

L'Europe et ses États

Christian Franck

Volume 27, numéro 4, 1996

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703669ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703669ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Franck, C. (1996). L'Europe et ses États. *Études internationales*, 27(4), 885–891.
<https://doi.org/10.7202/703669ar>

LIVRES

1. Étude bibliographique

L'Europe et ses États*

Christian FRANCK**

L'intégration européenne dépasse-t-elle les États ou les conserve-t-elle ? Opère-t-elle un évidement de leurs compétences et pouvoirs ou leur offre-t-elle de quoi préserver leur existence tout en s'adaptant à la transnationalité des sociétés civiles et à l'interdépendance internationale ? Le débat a très tôt divisé les théoriciens de l'intégration. L'école néo-fonctionnaliste, dont E. Haas est le père fondateur, a d'emblée proposé le paradigme d'une logique d'expansion intégrative, quasi déterministe, qui, partant des domaines du « *welfare* », s'étendrait à un nombre croissant de compétences (effet *spillover*) tandis que s'opérerait un transfert de pouvoirs vers un nouveau centre supranational. Cette dynamique pouvait-elle porter le processus intégrateur au-delà des matières dites de *low politics*, qui relèvent des politiques du bien-être propres au *Welfare State* ? Stanley Hoffmann, au milieu des années suivantes, répondit par la négative au nom de l'école réaliste des Relations internationales : c'est la volonté des États et le jeu interétatique qui priment sur la logique intégrationniste dans les domaines de *high politics* que sont la politique étrangère et la défense. En fait, l'État-nation, à l'heure de la construction européenne, restait plus obstiné qu'obsolete. Le paradigme de l'intergouvernementalisme, accrédité par la politique gaulliste, venait contredire l'induction tirée de la méthode Jean Monnet, sur quoi reposait le paradigme néo-fonctionnaliste.

La relance de la construction européenne, de l'Acte unique au Traité de Maastricht impose à l'évidence la réconciliation et la synthèse dialectique des deux paradigmes. Il est vrai que le mouvement, qui va du marché unique à

* HOFFMANN, Stanley, *The European Sisyphus, Essays on Europe, 1964-1994*, Boulder, Westview Press, 1995, 326 p.

HALLER, Max and Rudolph RICHTER (dir.), *Toward a European Nation ? Political Trends in Europe, East and West – Center and Periphery*, New York, (NY), M.E. Sharpe Inc., 1994, 284 p.

JONES, Barry and Michael KEATING (dir.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 317 p.

** Professeur à l'Institut d'Études européennes – UCL, Louvain-la-Neuve, Belgique.

l'union monétaire et appelle un renforcement de l'union politique, a rendu une certaine validité à la dynamique du *spill over* – effet de débordement nécessaire d'un domaine à un autre ; il a aussi consolidé les éléments de supranationalité introduits dès l'origine dans la méthode communautaire. Primauté du droit européen, pouvoir juridictionnel de la Cour de Justice, monopole d'initiative de la Commission, vote majoritaire au Conseil : autant d'éléments susceptibles de transcender le vouloir souverain d'un État membre, donc « supranationaux ». Mais en même temps, même tempéré de supranationalité, l'intergouvernementalisme reste au cœur de la décision européenne. Si le droit communautaire est l'analogie d'un droit fédéral, la décision politique repose sur un système institutionnel dont les États restent le dispositif central et qui reste irréductible à un mode de gouvernement fédéral. Ce qui est déjà vrai pour les matières dites communautaires (celles des Traités de Rome et Paris) l'est *a fortiori* dans la politique étrangère et de sécurité commune et dans la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, où la Coopération interétatique n'est pas encadrée par les éléments de supranationalité. Il n'y a de système politique de l'Union européenne qu'articulé aux systèmes politiques nationaux qui ont avec celui-là une relation d'investissement réciproque.

L'Europe ou ses États ? À l'alternative : ceux-ci ou celle-là, a succédé la conjonction : ceux-ci avec celle-là. Pour avoir affirmé très tôt que l'Europe ne supprimerait pas ses États, avant de rallier le camp de la synthèse entre intergouvernementalisme et supranationalisme, la pensée de Stanley Hoffmann, dont les écrits sur l'Europe ont été rassemblés dans *The European Sisyphus*, offre un témoignage de premier ordre de l'évolution du débat théorique en matière d'intégration européenne.

I – L'État obstiné

Depuis une trentaine d'années, les analyses et commentaires de Stanley Hoffmann ont fourni des références obligées dans les débats tant sur les relations Est-Ouest, la politique étrangère des États-Unis que le système politique français ou la morale en relations internationales. L'itinéraire biographique du professeur de Harvard, né à Vienne et qui a vécu en France, le prédisposait à explorer un large éventail de questions américaines, transatlantiques et européennes.

Depuis les années soixante, il est d'ailleurs Outre-Atlantique, l'un des meilleurs analystes du processus et des enjeux de la construction européenne elle-même. Dans la littérature anglo-saxonne, relative aux théories de l'intégration politique, il a été l'un des premiers à critiquer le paradigme néofonctionnaliste de Haas et de Lindberg, qui attribuait à l'intégration économique sectorielle une dynamique d'entraînement et de débordement (*spill over*) qui sous-tendait, étape par étape, la marche vers l'intégration politique. Hoffmann a introduit la prise en compte des buts des États comme variable explicative des crises de 1954 et du début des années soixante, qui ont marqué

les limites de la dynamique endogène du procédé d'intégration sectorielle lancé par Jean Monnet avec la CECA, et mis en forme théorique par l'école néo-fonctionnaliste.

Pour avoir réhabilité l'intergouvernementalisme et le rôle des États dans la construction européenne, le politologue de Harvard a, en quelque sorte, établi une tête de pont de l'école réaliste dans le débat théorique sur l'intégration. Jamais pourtant sa démarche ne sera encombrée de rigidité théorique. La compréhension des faits et tendances prime sur le militantisme théoricien. La relance européenne au milieu des années quatre-vingt le poussera même au syncrétisme qui attribue à l'Union européenne une double nature de supranationalité et d'intergouvernementalisme.

C'est la richesse de trente ans de réflexions et commentaires que contient *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*, recueil d'articles et contributions que Stanley Hoffmann a consacrés à la survie des États-nations, finalement plus obstinés qu'obsoletés, aux divergences sur l'identité européenne, au rapport entre guerre froide et construction européenne, et à la nouvelle donne de l'après « 1989 ».

La griffe de l'analyse hoffmannienne affleure dans l'exploration des différences de « situations nationales », notamment celles de l'Allemagne, de la France et de l'Italie, et des positionnements différents qui en résultent dans le système international bipolaire américano-soviétique.

Ces enjeux de politique étrangère, de *high politics* sont trop denses pour être absorbés par simple développement du procédé de *spill over*, et pour être gérés par la méthode supranationale qui conviennent aux matières de *Welfare* considérées comme *low politics*. Si les États-nations ont survécu au sein de la construction européenne, c'est parce que l'hétérogénéité de leurs positionnements dans le système international n'était pas soluble dans une intégration supranationale.

Hoffmann note au passage que l'intégration européenne n'est comparable ni à ce que l'on peut appeler l'intégration régaliennne, qui a construit les États monarchiques au sortir du Moyen-Âge, ni à l'intégration fédérale américaine. La première a procédé par guerres et mariages, et absorbé les fiefs vassaliques. La seconde a réuni des ex-colonies sans enracinement historique et qui se trouvaient en marge du système international.

En revanche, les États fondateurs de l'Europe des Six se trouvaient dans une diversité de « situations nationales » qui tenait à la mémoire de la Deuxième Guerre mondiale – vaincus, vainqueurs – et au positionnement dans le système international (colonies, rôle de puissances ...): « L'unification politique de l'Europe aurait pu réussir si, d'une part, ses nations n'avaient pas été prises dans le tourbillon de préoccupations différentes, suscitées par des circonstances internes très différentes et des héritages d'outre-mer, et d'autre part, si elles avaient été capables et obligées de se concentrer sur la construction communautaire à l'exclusion d'autres problèmes internes ou externes » (p. 72).

Pour expliquer la survie de l'État-nation, Hoffmann rappelle qu'il est une communauté d'appartenance et d'identité autant qu'un appareil de gouvernement et de coalition. Cet élément d'appartenance, cette référence identitaire n'est pas supprimée par la construction européenne. Mais c'est l'interaction entre sous-système européen et système international, où se marque la singularité des politiques étrangères, qui conforte surtout l'État-nation. Le système international présente deux traits majeurs: il est devenu global, réduisant l'autonomie des sous-systèmes. Il en résulte pour les Six de l'Europe communautaire que « l'ajustement de leurs propres relations à l'intérieur de la maison est subordonné à leurs divergences à propos du monde extérieur » (p.73). Le deuxième trait est la restriction de l'usage de la force. En inhibant le recours aux armes, la dissuasion nucléaire a contribué à préserver l'existence des États. Dans la mesure où les États européens ne se trouvaient plus directement menacés de l'extérieur, ils étaient moins pressés de procéder à une « *self-abdication* » d'eux-mêmes dans une entité supranationale. En matière de défense et d'interdépendance économique, un État peut trouver « des moyens beaucoup moins drastiques que le hara-kiri pour compenser ses insuffisances » (p.74). Hoffmann signale en passant que la mort de Staline a contribué à la crise européenne de 1954. En décryptant l'allusion, on s'aperçoit en effet que le *decrecendo* de la confrontation Est-Ouest qui suit la disparition du « tsar rouge » conforte au Parlement français la volonté de préserver l'identité nationale de l'armée française et le rejet d'une Communauté européenne de défense dans laquelle cette armée eût été fondue.

Les divergences sur les buts de politique étrangère expliquent aussi celles sur le procédé institutionnel. La logique d'intégration a pu prévaloir dans des domaines du *Welfare*, celle de la diversité a primé dans les enjeux de *high politics* (p.84). À ce stade, la « force d'autopropulsion » du procédé fonctionnel a atteint sa limite. Sur cette ligne, l'obstination des États et l'intergouvernementalisme ont primé sur leur obsolescence et l'intégration supranationale. Les divergences sur les buts de politique étrangère ont freiné la poursuite de l'intégration et empêché l'extension de la méthode supranationale à la *high politics*. L'explication vise directement l'opposition entre la France gaulliste et ses partenaires au début des années soixante. Face aux États-Unis et à l'Union Soviétique, les Six ont fait des choix différents. Le choix atlantiste considérait l'unité européenne « comme une voie pour rendre la dépendance (à l'égard des États-Unis) plus confortable » tandis que de Gaulle voulait « faire de l'unité européenne un levier d'émancipation ... Définir la position de chacun à l'égard des États-Unis était l'impératif commun, mais chacun a défini la sienne à sa manière » (p.79). Le clivage atlantisme – indépendance européenne rejaillit sur la méthode institutionnelle et se superpose au clivage supranational – intergouvernemental: « un sacrifice de la souveraineté nationale à une institution supranationale pouvait entraîner une perte de contrôle sur la direction de l'entreprise européenne » (p.81).

Obstinée plus qu'obsoleète, la forme de l'État-nation a survécu au travers de l'unification européenne. Les divergences des buts de politique étrangère,

principalement à l'égard des États-Unis, ont contribué à préserver la structure étatique en même temps qu'elles privaient l'Europe communautaire d'un projet, de finalités et d'un sens communs. D'où la crise d'identité face au monde, que redouble d'ailleurs, au plan interne, la carence de différenciation du modèle européen de société face au modèle américain.

Double crise d'identité et de projet que les vertus du processus fonctionnel et de la méthode supranationale étaient insuffisantes à conjurer. Tel est le diagnostic de Hoffman sur l'état de l'Europe communautaire des années soixante. La suite de l'histoire l'a-t-elle amené à le réviser ?

Début des années quatre-vingt, Hoffmann maintient que l'État-nation a survécu comme « le centre du pouvoir politique et le foyer de l'allégeance des citoyens » (p. 211). Quant au système politique européen, plutôt que de l'envisager comme « la formation d'une nouvelle entité politique supranationale supplantant les États, de sorte qu'il y ait un *zero sum game* entre les États-nations et la CEE », il faut plutôt le considérer comme « un régime international » au sens de la théorie des régimes internationaux (p. 222). Hoffmann souligne que ce « régime CEE est unique, avec ses institutions centrales et son marché commun, et qu'il a servi non seulement à préserver les États-nations, mais paradoxalement à les régénérer et à les adapter au monde d'aujourd'hui » (p. 223).

L'appréciation de Hoffmann sur la nature du système politique européen qui figure dans « Reflections on the Nation-State in Western Europe Today », publié en 1982, sera sensiblement révisée au début des années nonante. L'Acte unique, l'approfondissement de l'intégration économique et l'amélioration de la procédure décisionnelle poussent le politologue de Harvard au syncrétisme quant à la nature de l'Union européenne. Dans un texte écrit avec Robert O. Keohane, et qui ne figure pas dans *European Sisyphus*, il affirme en 1991 que l'Europe communautaire est plus qu'un régime international, qu'elle allie les caractères de supranationalité (dans la mesure où celle-ci compte des procédures transcendant le vouloir d'un État membre sans réaliser pour autant le modèle d'État fédéral) et d'intergouvernementalisme (dans la mesure où la prise de décision passe par des négociations et des coalitions entre gouvernements) (cf. R.O. Keohane and S. Hoffmann, (dir.), *The New European Community*, Oxford, Westview Press, 1991, pp. 10-17).

Si Hoffmann modifie son évaluation sur la nature du système politique européen, il voit cependant dans la crise qui suit la signature du Traité de Maastricht – difficultés d'obtenir les ratifications des États, instabilité monétaire de l'été 1993 – la confirmation que l'Europe n'a toujours pas résolu sa crise d'identité, qui provient de la faible spécificité d'un modèle européen de société et d'une absence de vision commune sur le système international d'après 1989. « Il reste une grande différence entre l'Europe occidentale comme zone de paix et d'intégration économique (ceci a été réalisé) et l'Europe occidentale comme entreprise commune avec un programme audacieux pour l'intérieur et l'extérieur » (p.65). Les futurs résultats de la Confé-

rence intergouvernementale de 1996-97, qui doit rapprocher l'Union et le citoyen européen et donner plus d'efficacité à la politique étrangère et de sécurité commune ne devraient infirmer substantiellement ce verdict.

II – Érosion du nationalisme

Si l'intégration européenne ne submerge pas l'État-nation, il apparaît bien en revanche qu'elle érode le nationalisme belligène entre pays de l'Union. Tel est le constat que Mattei Dogan – dans son chapitre du volume de Haller et Richter – retire de l'examen empirique de cinq indications d'attitudes: fierté nationale, degré de confiance en l'armée, volonté de combattre (militairement pour son pays), confiance mutuelle entre pays européens.

Beaucoup d'Européens expriment une fierté nationale limitée, n'ont pas une confiance totale en leur armée nationale, ne désirent pas combattre pour leur pays et expriment une confiance en leurs voisins (p.44).

Ces indicateurs, qui vont à l'encontre d'attitudes séculaires d'un nationalisme belligène montrent aussi – c'est le cinquième indicateur – l'éclosion d'une conscience européenne.

Là où Dogan observe une érosion des nationalismes, Johan Galtung voit la formation d'un « supranationalisme européen ». La tentative des historiens (cf. J.B. Duroselle: *L'Europe: Histoire de ses peuples*) de consolider un corpus historique commun en est une manifestation significative. Ainsi se formerait un « europantionalisme » qui accompagne la construction de *l'European Superpower* que Galtung critiquait déjà dans les années soixante-dix. Europe superpuissance? Il s'agit plutôt de la tentative de « l'Europe 1992 » de rééquilibrer sa position au sein de la triade É.-U.-Japon-Europe qui fut longtemps régie par la « stabilité hégémonique » américaine. Tel est en tout cas le diagnostic de Volker Bornschier. Cette « Europe 92 » voit aussi le renforcement du « Technocratic regime building » qu'analyse Maurizio Bach et qui a pour foyer la Commission européenne.

En parallèle avec la construction de l'Europe que Max Haller voit évoluer comme une « communauté des nations » plutôt que comme une nation européenne (p.257), s'opère aussi la transition démocratique du monde post-communiste: passage à la démocratie, à l'économie de marché et formation d'une société civile, qu'analysent plusieurs auteurs, processus qui s'accompagne d'une résurgence du nationalisme ethno-religieux qu'explique Dominique Schnapper.

III – Une Europe pour les régions

Si, comme l'affirme Stanley Hoffmann, l'État a résisté à son absorption dans une Europe fédérale, il est aussi confronté à cet autre déplacement des structures politiques qui redistribue les pouvoirs publics au niveau des Régions. Même si la dimension régionale s'amplifie en Europe, il est toutefois

improbable, estime Michael Keating, que l'on s'oriente vers « une Europe des Régions », non seulement en raison de la grande diversité des régions, mais aussi en vertu de possibles divergences d'intérêt entre celles qui s'émanciperaient plus volontiers des États et celles qui savent que « la plupart de leur ressources viennent du niveau national » (pp. 20-21). La réalité d'aujourd'hui est celle du triangle Régions-États-Communauté européenne. Au sein de ce triangle, la CEE a développé une politique régionale dont Harvey W. Armstrong retrace les étapes depuis la création du FEDER (fonds régional) jusqu'aux réformes de 1989 et 1993. C'est l'impératif de « cohésion économiques et sociales », corollaire du marché unique, qui a stimulé le développement de cette politique régionale. Si l'accroissement des transferts vers les régions en difficulté a été significatif, il demeure toutefois insuffisant pour assurer une réduction significative des disparités régionales (p.55).

L'ouvrage de Barry Jones et Michael Keating présente aussi une série de contributions souvent très constructives sur le phénomène régional dans les divers États membres. Ces monographies confirment la diversité des expériences de régionalisation. La création du Comité des Régions qui s'est réuni pour la première fois en mars 1994, et qui devra éviter le risque d'être « *another European talking shop* » (p.195), confirme bien la poussée d'une dynamique régionale au sein de la CE. Mais rien n'assure que cette dynamique affectera sensiblement l'existence des États et déterminera la structuration des composantes de l'Union européenne. « L'Europe des régions » est plus une utopie qu'une possibilité. Mais une Europe pour les Régions est une exigence de l'équilibre socio-économique au sein de l'Union européenne et de la solidarité entre ses États membres.