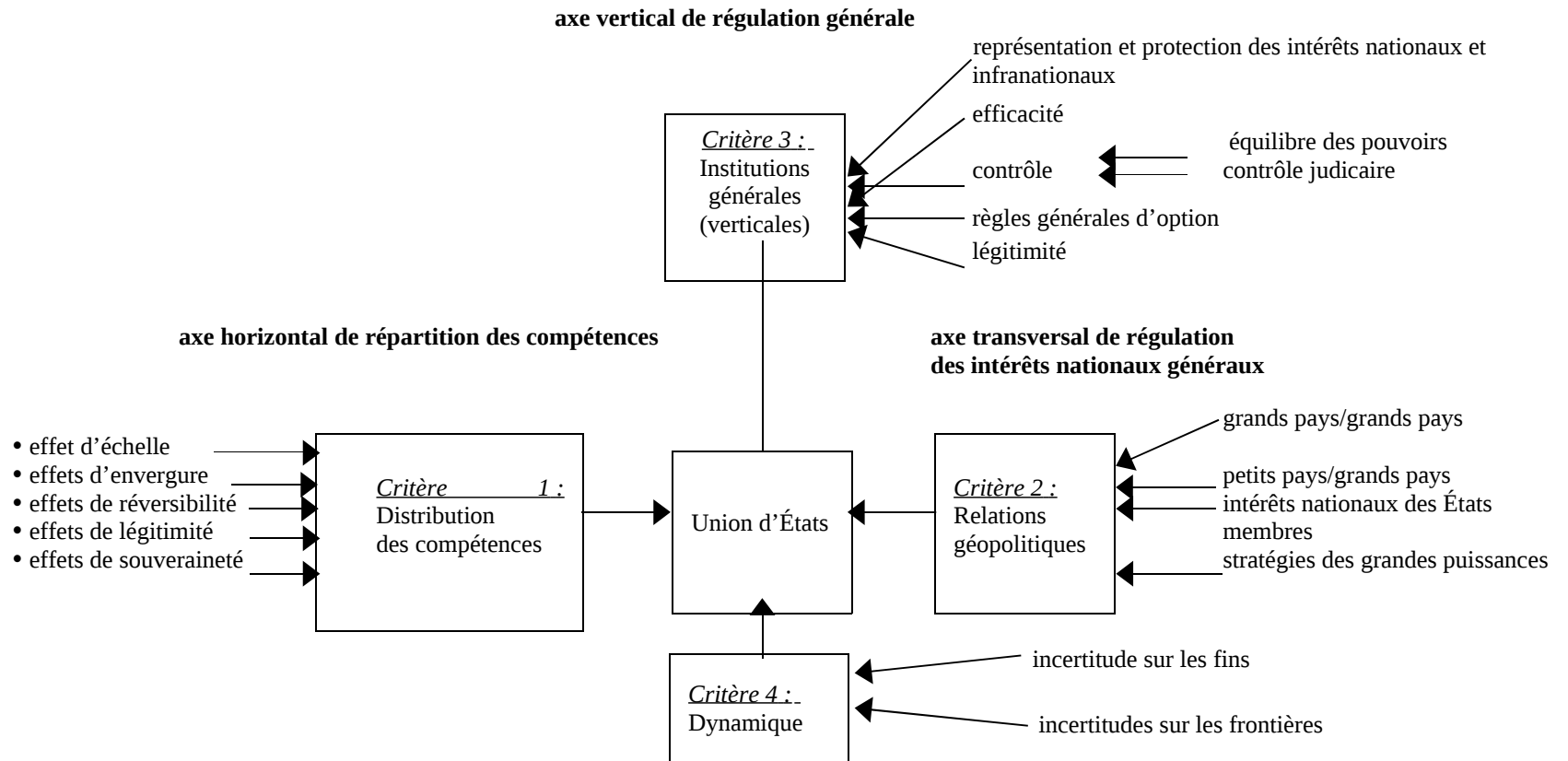
Dans cette perspective, on voudrait maintenant dégager une esquisse de cadre analytique pour la compréhension de l'Union européenne comme innovation institutionnelle et, en même temps, pour l'éclairage de ses points d'aboutissement possibles ou de ses états stationnaires de long terme. Toutefois, nous ne sommes pas encore en mesure de construire des idéaux-types parfaitement élaborés et, plus modestement, on tentera ici de proposer divers critères qui pourraient sous-tendre une telle construction, par leur combinaison.

Notre démarche consiste à transformer en " domaines d'analyse " les domaines de " synthèses pratiques " qui caractérisent l'État nation (et que l'on pourrait baptiser la " stato-doxa "). À chaque domaine d'analyse on associe ainsi un critère de différenciation des différents types possibles d'Unions d'États. On peut alors explorer quelques hypothèses permettant de préciser ces critères, ce qui implique la définition de sous-critères. Le tableau et le graphique suivants recensent ces critères et sous critères. Compte tenu des limites de ce texte, on n'en fera pas ici une analyse exhaustive²⁰ et on se bornera à tenter de montrer en quoi cette méthode permet de poser théoriquement les problèmes que la construction européenne rencontre pratiquement (ce que ne permettent pas les catégories de pensée propre à l'État nation).

²⁰ Le lecteur intéressé trouvera certains développements plus complets dans Dehove, 1997.

UN CADRE D'ANALYSE D'UNE UNION D'ÉTATS

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



Domaines de synthèses pratiques opérées par l'État nation	Critère	Domaines d'analyse théorique d'une " Union d'États "
Omni compétence	1	Distribution des compétences entre les États membres et l'Union
Frontière et anarchie internationale	2	Relations géopolitiques entre les États membres
Volonté du peuple, norme de légitimité	3	Fondements de la légitimité des institutions de l'Union
État comme achèvement	4	Union d'États comme processus

Critère 1 : distribution des compétences entre les États membres et l'Union

Cet angle d'analyse de la construction européenne, par la répartition des compétences, est celui qui est privilégié par les approches néo-fonctionnalistes (Mueller, 1995 ; Wyplosz, 1994). C'est aussi, depuis le traité de Maastricht, celui 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).

Cet " effet d'échelle " – l'incidence de l'échelle géographique de l'exercice d'une compétence, compte tenu de ses externalités, sur les conditions d'exercice d'une compétence – doit évidemment être pris en compte dans la théorie de l'intégration européenne. Il entre cependant en conflit avec d'autres effets partiellement opposés toujours méconnus par l'approche néofonctionnaliste. Ce sont ces effets qui font que l'échelle d'exercice d'une compétence est toujours le résultat d'un compromis.

Le premier est ce que l'on pourrait appeler " l'effet 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 (par exemple la séparation dans l'Union actuelle entre la diplomatie " politique " et la diplomatie " économique "). Ces effets sont en réalité peu étudiés et donc peu connus, à cause justement de la " naturalisation " de l'omnicompétence des pouvoirs publics caractéristique de l'État national. Lorsque ces effets d'envergure sont puissants, les compétences correspondantes tendent à 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, la Communauté, la PESC - politique extérieure et de sécurité commune -, et la JAI – justice et administration intérieure -). Il n'y a pas de raison que ce regroupement soit calqué sur celui qui est pratiqué dans un État national.

Le second effet est ce que l'on peut appeler " l'effet de réversibilité ". Il tient au fait que pour protéger leur souveraineté et garantir les conditions d'une sécession, les États-membres ne veulent pas déléguer à l'Union l'exécution matérielle (sur le " terrain " par les " administrations opérationnelles "), même lorsque l'Union a un pouvoir exclusif ou partagé dans le processus de décision. C'est le cas pour l'Union européenne qui n'a pas d'administration opérationnelle et dont l'administration de contrôle est légère. C'est aussi le cas de l'Allemagne où même les compétences exclusives de la fédération sont exécutées par les länders.

Le troisième effet est un " effet de légitimité " lié au fait que 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 (institutions publiques verticales plutôt qu'horizontales, par exemple, la légitimité monétaire dépend davantage de la légitimité des pouvoirs publics – gouvernement, parlement, justice – que de la légitimité propre de la Banque centrale).

Enfin, un quatrième effet peut être qualifié d' " effet de souveraineté ". Il tient à la nécessité pour une Union d'États d'accepter que le degré d'adhésion à l'Union diffère selon les États-membres. C'est en plaçant 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 qui soit le principe de la pérennité de la souveraineté des États-membres. Avec cette possibilité " d'option " (*opting-out* ou *opting-in*), c'est-à-dire le droit de participer ou non à la mise en commun d'une compétence, l'Union abandonne un des principes caractéristiques de l'État national : l'omnicompétence (ou l'équicompétence) et rompt radicalement avec son régime de pouvoirs publics.

Cette prolifération d'effets suggère combien de problèmes difficiles soulève la caractérisation d'une Union d'États lorsque le principe d'omnicompétence qui fonde l'État

nation est écarté²¹. Toutefois, à partir de là, on peut déjà montrer ce qu’une telle démarche peut apporter lorsqu’on la pousse jusqu’à l’élaboration d’idéaux-types par croisement de sous-critères. Si l’on ne prend que le critère du droit d’option et en supposant que quatre règles générales peuvent en commander l’exercice, à savoir :

- . tous les pays partagent nécessairement toutes les compétences (l’option est interdite) ;
- . les pays ne participent qu’aux compétences européennes qui les intéressent (l’option est libre) ;
- . un groupe de pays partage nécessairement toutes les compétences ;
- . un bloc de compétences doit nécessairement être partagé par tous les pays ;

l’analyse fait apparaître les quatre modèles possibles de différenciation de l’Union, respectivement le modèle orthodoxe, le modèle Europe “noyau dur”, le modèle “socle de compétences”, le modèle “Europe à la carte”.

Quatre modèles d’Europe associés au sous-critère “droit d’option”

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

**MODÈLE ORTHODOXIE
COMMUNAUTAIRE**

	X1	X2	X3	X4	Xneur
C1					
C2					
C3					
C4					
C5					
Cneur					

MODÈLE À LA CARTE

	X1	X2	X3	X4	Xneur
C1					
C2					
C3					
C4					
C5					
Cneur					

MODÈLE SOCLE DE COMPÉTENCES

	X1	X2	X3	X4	Xneur
C1					
C2					
C3					
C4					
C5					
Cneur					

MODÈLE NOYAU DUR DE PAYS

	X1	X2	X3	X4	Xneur
C1					
C2					
C3					
C4					
C5					
Cneur					

²¹ Néanmoins, on peut remarquer qu’une telle analyse (que l’on pourrait appeler “compétentielle”) est, aux nécessaires transpositions près, courante dans divers autres domaines des sciences sociales (cf. par exemple les analyses “sectorielle”, de branches et stratégiques que la théorie de l’entreprise permet.

On remarquera que ces modèles recouvrent en fait les grandes propositions d'intégration différentielle qui ont été faites lors de la dernière Conférence intergouvernementale d'Amsterdam (Dehove, 1996) : la première est l'Europe de la Commission, la seconde l'Europe à la britannique, la troisième l'Europe à l'allemande, la quatrième l'Europe à la française. On notera également que ces modèles entretiennent d'évidents liens de parenté avec ceux de Schmitter.

Critère 2 : rapports géopolitiques entre les États membres

L'Union n'étant pas un État nation et n'ayant pas vocation à l'être, la dimension géopolitique infra-européenne subsiste. L'intégration change les règles de fond de la géopolitique, mais sans les faire disparaître ou plutôt sans les transformer en règles régissant les relations entre l'État central et les entités subétatiques dans un État nation. Mais parce que l'Union crée une nouvelle "civilité" interétatique (Andréani, 1998) ou parce que l'Union par ses institutions renforce la confiance entre ses membres en garantissant le respect des engagements (Majone, 1996), les relations entre les États membres ne sont plus non plus identiques à ceux qui existent entre les États nations dans le système politique international (westphalien) des États nations.

Quatre sous-critères permettent alors de caractériser l'ordre géopolitique d'une Union telle que l'Union européenne :

. Le premier est celui qui oppose les petits États aux grands États²². Une Union d'États n'étant pas uniquement et durablement une fusion des peuples, mais devant rester une coalition d'États, elle doit inscrire dans ses institutions les plus fondamentales que, même si l'égalité - un État = une voix - ne correspond pas à la nature de l'Union, le rapport de puissance politique entre les États participant à l'Union doit toujours être très supérieur aux rapports de leurs puissances démographiques, quelle que puisse être la procédure politique de résolution des conflits. L'Union opère un équilibre entre la démocratie des peuples (un citoyen = une voix) et la démocratie des États (un État = une voix).

. Le deuxième sous-critère est celui qui oppose entre eux les pays les plus puissants; une Union d'États permet de neutraliser le développement des régimes géopolitiques

²² Un "petit État" n'est ici évidemment petit que par sa population, en sorte que sur lui se focalise le dilemme entre poids d'un État - en tant que collègue des citoyens - dans la population de l'Union, et égalité des États - en tant que gouvernements - dans le système international, c'est-à-dire entre la "démocratie des peuples" et la "démocratie des États".

d'équilibre hégémonique et donc de canaliser les rivalités entre les grands pays vers la coopération en vue de l'organisation d'un ensemble géopolitique assez intégré pour demeurer en paix et pour pouvoir peser dans le monde. Le rôle des petits États dans cette neutralisation est déterminant à condition que le système institutionnel le permette. Ils protègent les grands États eux-mêmes.

. Le troisième système d'opposition concerne les États les plus développés économiquement aux États les moins développés (ce qui ne recoupe pas nécessairement les rapports de population et de puissance) ; une Union d'États ne peut avoir de rôle "civilisateur" des conflits entre ses membres que si elle s'avère capable de réduire ou de maintenir dans des limites "raisonnables" les inégalités de richesse entre eux tout en respectant leur diversité. Elle doit donc inscrire dans ses institutions des modalités de redistribution économique qui construisent une certaine unité sociologique de l'Union.

. Les trois ensembles d'oppositions précédents étant définis de façon très générale, leur spécification exige de caractériser précisément, pour chaque modèle institutionnel d'Union, le système des intérêts économiques et géopolitiques de chaque pays à en faire partie, compte tenu de son histoire, de sa position géographique, de ses ressources. Ce système est évidemment conditionné par les intérêts géopolitiques des États non membres de l'Union.

Critère 3 : le système institutionnel

Lorsqu'on cherche à spécifier les critères susceptibles de caractériser des modèles différents de système institutionnel d'Union d'États comme l'Union européenne, on se heurte à trois difficultés :

. *L'absence de modèle* : 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 : l'organisation internationale et la confédération, dont on a vu qu'elles ne correspondaient ni à la logique passée de la construction européenne ni à sa pente actuelle.

. *L'absence de référence* : 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.

. *L'absence de fonds de connaissance empirique* : les différentes disciplines (droit, économie, géopolitique...) concernées par l'analyse empirique des institutions se sont progressivement axiomatisées sous la forme de " théories générales " et ont privilégié la logique au détriment du savoir empirique, en sorte que les questions de fond soulevées par la définition des critères permettant de caractériser les systèmes institutionnels (qu'est-ce que l'efficacité d'une institution politique ?²³) ont été peu traitées.

Dans un travail antérieur déjà cité, on a retenu quatre sous-critères pour contourner ces difficultés : l'aptitude d'un système institutionnel d'une Union d'États à représenter les intérêts nationaux et infra-nationaux ; les conditions de son efficacité ; la qualité du contrôle (sous ses deux formes d'équilibre des pouvoirs et juridictionnel) qu'il doit assurer ; la légitimité de son mode d'incorporation des règles générales d'option (cf. ci-dessus les quatre modèles d'Europe). On se bornera ici à s'interroger sur ce dernier sous-critère.

S'interroger sur la légitimité d'une Union comme l'Union européenne, c'est-à-dire sur sa capacité à maintenir l'ordre sans exercer la violence physique continûment selon la définition générale proposée par Hume (Bourdieu, 1995), suppose de définir d'abord la forme de violence spécifique à une Union d'États qu'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. Dans une Union d'États, cette distinction devient plus floue à cause de la nouvelle géopolitique qu'elle implique. Il est probable que le premier type de violence reste 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 pour des opérations de police présentant un caractère paneuropéen très marqué (grande criminalité, atteinte aux intérêts de l'Union). L'exercice du second type de violence, en revanche, est substantiellement modifié.

Mais à ces deux formes de violence, qui sont celles qui enracinent la légitimité nationale dans le type de pouvoirs publics qui caractérise l'État national, s'ajouteront deux autres types de violence potentielle, qui en tant que caractéristiques d'une Union d'États, pourraient bien constituer 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 à l'Union sous-tendu par des intérêts stratégiques contradictoires.

²³ Au-delà de la définition parétienne dont l'utilité pratique est faible.

Cette hypothèse est peu probable compte tenu du niveau d'intégration déjà atteint au stade actuel de la construction européenne, et elle correspond donc à une vision sans doute dépassée de la problématique géopolitique de l'Europe. Ajoutons à cela que la probabilité qu'elle se réalise dépend elle-même, de façon endogène, du rythme et des perspectives de l'intégration des États 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 directement conditionnée 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 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 d'autre part (cf. ci-dessus la question de la "réversibilité"). Mais cette question est aussi étroitement liée à celle de la légitimité de l'Union, c'est-à-dire en fait à sa capacité à prévenir par la mise en œuvre de moyens symboliques la réalisation d'une telle conjecture.

Ceci précisé, l'analyse de la structure de la légitimité (Dehove, 1998a) suggère de retenir cinq principes d'analyse fondamentaux :

- . 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 spécifique de sa légitimité.

- . 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 norme fondamentale 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).

- . Si l'on ne se réfère qu'à deux grands régimes d'ordre politique et d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale, l'Empire et l'État national, l'histoire conduit à définir le régime de production de la norme légale caractéristique de l'Empire comme un régime structurellement "exogène" (la loi vient de Dieu ou est de nature), et celui de l'État national qui lui a succédé comme un régime "endogène" (la loi vient de la nation et est le principe même de son existence). Cette distinction peut être reformulée dans les termes de l'ancrage temporel 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, serait celui qui permet de fixer l’horizon temporel de la norme entre ces deux limites extrêmes (zéro et l’infini) comme corps de normes ayant le caractère de “ valeurs ” fondamentales (droits fondamentaux, objectifs des politiques communes, systèmes institutionnels) apparaissant comme intangibles. 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 de chaque agent social à l’Union le métamorphosant ainsi en “ citoyen ” de l’Union. Ce corps de règles devrait bien sûr être accepté et fixé par le peuple, ou les États-membres, donc modifiable, mais selon des procédures extrêmement stabilisantes, qui garantiraient que ces modifications ne sont pas le produit des contingences qui 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, “ préréflexive ”, des peuples à son système institutionnel²⁴.

. 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

²⁴ On devrait sur ce point pouvoir tirer un grand profit de l’analyse de la légitimité de la monnaie. Celle-ci conduit d’abord, en effet, à faire la distinction entre autorité et pouvoir, l’autorité étant considérée comme “un ensemble de valeurs collectives au nom desquelles est affirmée la cohésion d’une société. Ces valeurs sont la source de normes qui ordonnent les conduites individuelles”, et elle “subordonne en valeur le pouvoir. Celui-ci est un rapport de domination fondé sur la possession de moyens permettant à certains individus de dicter leur conduite à d’autres individus. La caractéristique du pouvoir est de n’avoir d’autres limites que l’opposition d’un autre pouvoir. Les relations de pouvoir entraînent donc des antagonismes stratégiques aux effets incertains. Livré à lui-même, c’est-à-dire non ordonné par l’autorité, le pouvoir corrompt la cohésion sociale” (Aglietta et alii, 1998, p. 11). L’analyse conduit également à fonder la légitimité dans trois formes de confiance dont la forme hiérarchiquement supérieure est de type “ éthique ” et renvoie aux valeurs constitutives de l’ordre symbolique, de l’“ imaginaire institué ” organisant culturellement les sociétés (Théret, 1998a et b).

s'imposerait en partie aux exécutifs, non pas comme règles de procédure mais comme principes de gouvernement, devrait nécessairement être protégé des empiétements de ces exécutifs. L'instrument juridique d'une telle protection est l'indépendance d'une magistrature – ou 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 jurisprudence, évidemment limitée. 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 pouvant être sanctionné, éventuellement par une exclusion et une suspension des droits.

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

- . Ils soulèvent d'abord 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).

- . Ils montrent ensuite que le niveau proprement symbolique de la légitimité (rituel, mise en scène de l'autorité, circulation des honneurs, etc.) 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. Cette symbolique pourrait être davantage enracinée dans 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.

Critère 4 : la dynamique de l'intégration

Plus qu'un état final, un aboutissement (toujours problématique) comme l'État nation, une Union d'États est sans doute vouée à demeurer un processus. Il en découle une double incertitude sur ses fins et sur ses frontières. À court et moyen terme, cette double incertitude soulève la question de la gestion des transitions sous la double forme d'une part de la “ convergence ” et de la différenciation transitoire, lorsqu'une nouvelle coopération est engagée (sur le modèle de la monnaie unique) et d'autre part des phases de préparation

à l'adhésion et à l'intégration de l'acquis pour les nouveaux membres. Il en découle une forte " dépendance du chemin ".

Conclusion

Cette ébauche d'une analyse de la construction européenne comme innovation institutionnelle a tenté de sortir des impasses des manières établies de l'aborder, manières dont on a préalablement montré le caractère peu innovant lié à leur incapacité à rompre avec la *doxa* de la pensée d'Etat. Pour cela, on a proposé deux méthodes alternatives d'approche, l'une de type génétique, l'autre de type analytique. Bien qu'elles se soient focalisées sur deux dimensions différentes de l'innovation politique, ces approches s'accordent néanmoins sur la nature intrinsèquement processuelle et dynamique de l'Union d'Etats en cours de constitution en Europe. Cette convergence indique la voie de leur possible articulation.

Mais sans doute vaudrait-il mieux dire que la nécessité de faire tenir ensemble approche génétique et approche analytique conduit à s'interroger sur la capacité de l'Europe à se stabiliser sous des formes institutionnelles correspondant aux aspirations des divers secteurs des élites politiques nationales, lesquelles restent les vecteurs stratégiques de son développement en dépit de la surveillance croissante exercée par les peuples concernés, et que les quatre modèles de distribution des compétences qu'on a présenté permettent de circonscrire.

Une dynamique politique intergouvernementale peut-elle conduire, en effet, à une architecture institutionnelle qui permette à l'Europe de se doter d'une " identité de défense " et lui donne de la sorte les moyens d'une stratégie mondiale de puissance. On peut certes considérer que ce qui fait le caractère *sui generis* au plan institutionnel de l'Union européenne, c'est précisément cette recherche d'une stratégie de puissance sur le modèle américain alors qu'elle ne peut faire autrement que mobiliser à cette fin un type plutôt canadien du fédéralisme interétatique qui rend *a priori* extrêmement difficile l'élaboration d'une telle stratégie. Mais c'est là aussi une contradiction fondamentale qui " travaille " l'Union européenne en lui donnant son caractère processuel indécis, et qui devrait se faire de plus en plus aigüe au fur et à mesure que la dimension proprement politique de l'Union apparaîtra au grand jour comme étant la question clé. Sa résolution dans le cadre d'un système institutionnel adapté conditionne donc l'avenir de l'ensemble de l'édifice déjà en place. En cas de succès, elle inaugurerait véritablement l'émergence

d'un nouvel ordre politique mondial non westphalien, d'un nouveau régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale.

Résoudre la contradiction entre la dimension stratégique externe de l'Union et l'effet de puissance qui y est recherché, et sa dimension interne qui a trait aux difficultés spécifiques de sa construction dans un contexte interétatique impliquant un travail permanent pour obtenir le progrès de l'unité interne, toujours menacée et pourtant condition ultime de la puissance externe, conditionne en effet la capacité de diffusion de l'Union européenne en tant qu'innovation politique, et par conséquent, sa destinée comme nouveau modèle non westphalien de structuration de l'ordre politique mondial.

Bref, l'Union peut-elle vaquer à la fois au four et au moulin, renforcer son unité interne tout en s'élargissant et en respectant la souveraineté des Etats nations qui la composent, et simultanément parler et agir d'une seule voix pour influencer l'évolution des relations mondiales ? La contradiction entre la dynamique interétatique et le point d'aboutissement supranational recherché est-elle dépassable ? Existe-t-il une solution institutionnelle à un tel dilemme ? Cette solution ne risque-t-elle pas d'entraîner l'éclatement des Etats-nations préconstitués, surtout les moins solides ? L'importance de ces questions montre la nécessité de ne pas borner la réflexion théorique aux innovations institutionnelles propres au champ économique et de la développer aussi pour les innovations de type politique. Ce texte aura également montré, on l'espère, la nécessité pour cette réflexion de sortir des sentiers battus et rebattus de l'intergouvernementalisme et du néo-fonctionnalisme.

– RÉFÉRENCES –

- AGLIETTA, M.; J. ANDREAU, M. ANSPACH, J. BIROUSTE, J. CARTELIER, D. DE COPPET, C. MALAMOUD, A. ORLÉAN, J.-M. SERVET, B. THÉRET ET J.-M. THIVEAUD, 1998, "Introduction". in: AGLIETTA, M. et A. ORLÉAN eds. *La monnaie souveraine*. Paris: Odile Jacob: 9-31.
- ANDRÉANI G. (1999) : " L'Europe des incertitudes ", *Commentaires*,
- BADIE, B. ET M.-C. SMOUTS, 1995, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz
- BEAUD, O., 1995, " La fédération entre l'Etat et l'Empire ", in *L'État, la finance et le social*, sous la direction de B. Théret, Paris, La Découverte, pp. 282-305..
- BOURDIEU P. (1995) : " L'État et la concentration du capital symbolique " in *L'État, la finance et le social*, sous la direction de B. Théret, Paris, La Découverte, pp. 73-96.
- BOYER, R. 1999, " Le politique à l'ère de la globalisation et de la finance : Le point sur quelques recherches régulationnistes ", *L'Année de la régulation*, Vol. 3, pp. 13-75.
- CROIZAT, M., 1996, " Le fédéralisme dans l'Union européenne au regard de l'expérience canadienne ", in *De la V^e République à l'Europe*, sous la direction de D'ARCY, F. ET ROUBAN, L., Paris, Presses de Sciences Po,
- CROISAT M. ET J.-L. QUERMONNE (1999) : *L'Europe et le fédéralisme*, Montchrestien, Paris.
- DEHOVE M. (1996) : " Des modèles pour l'Union européenne ", Commissariat général du Plan, miméo.
- DEHOVE M. (1998a) : " L'Union européenne inaugure-t-elle un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale ? ", *L'Année de la Régulation*, vol. I, pp. 11-84..
- DEHOVE M. (1998b) : " Régionalisme et souveraineté. Éléments pour une approche institutionnaliste ", *La Revue de l'IRES*, n° 27.
- GARRETT G. (1995) : The Politics of Legal Integration in the European Union ", *International Organization*, 49, hiver.
- GARRETT G. et B. WEINGAST 1993, " Ideas, Interests and Institutions : Constructing the European Community's Internal Market ", in *Ideas and Foreign Policy*, J. GOLDSTEIN AND R. O. KEOHANE eds., Ithaca, N.Y., Cornell University Press, pp. 173-206.
- HAAS E. (1975) : *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, Center for International Studies.
- HÉRITIER, A., 1999, *Policy Making and Diversity in Europe - Escaping the Deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HOFFMANN S. (1995) : *The European Sysiphus. Essays on Europe 1964-1994*, Boulder (Col.), Westview Press.
- HOOGHE, L. ET G. MARKS, 1997, " The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration ". European Integration online Papers (EIoP). 1(4): <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-004a.htm>.
- JENSON, J., 1989, " "Different" but Not "Exceptional": Canada's Permeable Fordism ". *Revue Canadienne de Sociologie et d'Anthropologie- Canadian Review of Sociology and Anthropology*. 26(1): 69-94.
- JENSON, J., 1990, " Representations in Crisis: The Roots of Canada's Permeable Fordism ". *Canadian Journal of Political Science*. XXIII(4): 653-683.
- KEBABDJIAN G. (1999) : *Les théories des relations internationales*, Le Seuil, Paris.
- KEOHANE, R. ET S. HOFFMANN, 1990, " Conclusions : Community Politics and Institutional Change ", in *The Dynamics of European Integration*, WALLACE, W. ed., Londres, Pinter, pp. 276-300.

- KRASNER, S., 1983,
- KRASNER, S., 1996, , “ Westphalia and All That ”, in *Ideas and Foreign Policy*, J. GOLDSTEIN AND R. O. KEOHANE eds., Ithaca, N.Y., Cornell University Press, pp. 235-264.
- LEMAN, C., 1977, “ Patterns of Policy Development: Social Security in the United States and Canada ”. *Public Policy*. 25(2): 261-.
- LEQUESNE, C. (1998): “ Comment penser l’Union européenne ”, in *Les nouvelles relations internationales, Pratiques et Théories*, M.-C. Smouts éd., Presses de Sciences Po.
- LINDBERG L. and SCHEINGOLD S. (1970): *Europe’s Would-be Polity*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- MAJONE G. (1996): *La Communauté européenne: un État régulateur*, Paris, Montchrestien.
- MATTLI W. et SLAUGHTER (1995): “ Law and Politics in the European Union : a Reply to Garret ”, *International Organization*, 49, hiver, p. .
- McKINNON, R. I. 1997. “ Monetary Regimes, Government Borrowing Constraints, and Market-Preserving Federalism: Implications for EMU ”. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. T. J. COURCHENE (ED.), 101-142. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.
- MÉNY, Y., P. MULLER ET J.-L. QUERMONNE, 1996, “ Introduction ”. in *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, MÉNY, Y., P. MULLER ET J.-L. QUERMONNE eds. London: Routledge: 1-22.
- MORAVCSIK A. (1991): “ Negotiating the Single European Act : National Interests and Conventional Statecraft in the European Community ”, *International Organization*, 45, p. 19-56.
- MORAVCSIK A. (1993): “ Preferences and Power in the European Community : a Liberal Intergovernmental Approach ”, *Journal of Common Market Studies*, 31 décembre, p. .
- MORAVCSIK A. (1997): “ Taking Preferences Seriously: a Liberal Theory of International Politics ”, *International Organization*, 51, p. 513-553.
- SAFARIAN, A. E., 1980, Ten markets or One ? Regional Barriers to Economic Activity in Canada. Toronto: Ontario Economic Council.
- SBRAGIA, A., 1993, “ The European Community – A Balancing Act ”, *Publius : The Journal of Federalism*, 23(3), p. 28-38.
- SCHARPF, F., 1988, “ The joint decision trap: Lessons from German Fderalism and European Integration ”. *Public Administration.*; 66(3): 239-278.
- SCHARPF, F., 1994, “ Community and Autonomy: Multi-level Policy-Making in the European Union ”. *Journal of European Public Policy.*; 1(2): 219-242.
- SCHMIDT, V. A., 1999, *The E.U. and Its Member-States: Institutional Contrasts and Their Consequences*. MPIfG Working Papers. 99(7).
- SCHMITTER, P., 1992, “ Representation and the Future of Euro-Polity ”. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*. 1992; 3(3): 379-405. SCHMITTER P., 1996a, “ Examining the Present Euro-polity with the Help of Past Theories ”, in *Governance in the European Union*, ed. by Marks G. et alii, Sage Publications, Londres, Thousand Oaks, New Delhi, p..
- SCHMITTER P. (1996b): “ Imagining the Future of the Euro-polity with the Help of new Concepts ”, in *Governance in the European Union*, ed. by Marks G. et alii, Sage Publications, Londres, Thousand Oaks, New Delhi, p. .
- SMILEY, D. V., 1977, “ Federal-Provincial Conflict in Canada ”. in: *Canadian Federalism: Myth or Reality*. J. P. Meekison, ed., 3rd ed., Toronto: Methuen, p. 2-18.
- SMILEY, D. V. et R. L. WATTS, 1986, *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- THÉRET, B., 1997, *Du fédéralisme et de la protection sociale en Amérique et en*

particulier au Canada. Rapport pour le Commissariat Général du Plan, Paris : IRIS.

THÉRET, B., 1998. “ De la dualité des dettes et de la monnaie dans les sociétés salariales ”. in: *La monnaie souveraine*, Aglietta, M. et A. Orléan eds.. Paris: Odile Jacob, p. 253-287.

THÉRET, B., 1999. “ Regionalism and federalism : a comparative analysis of the regulation of economic tensions between regions by Canadian and American federal intergovernmental transfer programmes ”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(3), p. 479-512.

TULLY, J., 1995a, “ The Crisis of Identification: The Case of Canada ”. in: *Contemporary Crisis of the Nation State?*, Dunn, J. ed., Oxford (UK) & Cambridge (USA): Blackwell, 77-96.

TULLY, J., 1995b. *Strange multiplicity. Constitutionalism in a age of diversity*. Cambridge: Cambridge University Press; 1995. VENNESSON, P., 1995), “ Critique bibliographique ”, *Revue Française de Science Politique*, 45/5, octobre, p. 857-866.

WALLACE W. (ed.) (1990) : *The Dynamics of European Integration*, Londres, Pinter.

WALTZ K. (1979) : *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill.

Annexe 1

Les postulats théoriques des approches néo-fonctionnalistes

L'État n'est pas l'acteur exclusif du système international et il peut ne pas rester l'acteur prépondérant dans le futur. C'est à cause de leur souveraineté nominale qu'ils sont formellement les cosignataires des traités par lesquels ils semblent de façon illusoire maîtriser le processus d'intégration communautaire :

1.1. l'intérêt général qui fonde leur intervention (au sens juridique) n'est que le reflet d'un équilibre temporaire entre les conflits de classes, de secteurs, de professions, de partis, de syndicats...

1.2. les groupes d'intérêts puissants peuvent agir internationalement sans passer par lui et de façon indépendante par rapport à l'intérêt national.

Les intérêts plutôt que les valeurs partagées ou les identités communes sont les formes actives de la dynamique d'intégration. Mais :

2.1. les intérêts varient au cours du processus d'intégration car, avec l'apprentissage concomitant des agents, il peuvent modifier leurs préférences et même développer de nouveaux idéaux et de nouvelles identités ;

2.2. l'expression de ces intérêts outrepassera l'échelle nationale dès que des institutions seront créées au niveau supranational.

Les décisions sur l'intégration sont normalement prises dans une situation d'incertitude quant à leurs conséquences sous la pression des dates limites ou de crises. Faute de précédent historique, les agents peuvent mésestimer :

3.1. leur capacité de respecter leurs engagements ;

3.2. l'incidence d'un processus d'intégration sur les autres objectifs communs.

Les fonctions ou les ensembles de compétences constituent les foyers habituels des processus d'intégration, en commençant par les plus consensuels. Étant donné l'interdépendance intrinsèque de ces domaines dans les sociétés modernes, s'établit une dynamique cumulative (engrenage).

4.1. Les progrès vers la solution d'un problème concret ou la production d'un bien collectif dans un domaine modifient les intérêts dans un autre domaine et une potentialité d'intégration supplémentaire peut se créer.

La réalisation de l'intégration dans un domaine particulier peut modifier les conditions de consensus et avoir des effets sur les autres domaines d'intégration.

Les acteurs impliqués dans la construction européenne sont nombreux et divers et ne peuvent être limités ni aux États nationaux ni aux groupes d'intérêts subnationaux. Ils incluent notamment les personnes physiques et morales supranationales dont les carrières et les ressources dépendent de façon croissante de l'expansion des tâches d'intégration.

5.1. Ils développent un esprit de corps qui les incite à proposer des idées et des programmes non liés à leurs préférences nationales ou à celles de groupes subnationaux.

5.2. Ils acquièrent, comme produit lié inattendu de leur fonction, des capacités et de l'autorité qui les rendent autonomes par rapport à leurs autorités nationales.

Les stratégies des acteurs par rapport à l'intégration sont convergentes mais non identiques. Ils s'accordent sur des règles et des politiques non parce qu'ils ont le même objectif, mais parce que leurs préférences se recouvrent localement. D'où :

6.1. le processus peut engendrer des réactions différenciées à des effets inattendus ;

6.2. le processus peut être redéfini en cours de réalisation et réorienté vers des objectifs nouveaux.

Les résultats de l'intégration internationale ne sont fixés à l'avance ni par le traité fondateur ni par les accords formels subséquents : ils sont le résultat transcendant d'un

processus dynamique plutôt que le produit définitif d'un équilibre stable. Les tentatives d'intégration régionale entre des États consentants ont des probabilités de succès et d'expansion fonctionnelle différentes. Ce qui implique :

que compte tenu du nombre et de la diversité des facteurs qui influent sur le processus – ci-dessus dénombrés et caractérisés – ceux-ci diffèrent selon le cas ;

ces différences peuvent être expliquées par les situations de départ et les performances subséquentes, et pourront conduire à des institutions différentes entre l'organisation internationale et le “ supra-state ” émergent.