

L'émergence et la formation d'institutions supranationales fédéralisées : une analyse depuis la perspective de l'administration publique

The emergence and development of supranational federal institutions: A public administration perspective

Pierre-André Hudon

Volume 4, Number 2, 2007

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1039112ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1039112ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hudon, P.-A. (2007). L'émergence et la formation d'institutions supranationales fédéralisées : une analyse depuis la perspective de l'administration publique. *Revue Gouvernance*, 4 (2). <https://doi.org/10.7202/1039112ar>

Article abstract

This article presents an analysis of the appearance and formation of federalized supranational institutions, from a public administration viewpoint. We start by analyzing three conceptual tools: the principle of national sovereignty, the principle of subsidiarity, and public administration theory. We develop a theoretical model based upon these three conceptual tools, and we test it by studying the European Union. Finally, we draw conclusions from the case analysis, and we identify limits and possible improvements to the model.

L'émergence et la formation d'institutions supranationales fédéralisées : Une analyse depuis la perspective de l'administration publique

par Pierre-André Hudon

Résumé

Cet article présente une analyse de l'émergence et de la formation d'institutions supranationales fédéralisées, depuis la perspective de l'administration publique. Nous analysons d'abord trois outils conceptuels, soit le principe de souveraineté nationale, le principe de subsidiarité et la théorie de l'administration publique. Nous développons ensuite un modèle théorique articulé autour des trois outils définis précédemment, et nous le soumettons au « test de la réalité », en étudiant le cas spécifique de l'Union européenne. Finalement, nous tirons des conclusions de l'analyse de cas, et tentons d'identifier les limites et les pistes d'amélioration du modèle.

The emergence and development of supranational federal institutions: A public administration perspective

by Pierre-André Hudon

Abstract

This article presents an analysis of the appearance and formation of federalized supranational institutions, from a public administration viewpoint. We start by analyzing three conceptual tools: the principle of national sovereignty, the principle of subsidiarity, and public administration theory. We develop a theoretical model based upon these three conceptual tools, and we test it by studying the European Union. Finally, we draw conclusions from the case analysis, and we identify limits and possible improvements to the model.

Introduction

Les progrès technologiques du dernier siècle ont permis une plus grande mobilité des personnes, des marchandises, des capitaux et des informations, mais ont aussi généré, en corollaire, des problèmes foncièrement transnationaux, tels que l'accroissement de la pollution, la propagation plus rapide de maladies autrefois confinées à une région bien précise, la généralisation de l'insécurité et l'élargissement du fossé entre les pays riches et les pays pauvres. Au centre de cette transformation se trouve une structure politique et administrative centenaire, mais qui semble de moins en moins bien adaptée à la gestion des problèmes que nous venons de mentionner : l'État-nation. En effet, il semble raisonnable d'avancer qu'une partie du problème provient du fait que c'est encore à cet échelon que réside la part du lion du pouvoir effectif. Or, dans un monde où les problèmes ne sont plus confinés au cadre strict des frontières nationales, il semble pertinent de remettre en question certains de nos aprioris et de se questionner sur les

transformations qui pourraient être apportées au modèle étatique traditionnel afin de mieux gouverner la mondialisation.

C'est donc avec ce constat en tête que nous abordons cette analyse. En nous basant sur l'idée que le modèle de l'État-nation, bien qu'encore valable pour gérer un grand nombre d'enjeux nationaux (financement de la culture, services publics, infrastructures civiles, etc.), ne réussit plus à fournir une réponse efficace à des problèmes transnationaux, il devient apparent que son rôle doit être remis en question.

Description des questions de recherche

Ainsi, nous posons les questions suivantes : Quelles conditions pourraient permettre la redéfinition du rôle des États-nations et l'émergence d'organisations supranationales afin de mieux gérer les défis et les problèmes de la mondialisation? Le cas échéant, quelle forme devraient prendre les institutions nouvellement créées?

Il s'agit bien évidemment d'une question ayant été posée à maintes reprises par de nombreux chercheurs. Nous n'avons donc pas la prétention de mettre fin au débat. Toutefois, nous proposons plutôt d'utiliser une perspective différente de celles « traditionnelles » de l'économie politique et des relations internationales. Nous proposons d'étudier le phénomène de l'émergence et de la formation des organisations supranationales en tant que problème d'administration publique nationale. Nous réalisons qu'il s'agit là d'un choix hautement discutable, mais nous sommes d'avis qu'il devrait permettre un éclairage nouveau du problème.

Afin d'assurer une certaine cohérence au cadre méthodologique, nous faisons un certain nombre de suppositions. D'abord, nous supposons que le modèle du fédéralisme supra-étatique est le plus approprié à une telle analyse. Ensuite, nous supposons que le fédéralisme supra-étatique doit passer par une redéfinition du rôle des États-nations qui doivent abandonner leur souveraineté sur un certain nombre de compétences. Nous supposons finalement que, pour être efficaces, les institutions supranationales fédéralisées doivent être adaptées aux enjeux qu'elles sont censées gérer et qu'elles doivent être dotées de capacités d'agir qui vont au-delà du simple mécanisme de concertation que constituent trop souvent, actuellement, les organisations internationales.

Organisation du document

Nous analyserons d'abord trois outils conceptuels que nous jugeons nécessaires à la compréhension des enjeux propres à l'émergence et à la formation de ces institutions supranationales, soit le principe de souveraineté nationale, le principe de subsidiarité et la théorie de l'administration publique. Nous développerons ensuite un modèle théorique de l'émergence et de la formation d'institutions supranationales, articulé autour des trois outils définis précédemment, et nous le soumettrons au « test de la réalité », en étudiant le cas spécifique de l'Union européenne. Finalement, nous tirerons des conclusions de l'analyse de cas et tenterons d'identifier les limites et les pistes d'amélioration du modèle.

Outils conceptuels

Cette section vise à présenter trois outils conceptuels qui nous permettront de développer un modèle théorique expliquant l'émergence et la formation des institutions supranationales fédéralisées. Nous étudierons donc la souveraineté nationale, la subsidiarité et la théorie de l'administration publique. Nous en décrirons les fondements théoriques et en analyserons les implications pour la création de notre modèle théorique.

Souveraineté nationale

Depuis la Paix de Westphalie, l'État-nation est la juridiction la plus importante de l'organisation des sociétés. La souveraineté nationale est un principe de base des relations internationales et l'État-nation est l'« acteur » principal des relations internationales. C'est le plus haut échelon politique qui possède des capacités coercitives formelles.

Pour bien comprendre le concept de souveraineté nationale, il importe de le décomposer en deux notions : la souveraineté et l'État-nation.

D'une part, la notion de souveraineté peut faire l'objet d'une multitude de définitions : légale, philosophique, politique, etc. Toutefois, l'élément d'autorité suprême est celui qui lie toutes ces définitions. Selon Rigaudière (1993), elle est née au Moyen-âge des suites de l'affirmation de plus en plus grande du pouvoir des souverains indépendants de l'Empire romain et vise à justifier l'emprise d'un pouvoir supérieur. D'autre part, l'État-nation, est une forme d'organisation du territoire basée sur l'homogénéité nationale. Il suppose que les frontières de l'État correspondent aux frontières du territoire sur lequel vit une nation. La définition de nation est elle-même sujette à discussion, mais nous retenons celle-ci, du dictionnaire « Trésor de la langue française » :

Groupe humain, généralement assez vaste, dont les membres sont liés par des affinités tenant à un ensemble d'éléments communs ethniques, sociaux (langue, religion, etc.) et subjectifs (traditions historiques, culturelles, etc.) dont la cohérence repose sur une aspiration à former ou à maintenir une communauté.

La jonction de ces deux notions a donné naissance au « système westphalien », qui gouverne encore les relations internationales. Sa naissance est associée aux traités de paix de Westphalie de 1648 qui mettaient fin à la guerre de 100 ans et à la guerre des 8 ans. Au terme de ces guerres, le Saint-Empire Romain fut divisé en une dizaine de territoires autonomes sur lesquels leurs souverains respectifs exerçaient une pleine autorité. Les souverains étaient, par exemple, à même de déterminer la religion officielle du territoire qu'ils gouvernaient, une compétence fondamentale en ces années de réforme protestante. La souveraineté nationale était née. Elle est définie par le « Trésor de la langue française » en ces termes :

Qualité propre à l'État qui possède le pouvoir suprême impliquant l'exclusivité de la compétence

sur le territoire national (souveraineté interne) et sur le plan international, l'indépendance vis-à-vis des puissances étrangères (limitée par les conventions ou par le droit international) ainsi que la plénitude des compétences internationales (souveraineté externe).

Si le respect de la souveraineté de l'État-nation est une pratique généralement admise (du moins théoriquement) dans les relations internationales, cela ne veut pas dire qu'elle fasse l'unanimité. De nombreux auteurs l'ont fortement critiquée et remise en question. L'une des critiques les plus acerbes provient de Krasner (1999), qui voit la notion même souveraineté comme une « hypocrisie organisée ». Pour défendre son argument, Krasner définit quatre dimensions à la souveraineté nationale, soit la souveraineté domestique (concernant la gestion des problèmes internes), la souveraineté de l'interdépendance (concernant la gestion des flux transnationaux), la souveraineté internationale légale (concernant la reconnaissance d'États souverains) et, celle qui nous intéresse le plus, la souveraineté westphalienne (concernant la capacité de l'État à empêcher l'ingérence sur son territoire). Or, c'est en particulier cette dernière dimension de la souveraineté qui est remise en question par Krasner, qui soutient que si, d'un point de vue normatif, la règle de la souveraineté (dans sa dimension westphalienne) est institutionnalisée, sa « violabilité » l'est tout autant. Nous retenons donc de cette discussion que, non seulement la souveraineté étatique n'est pas intouchable – et qu'elle peut donc être remise en question – mais qu'elle comporte une forte dimension institutionnelle. Nous reviendrons d'ailleurs sur la théorie institutionnelle un peu plus loin dans le texte.

Les implications de ces constats pour notre sujet de recherche sont nombreuses.

D'une part, le constat le plus important est sans doute celui selon lequel aucune autorité politique, dans le système westphalien, ne dispose d'une autorité politique supérieure à celle de l'État-nation. Il s'agit là, à notre avis, d'une limite fondamentale de la capacité du système westphalien à gouverner les enjeux contemporains. Si ce système était tout à fait adapté à la réalité du 17^{ème} siècle, il semble que la complexification des enjeux, ainsi que leur déterritorialisation, indique que de nouveaux référentiels sont nécessaires.

D'autre part, il est important de constater le caractère « construit » du concept de souveraineté nationale. En effet, si la notion de souveraineté est un peu plus universelle (ou même « objective ») dans son application et dans ses origines, celle d'État-nation l'est beaucoup moins. L'État-nation est une organisation politico-administrative dont les méthodes de fonctionnement internes et externes (avec d'autres États-nations) sont en fait des règles institutionnalisées, qui peuvent donc être changées. Ceci est fondamental à notre argumentation, dans la mesure où nous proposons de cesser de concevoir l'État-nation sous sa forme actuelle comme le seul acteur du système international formel.

Finalement, nous retenons aussi de la critique de Krasner le caractère institutionnalisé des normes des relations internationales, ce qui a des implications profondes sur la manière dont pourrait s'opérer le changement. En effet, dans le contexte normatif relativement stable des relations internationales, il devient important de se référer à la théorie des institutions afin de comprendre les processus de changement.

Subsidiarité

Nous avons mentionné en introduction que nous ne remettons pas en cause la capacité de l'État-nation et de ses différentes sous-structures (municipales, provinciales, fédérales, etc.) à gérer les enjeux nationaux. Toutefois, nous sommes d'avis que l'appariation de nouveaux types de problèmes de nature transnationale, suppose nécessairement que des structures adaptées fassent leur appariation.

La question des « niveaux » de gouvernance nous apparaît donc ici comme étant particulièrement importante, spécialement lorsque l'on y intègre les enjeux de souveraineté nationale présentés à la sous-section précédente. Comment gérer des problèmes transnationaux alors que la structure dotée de pouvoirs coercitifs réels la plus « haute » demeure l'État-nation? Quel niveau de gouvernance devient le mieux adapté pour gérer ces problèmes? Un outil conceptuel fondamental, le principe de subsidiarité, fournit d'intéressantes réponses à nos interrogations.

Le principe de subsidiarité, la doctrine selon laquelle « l'échelon supérieur ne peut prendre en charge que les problèmes que l'échelon inférieur n'est pas à même de résoudre » (Monde Diplomatique, 2006), n'est absolument pas nouveau. Depuis des millénaires, il a été appliqué instinctivement, sans porter de nom. C'est l'Église catholique qui l'évoqua pour la première fois, dans l'encyclique papale *Rerum Novarum* (Léon XIII, 1891), qui venait en réponse (certains diraient en « concession ») à la montée des idées marxistes. Le principe fut repris dans l'encyclique *Quadragesimo Anno* (Pie XI, 1931) et clarifié, près d'un siècle plus tard, par la lettre encyclique *Centisimus Anni* (Jean-Paul II, 1991), dans laquelle était écrit ceci :

Il convient de respecter également le principe de subsidiarité : une société d'ordre supérieur ne doit pas intervenir dans la vie interne d'une société d'un ordre inférieur, en lui enlevant ses compétences, mais elle doit plutôt la soutenir en cas de nécessité et l'aider à coordonner son action avec celle des autres éléments qui composent la société, en vue du bien commun.

Les décisions, et les moyens d'actions leur correspondant, doivent donc être délégués au plus bas niveau qui dispose des compétences pour les prendre. L'application de ce principe est néanmoins éminemment politique dans la mesure où il détermine quel échelon détient réellement le pouvoir. Greffé au principe de subsidiarité se trouve son corollaire, le principe de suppléance, mentionné dans la citation précédente et qui préconise que les échelons supérieurs doivent intervenir pour « soutenir et aider à coordonner » l'action des échelons inférieurs.

Ceci nous amène donc à parler du partage des compétences et de la légitimité de l'action des échelons supérieurs. Million-Delsol (1993) souligne d'ailleurs la difficile coexistence du désir d'autonomie régionale – nous retombons ici dans le débat sur la souveraineté – et la nécessité de favoriser l'intérêt général. En effet, c'est dans l'application que l'on comprend les limites du principe de subsidiarité. S'il semble assez simple de définir quelles compétences devraient revenir à chaque échelon d'un point de vue technique (capacités financières ou physiques,

disponibilité des ressources, situation géographique, etc.), une impasse apparaît néanmoins lorsque l'on intègre à la décision la notion de pouvoir et le désir pour chacune des juridictions de protéger ses intérêts. En effet, il est assez facile de comprendre comment des juridictions pourraient instrumentaliser la notion de capacité et y intégrer des justifications d'ordres non-techniques (unité culturelle, intérêts particuliers, désintérêts pour la gestion d'un programme particulièrement coûteux ou problématique, etc.) afin de modifier le partage de des compétences en leur faveur. Il n'y a qu'à penser aux débats sur le déséquilibre fiscal, sur le pouvoir fédéral de dépenser et sur le partage constitutionnel des compétences au Canada pour comprendre à quel point des facteurs autres que la seule capacité technique d'agir influent sur le choix des pouvoirs délégués à un échelon.

Nous retenons donc que l'implication première du principe de subsidiarité pour notre modèle théorique est l'intégration d'une forte dimension politique à l'exercice de la définition des tâches incombant à chaque échelon. S'il est assez facile, d'un point de vue technique, de définir qui devrait gérer les enjeux régionaux (la pollution des Grands Lacs, ou la gestion de l'immigration dans l'espace Schengen, par exemple), le débat se complique nettement lorsqu'entrent en jeu des relations de pouvoir et des groupes d'intérêts spécifiques.

Or, les relations de pouvoir entre les acteurs des différentes institutions (si tant est que nous considérons, un peu à la manière de l'École Anglaise des relations internationales, le système westphalien comme une institution sociologique), sont l'objet d'étude de plusieurs disciplines de la sociologie. Le prochain outil conceptuel s'abreuvra donc des fondements sociologiques afin de comprendre l'immobilisme et la relative indisposition des États souverains à abandonner une partie de leur souveraineté à un échelon supérieur, tel que le laisserait nécessairement supposer les principes de la subsidiarité et de la suppléance.

Théorie de l'administration publique

Nous avons vu, dans les sous-sections précédentes, qu'au cœur de la capacité de créer des institutions adaptées aux enjeux qu'elles doivent gérer subsistent d'importantes luttes des pouvoirs et d'incitations à l'inertie. Plusieurs théories d'administration publique inspirées de la sociologie fournissent d'intéressantes réponses aux questions soulevées. Nous tenterons donc, dans cette sous-section, de faire le pont entre les domaines des relations internationales et de l'administration publique. Nous traitons la question de l'émergence de nouvelles institutions comme un problème de politiques publiques et l'adoption de formes institutionnelles adaptées comme un problème de gestion publique. Ceci devrait permettre de fournir un éclairage nouveau à un problème ayant déjà été étudié abondamment.

Dans la mesure où il semble que le modèle de l'État-nation semble bien incapable de fournir des solutions aux enjeux transnationaux, il devient donc impératif de se demander quel type de d'institutions serait apte à le faire.

D'abord, le caractère « construit » du concept d'État-nation se prête très bien à une analyse fondée sur la théorie sociologique.

La perspective sociologique de Scott (1994) fournit un cadre d'analyse intéressant. Pour Scott, toutes les institutions reposent sur trois piliers distincts : régulateur, normatif et cognitif. Le pilier régulateur suppose, comme son nom l'indique, qu'une des fonctions primordiales des institutions est la fourniture de règles communes qui servent de cadre à l'action des acteurs. Le pilier normatif repose quant à lui sur une certaine forme d'« obligation sociale » (pour reprendre le terme de l'auteur) qui relève plutôt de l'ordre de la morale. Finalement, le pilier cognitif est le domaine de l'orthodoxie, où les comportements institutionnalisés le sont, non pas par coercition ou par pression sociale, mais bien parce qu'ils ont été intériorisés par les acteurs et qu'ils se manifestent par des routines et des scripts d'action. De plus, Scott mentionne que ces trois piliers sont d'importants vecteurs de légitimité (Scott, 1994; p. 47) :

The three pillars elicit three related but distinguishable bases of legitimacy. The regulative emphasis is on conformity to the rules: Legitimate organizations are those established by operating with relevant legal or quasi-legal requirement. A normative conception stresses a deeper, moral base for assessing legitimacy. Normative controls are much more likely to be internalized than are regulative controls, and the incentives for conformity are hence likely to include intrinsic as well as extrinsic rewards.

Les implications de cette théorie sont nombreuses pour la création d'institutions adaptées aux problèmes transnationaux. D'une part, celle suppose que ces institutions, pour être légitimes depuis un point de vue régulateur, devront exister au sein d'un cadre légal légitime. Dans le domaine politique, l'on doit penser à une certaine forme de constitutionnalisation. D'autre part, d'un point de vue normatif, il semble impératif que les valeurs de l'institution correspondent aux valeurs des acteurs qui la composent (qu'il s'agisse d'États-nation ou d'individus). Finalement, d'un point de vue cognitif, il faut nécessairement que les manières de faire au sein de l'institution soient intériorisées par les acteurs.

En fait, si le modèle de Scott nous indique ce qu'une organisation supranationale devrait faire être légitime, il reste muet sur les raisons qui mèneraient à un changement profond permettant de remettre en question les fondements même du système westphalien. Or, c'est justement là une question cruciale, qui se situe au cœur même du débat sur la capacité à voir émerger de nouvelles organisations.

Nous proposons, pour nous aider à conceptualiser le changement, d'utiliser le modèle de l'apprentissage social de Hall (1993). Il s'agit d'un texte classique de la théorie cognitive de l'administration publique visant, à l'origine, à expliquer le peu de « gradualité » (le « tout ou rien » : la stabilité relative, ou le changement radical) dans l'évolution des politiques publiques. Nous l'appliquons ici à l'émergence des institutions supranationales en assimilant le changement du paradigme des politiques publiques au changement du paradigme du système westphalien. Il s'agit bien évidemment d'une application un peu dénaturée de l'exercice de Hall¹, mais nous croyons néanmoins pouvoir en tirer d'importantes leçons sans en trahir l'esprit.

Le texte de Hall (1993) utilise, comme argument central, l'idée selon laquelle c'est l'apprentissage des acteurs-formulateurs de politiques publiques qui détermine les nouvelles politiques. Il part en effet du constat que l'on peut comprendre la formulation des politiques publiques comme un changement incrémental résultant de l'apprentissage à propos du produit des politiques précédentes. Le modèle présenté par l'auteur est le suivant : les changements dans les politiques publiques peuvent être de trois ordres, selon qu'ils concernent 1) les réglages (« *settings* ») des instruments de politiques publiques, 2) les instruments eux-mêmes ou 3) l'ensemble des objectifs, des instruments des réglages. Les deux premiers cas sont considérés par l'auteur comme des changements intra-paradigmatiques, où les vecteurs de changement sont les experts-technocrates, isolés des pressions pluralistes (c'est-à-dire que c'est eux qui « apprennent », et non l'ensemble des acteurs). En contrepartie, un changement du troisième ordre peut être considéré comme un changement extra-paradigmatique, et l'apprentissage qui lui correspond est réalisé non seulement par les experts-technocrates, mais aussi par de nombreux autres acteurs sociétaux, tels que les politiciens, le grand public, les médias, etc.

Appliqué à notre cas, l'explication du changement de Hall apporte un éclairage intéressant. En effet, si nous assimilons le changement de paradigme des politiques publiques à la remise en question du modèle westphalien, le caractère « sociétal » de ce changement apparaît. Selon Hall, tous les changements intra-paradigmatiques s'effectuent par l'apprentissage des experts-technocrates, alors que les changements radicaux, extra-paradigmatiques émanent des nouvelles idées dans toutes les sphères de la société. Appliqué aux relations internationales, cela nous porte à penser qu'une remise en question du système westphalien et de la notion de souveraineté nationale ne pourra pas passer par les experts-technocrates (soit de la diplomatie), mais émanera plutôt de la base, (soit des acteurs sociétaux tels que le grand public, les médias et les politiciens eux-mêmes), qui reconnaîtra la nécessité de ces changements. Les changements intra-paradigmatiques provenant d'experts-technocrates ne pouvant être qu'incrémentaux, il apparaît que la diplomatie soit incapable de répondre seule à ce besoin de changement (Hall, 1993; p. 279) :

Policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing.

Il apparaît donc, à la lumière du modèle de Hall (1993) qu'une remise en question du modèle westphalien devra faire partie d'un mouvement sociétal beaucoup plus profond, qui affectera la conception qu'ont les citoyens des relations internationales.

* * *

Les trois outils conceptuels que nous venons d'étudier peuvent paraître, de prime abord, relativement disparates. Nous croyons toutefois qu'ils constituent une base solide pour l'élaboration d'un modèle visant à identifier les conditions de l'émergence d'institutions supranationales capables de gérer correctement les problèmes de nature transnationale. C'est ce que nous ferons à la section suivante.

Modèle théorique pour la réforme des institutions

Comment réconcilier les trois outils conceptuels que nous venons de présenter en un tout cohérent? Nous nous proposons de construire un modèle théorique d'intégration supranationale qui incorpore les constats faits précédemment.

Il importe de mentionner d'emblée que nous prenons pour acquis que ce sont par des institutions formelles que devront se gérer les enjeux transnationaux. Nous sommes tout à fait conscients du fait que ceci constitue une position hautement discutable, mais croyons qu'il s'agit de la forme institutionnelle la plus adaptée à la nature des nouveaux enjeux transnationaux. Nous justifions ce choix en reprenant l'argument de Scott selon lequel le pilier régulateur, associé à l'institution formelle, s'appuie sur des moyens coercitifs. Or, vu la nature des enjeux, et vu la faillite constatée des autres méthodes de régulation (l'autorégulation à la sauce néolibérale, entre autres), il semble que seules des institutions dotées de mécanismes coercitifs forts puissent être efficace pour gouverner la mondialisation. De plus, nous ne remettons pas en question la nécessité d'une démocratie traditionnelle, où seules sont appelés à voter les personnes physiques, que ce soit directement ou indirectement. Nous n'aborderons pas la possibilité d'établir des mécanismes formels visant à donner des pouvoirs réels à d'autres types d'acteurs (entreprises privées, groupes de pression, ONG, etc.).

Deux questions viennent immédiatement à l'esprit lorsque vient le temps de construire un modèle théorique évaluant les conditions nécessaires à la remise en question des institutions westphaliennes traditionnelles :

- 1. Qu'est-ce qui peut inciter au changement?**
- 2. Quelle devra être la forme institutionnelle de la (des) institution(s) supranationale(s) nouvellement formée(s)?**

La première question peut sembler bénigne, mais est fondamentale. En effet, il est important de constater à quel point l'inertie est ancrée au sein de l'institution que constitue le système westphalien. Nous proposons donc de faire d'abord référence à la discussion sur la subsidiarité : nous retenons que, vu les enjeux politiques, la négociation quant au partage des compétences constitue en elle-même un vecteur de stabilité (que d'aucuns pourraient qualifier de malsaine). Si l'on ajoute à ce constat l'idée que la notion de souveraineté nationale est profondément institutionnalisée dans un le système westphalien ayant prévalence actuellement, les possibilités de réforme semblent assez minces.

Or, nous devons nous souvenir qu'un certain nombre d'éléments renvoient plutôt à une conception contraire. D'une part, le caractère construit de la notion de souveraineté nationale suppose, *in se*, qu'il puisse être déconstruit et altéré. Si la possibilité de changement est admise, il devient pertinent de se demander comment ce changement peut être effectué.

Le modèle de l'apprentissage de Hall (1993) porte à croire qu'un changement intra-paradigmatique ne pourrait avoir l'effet souhaité, un tel changement ne pouvant s'opérer qu'au niveau des réglages et des instruments. Or, c'est justement l'instrument (doté de réglages et de mécanismes propres) qu'est l'État-nation que nous remettons en question. Qui plus est, ce

changement ne pourrait être qu'incrémental. En ce sens, la seule possibilité d'une réelle remise en question du modèle westphalien passe donc par un changement cognitif. Le modèle de Hall nous rappelle toutefois que pour qu'un tel changement s'opère, il doit y avoir une remise en question des idées dominantes, et que cette remise en question doit provenir d'un grand nombre d'acteurs sociétaux et non seulement des experts-technocrates. Ainsi, un changement incrémental dans la politique étrangère d'un pays ne saurait suffire : il faut qu'un changement de mentalité (un changement paradigmatique, pour reprendre les termes de Hall) s'opère au niveau des idées des électeurs et que ces idées se transmettent aux politiciens qui, eux, dirigeront l'exécutif.

Une fois ce changement paradigmatique opéré, la table est mise pour la création de nouvelles institutions. Quelles formes ces nouvelles institutions devraient-elles prendre? C'est ici que le cadre d'analyse de Scott (1994) devient particulièrement intéressant. La construction d'institutions légitimes apparaît ici comme une question fondamentale. Du point de vue régulateur, la question du cadre légal devient fondamentale : une certaine constitutionnalisation (ou au moins une procédure « jurisprudentielle » de légitimation) devient nécessaire. Du point de vue normatif, la légitimité passe par la conformité des valeurs de la nouvelle institution aux valeurs et aux manières d'agir dominantes. L'institutionnalisation d'une certaine culture démocratique de participation à l'institution nouvellement formée nous apparaît comme l'enjeu le plus important afin de garantir sa légitimité. Finalement, du point de vue du pilier cognitif, la théorie nous enseigne que les comportements pris pour acquis par les acteurs doivent correspondre aux valeurs de l'institution. Ceci ne nous apparaît pas particulièrement problématique pour notre modèle de changement institutionnel, dans la mesure où l'impulsion nécessaire au changement paradigmatique s'opérait nécessairement au niveau cognitif. La cohérence entre les processus cognitifs de l'institution et ceux des individus la composant nous semble donc assez facile à garantir.

Nous avons aussi vu que la notion d'acteur est fondamentale est la conception sociologique de l'institution. Dans des organisations de type bureaucratique, il est assez facile d'identifier l'acteur : l'individu. Or, dans des institutions formées par une population d'institutions (le système westphalien est une institution sociologique formé par d'une population d'États-nation, eux-mêmes peuplés de citoyens), il devient difficile de définir ce qu'est l'acteur. Dans une organisation supranationale, cette question devient primordiale, spécialement d'un point de vue démocratique. Est-ce que l'acteur de l'organisation supranationale est l'État-nation? Si oui, cela suppose qu'un État-nation « traditionnel » aura droit à un vote. Ceci est évidemment un problème d'un point de vue démocratique, puisque des États aux populations minuscules auront le même pouvoir (formel, du moins) qu'un pays très peuplé. Il est à prévoir que les jeux de pouvoir informels apparaîtront. L'argument inverse est toutefois possible : en permettant de « surreprésenter » les petits États (en leur donnant un pouvoir formel supérieur à leur pouvoir démographique et géopolitique réel) au sein d'une institution, l'on contrecarre *de facto* la possibilité qu'ils se trouvent marginalisés. Si l'on considère plutôt que l'acteur principal de l'institution supranationale est le citoyen, alors les représentants seront élus pour représenter un groupe de citoyens, sans lien direct avec le pays duquel ils proviennent. D'un point de vue démocratique (du moins depuis une perspective libérale), ceci représente une solution acceptable. Cette solution escamote donc le niveau intermédiaire que constitue l'État-nation. Les organisations supranationales ainsi construites deviennent redevables seulement aux électeurs (le terme « citoyen » est peut-être mal choisi). Bien que de prime abord cette façon de faire paraisse plus démocratique, il semble tout de même nécessaire de se poser des questions sur les effets

pervers qui pourraient surgir. Un niveau de gouvernement si « éloigné » de l'électeur peut-il être réellement démocratique? La nature ayant horreur du vide, un tel éloignement laisse-t-il le champ libre à d'autres acteurs (étatiques ou non) qui voudraient influencer l'institution? L'étude du cas de l'Union européenne devrait fournir des réponses intéressantes.

* * *

Pour résumer, nous venons de construire un modèle théorique qui avance cinq hypothèses que nous présentons formellement ainsi :

- 1. L'impulsion nécessaire à la remise en question du modèle westphalien devra nécessairement venir d'un changement paradigmatique, s'opérant depuis la base (les citoyens des sociétés concernées) et non par le canal traditionnel qu'est la diplomatie;**
- 2. Une fois la remise en question effectuée, les nouvelles institutions devront posséder comme caractéristique, afin d'être légitimes, une certaine constitutionnalisation de leurs normes et des capacités coercitives réelles;**
- 3. Une fois la remise en question effectuée, les nouvelles institutions devront posséder comme caractéristique, afin d'être légitimes, l'institutionnalisation d'une culture de la démocratie supranationale;**
- 4. Une fois la remise en question effectuée, les nouvelles institutions devront posséder comme caractéristique, afin d'être légitimes, des schémas cognitifs cohérents avec ceux des acteurs qu'elles gouvernent;**
- 5. La définition de ce que constitue l'acteur « fondamental » de l'institution (l'État-nation ou l'individu) aura une influence importante sur les mécanismes de suffrage et, éventuellement, sur la possibilité de gouverner démocratiquement l'organisation.**

Étude de cas historique : l'Union européenne

Le modèle théorique que nous avons présenté à la section précédente soulève néanmoins d'importantes questions pratiques. L'étude du cas de l'Union européenne nous apparaît donc très appropriée dans la mesure où elle nous permettra de tester les hypothèses formulées sur une organisation supranationale fédéralisée déjà en existence. Nous tenterons donc de valider les hypothèses et, ce faisant, de faire émerger certains autres enjeux qui nous auraient échappé jusqu'à maintenant. En particulier, les défis de l'intégration européenne seront analysés avec beaucoup d'intérêt, puisqu'ils sont similaires, par leur portée et par leur nature, aux grands défis de l'intégration internationale.

Hypothèse 1

L'impulsion nécessaire à la remise en question du modèle westphalien devra nécessairement venir d'un changement paradigmatique, s'opérant depuis la base (les citoyens des sociétés concernées) et non par le canal traditionnel qu'est la diplomatie.

Les origines de la construction européenne sont relativement floues. En effet, l'idée avait été mentionnée fréquemment au cours du 19^{ème} siècle et de la première moitié du 20^{ème} siècle par un grand nombre des théoriciens, mais elle n'a jamais su se concrétiser avant la 2^{ème} guerre mondiale. En effet, c'est cet événement tragique qui a donné l'impulsion nécessaire à une construction formelle de l'Europe. Bien que quelques institutions mineures l'aient précédé (l'Union européenne des fédéralistes, l'Organisation de coopération économique européenne et le Conseil de l'Europe), nous retenons la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) comme le début effectif de l'Union européenne. L'hypothèse que nous tentons de valider nous pousse à nous demander si cet événement suivait un changement paradigmatique opérant depuis la base et influençant le politique. L'historienne Marie-Thérèse Bitsch (1996; p. 64-65) mentionne ceci à propos du processus de formation de la CECA :

La volonté de sauvegarder la paix et d'écartier tout risque de guerre est omniprésent dans le texte [fondateur]. [...] S'il n'y a pas lieu de mettre en doute la sincérité des motivations affichées, on peut se demander si elles rendent compte de l'ensemble des préoccupations des dirigeants français. [Le projet] répond à d'impérieuse nécessité car 'dans la situation du monde actuel, on ne rencontre que des impasses' d'où il est impossible de sortir sans une 'action concrète et résolue, portant sur un point limité mais décisif'.

La volonté d'éviter la guerre constitue clairement un changement paradigmatique qui était nécessaire à la naissance de la CECA. Toutefois, le fait qu'un certain nombre de considérations stratégiques ont été prises en compte par les diplomates français nous porte à croire que l'hypothèse d'un changement par la base est incomplète.

Nous retenons donc que l'utilisation de l'idée européenne par les diplomates suggère qu'un certain nombre d'autres facteurs stratégiques, éloignés de l'échelon sociétal, ont une influence sur l'émergence des organisations supranationales.

Hypothèse 2

Une fois la remise en question effectuée, les nouvelles institutions devront posséder comme caractéristique, afin d'être légitimes, une certaine constitutionnalisation de leurs normes et des capacités coercitives réelles.

La question de la constitutionnalisation de l'Union européenne a récemment refait surface. Il ne s'agit toutefois pas d'un débat nouveau, puisqu'au tout début de l'institution (années 50), le débat entre les fédéralistes et les « fonctionnalistes »² faisait déjà rage. Les fédéralistes n'ont toutefois pas réussi à imposer l'adoption d'une constitution. Burgess (1996) dans O'Neil (1996; p. 179) en analyse les conséquences :

[The elite-led functional strategy] did not provide Europe with effective means to go beyond what existed. National

governments would always prevent the community from developing the capacity to strengthen its own corporate personality independent of the member states.

Au-delà de la question de la constitutionnalisation, la nécessité de faire de l'Union européenne une organisation dotée de pouvoirs coercitifs réels a aussi longuement été discutée. Chaltiel (2000; p. 346-347) montre comment ce pouvoir sanction, tout comme la constitutionnalisation, n'existe pas encore tout à fait :

[Les limites du pouvoir de la juridiction communautaire] sont à la fois d'ordre opérationnel et de principe. Au plan opérationnel, il n'existe ni injonction formelle, ni exécution forcée des arrêts de la Cour. Or la force publique, élément essentiel de la souveraineté, fait défaut à l'Union comme à la Communauté. Au regard de la définition préalablement retenue de la sanction, la dimension coercitive de la sanction demeure embryonnaire. [...] Au plan des principes, la cour de justice ne peut prononcer l'annulation d'un acte national. À cet égard, il semble peu probable qu'une évolution dans ce sens que c'est accepté à brève échéance [...].

Nous retenons de ces deux extraits que la nécessité d'une constitutionnalisation et de pouvoirs coercitifs réels semble confirmée, mais que l'Union européenne n'a su les mettre sur pied. Il faudrait se demander pourquoi et, surtout, ce que cela a comme impact en termes de légitimité.

Hypothèse 3

Une fois la remise en question effectuée, les nouvelles institutions devront posséder comme caractéristiques, afin d'être légitimes, l'institutionnalisation d'une culture de la démocratie supranationale.

La troisième hypothèse concerne la nécessité de développer une culture démocratique paneuropéenne qui viendrait légitimer l'institution. L'Union européenne a certainement débuté ce processus avec l'établissement du parlement européen élu au suffrage universel. Toutefois, l'incapacité à constitutionnaliser les pouvoirs et les formes institutionnelles formels semblent freiner la légitimation de l'institution. Burgess (1989) dans O'Neil (1996; p. 179) analysait ce phénomène de la manière suivante³ :

Let us conclude [...] by recapitulating very briefly the logic implicit in federalism for the building of Europe: it offered the means by which the various elements in forces extent in the daily practice of

European social, economic and political life could be effectively catalyzed and co-ordinated into an organic whole. The new political society would emerge only gradually, in piecemeal fashion, but it would evolve naturally from solid European structures.

Un peu comme à la sous-section précédente, nous retenons surtout le fait que notre hypothèse de la nécessité d'une culture démocratique semble avérée. Toutefois, l'Union européenne, pourtant le modèle d'institution supranationale le plus évoluée, n'a pas, malgré tout, réussi à l'intégrer complètement. Une étude plus approfondie des causes paraît nécessaire.

Hypothèse 4

Une fois la remise en question effectuée, les nouvelles institutions devront posséder comme caractéristique, afin d'être légitimes, des schémas cognitifs cohérents avec ceux des acteurs qu'elles gouvernent.

L'analyse de Surel (2000) nous semble particulièrement pertinente afin de valider cette hypothèse. L'argument central du texte est l'idée selon laquelle les nouvelles politiques publiques émanant de l'intégration européenne contribuent à une nouvelle « production du sens » et permet de comprendre la formation d'une communauté politique découlant de l'intégration. L'auteur utilise les variables cognitives et normatives pour étudier l'émergence d'une redéfinition paneuropéenne des mécanismes de l'action publique et la formation d'une communauté politique – voire d'une identité politique – nouvelle, où réside le « global » et qui existe au détriment de et/ou en complémentarité avec l'État-nation. L'auteur insiste sur le fait que l'action publique sera structurée par la création de « définitions partagées des problèmes et des politiques communautaires » (Surel, 2000; p. 244), ce qui permettra d'entrer dans un nouveau paradigme de compréhension des problèmes.

Nous retenons de cette analyse que le changement paradigmatique est effectivement nécessaire, non seulement à l'émergence de nouvelles institutions, mais aussi à la légitimation de ces dernières. Nous mentionnions précédemment que « dans la mesure où l'impulsion nécessaire au changement paradigmatique s'opérait nécessairement au niveau cognitif, la cohérence entre les processus cognitifs de l'institution et ceux des individus la composant nous semble donc assez facile à garantir. » L'analyse de Surel tend à confirmer cette cohérence.

Hypothèse 5

La définition de ce que constitue l'acteur « fondamental » de l'institution (l'État-nation ou l'individu) aura une influence importante sur les mécanismes de suffrage et, éventuellement, sur la possibilité de gouverner démocratiquement l'organisation.

L'Union européenne utilise un mécanisme de représentation hybride, basé sur trois institutions : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Ces trois institutions ne sont pas constituées des mêmes acteurs : la Commission européenne est

composée des 27 représentants des États-membres; le Parlement européen est composé des députés élus au suffrage universel de tous les citoyens d'Europe; le Conseil de l'Union européenne est composé de ministres des gouvernements nationaux des États-membres.

Nous remarquons donc que deux des trois institutions de l'Union européenne (la Commission et le Conseil) reposent sur les démarcations étatiques traditionnelles de l'Europe, en ce sens que les acteurs qui les constituent sont ne pas des citoyens mais bien des États. Qui plus est, pour Greven (2000), une grande partie du fonctionnement repose, en pratique, sur une logique interétatique. En effet, l'auteur mentionne, d'une part, qu'il n'y a pas de partis réellement européens (les partis étant plutôt des coalitions stratégiques de partis nationaux aux idéologiques similaires) et, d'autre part, que les élections européennes sont en fait des élections « partielles » nationales, dans la mesure où le débat n'est pas paneuropéen, mais concerne plutôt des enjeux nationaux. Greven (2000; p. 51) fait aussi remarquer ceci à propos de l'exécutif européen :

The elites fall into two groups: the agents of the national governments constituting the various councils, and the genuine European bureaucrats and politicians [...] Members of the former group are in a somewhat paradoxical position. Although they act on the European level and may occasionally be forced in this capacity to transgress their national interest in order to deepen European integration, they are still perceived as national representative by their own citizens and those (insofar as they care at all) of other nation-states. The latter group, by contrast –especially the members of the Commission, who constitute the executive power on the newly generated European level of government–, is almost unknown to national publics.

Ceci tend à confirmer la dernière hypothèse émise. Nous retenons toutefois de cette analyse la difficulté à faire le saut entre l'État-nation et l'institution supranationale fédéralisée, la résistance et l'inertie semblant provenir de la difficulté à se défaire du référentiel que constitue le système westphalien.

* * *

Si l'ensemble des hypothèses n'ont pas été validées, l'exercice même de la validation a tout de même permis l'émergence d'un certain nombre de constats. Ces constats sont fondamentaux à l'amélioration du modèle construit. Nous discutons des implications de ces constats à la section suivante.

Conclusion

L'analyse que nous venons de réaliser, bien qu'imparfaite, permet toutefois de faire émerger un certain nombre de constats. Le modèle westphalien semble bien ancré, non seulement en tant que

modèle politique, mais aussi en tant qu'institution sociologique, dotée de normes, de valeurs et de schèmes cognitifs. Cet arrangement institutionnel, bien ancré chez les acteurs qui le composent (peu importe qu'on définisse comme les citoyens des États-nation ou les États-nation eux-mêmes), génère une grande inertie qui a une influence directe sur la remise en questions du modèle étatique.

De plus, grâce aux théories de l'administration, notamment celle de Hall (1993) et de Scott (1994), nous avons pu apporter un nouvel éclairage à un sujet ayant été étudié à maintes reprises : l'émergence d'institutions supranationales fédéralisées. D'une part, en considérant la création de ces institutions comme un problème de politiques publiques et en le scrutant à l'aide du modèle de l'apprentissage social et des paradigmes de politiques publiques de Hall, nous avons réussi à montrer l'importance d'une remise en question fondamentale du modèle étatique dans le processus de création des institutions supranationales fédéralisées. Toutefois, l'étude du cas de l'Union européenne a permis de montrer l'importance des considérations stratégiques dans une telle décision, un facteur que nous avons sous-estimé. Ainsi, il serait pertinent de faire le lien entre le processus de création et un autre modèle classique de l'administration publique, celui de Kingdon (1984). Ce dernier avance que trois événements doivent se produire en même temps pour que s'ouvre une « fenêtre d'opportunité » : la définition claire des problèmes à résoudre, l'existence de solutions connues, et la volonté politique. Une telle analyse se révélerait certainement féconde. D'autre part, en considérant les institutions supranationales fédéralisées comme une organisation au sens administratif du terme, nous avons pu reprendre l'analyse classique de Scott sur les piliers institutionnels de l'organisation. Si nous sommes assez satisfaits de son pouvoir explicatif, l'étude de cas a tout de même révélé l'importance du phénomène d'instrumentalisation de la structure, notamment en ce qui concerne l'utilisation par les gouvernements nationaux de l'appareil gouvernemental européen. Nous soumettons donc que, étant donné cette situation, une analyse plus économique du type de celle proposée par Williamson (1975) pourrait permettre de mieux comprendre les motivations des acteurs et leur manière de concevoir la raison d'être des institutions supranationales. En effet, pour Williamson, les institutions n'existent que pour faire baisser le coût de la collecte et de l'échange d'information entre les acteurs. Elles sont complètement fonctionnelles et n'existent que parce que les acteurs voient en elles une utilité économique. Elles n'ont pas le caractère institutionnalisé des analyses plus sociologiques. L'utilisation d'un tel modèle pourrait se révéler particulièrement productive dans l'étude des formes que peuvent prendre les institutions supranationales.

Finalement, nous admettons un certain nombre de limites à notre étude. D'une part, le choix des institutions supranationales fédéralisées constitue certainement une analyse que certains pourraient qualifier d'un peu étroite de la manière de gouverner les enjeux transnationaux. Cette conception repose sur une base assez conservatrice, en ce sens que nous croyons que c'est par un modèle de « gouvernement » (par opposition au modèle de « gouvernance ») que doivent être gérés les problèmes transnationaux. Le modèle de gouvernance, qui inclut des mécanismes informels de relation entre les acteurs et qui met au même niveau tous les types d'acteurs, demeure tout de même une perspective valable. Toutefois, elle repose sur des principes avec lesquels nous ne sommes pas à l'aise. D'autre part, nous réalisons aussi que ce travail fait, intrinsèquement, un certain nombre de postulats qui pourraient être contestables. D'abord, notre modèle suppose la présence de mécanismes démocratiques de prise de décision, au moins au niveau national. C'est certainement le cas en Europe, mais beaucoup moins en Afrique, où la

création d'une organisation panafricaine est déjà amorcée (sans toutefois être rendue très loin). Aussi, il suppose que l'union d'États-nation doit nécessairement passer par le fédéralisme. Ce type d'agrégation nous semble le plus approprié, mais nous admettons que d'autres modèles pourraient être utilisables.

En conclusion, nous terminons ce travail avec le sentiment d'avoir « ouvert la boîte de Pandore », en générant beaucoup plus de questions que de réponses. L'analyse des outils conceptuels, la construction du modèle et l'étude de cas ont, en ce sens, servi d'exercice permettant une meilleure compréhension des enjeux (et ils sont nombreux !), plus qu'une véritable recherche de solutions...

Pierre-André Hudon est à l'École d'études politiques, l'Université d'Ottawa.

Références

Anonyme. *Le Trésor de la langue française*. Dictionnaire. Document électronique disponible en ligne : <http://atilf.atilf.fr/>, 21 novembre 2007.

Bitsch, M.-T., 1996, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Éditions Complexe.

Chaltiel, F., 2000, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, l'exemple français : Recherche sur la souveraineté de l'État membre*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Hall, P.A., 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain » dans *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275-296.

Greven, M., 2000, « Can the European Union Finally Become a Democracy? » dans *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Toronto, University of Toronto Press, p. 35-61.

Jean-Paul II, 1991, *Centisimus Annus*. Lettre Encyclique. Librerie Editrice Vaticana. Document électronique : http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centisimus-annus_fr.html

Krasner, S., 1999, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press.

Millon-Delsol, C., 1993, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Collection Que sais-je?, PUF.

Monde Diplomatique, 2006, « Glossaire » dans *Un cahier spécial sur l'Europe*. Document électronique disponible en ligne : <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/a1069>, 21 novembre 2007.

O'Neil, M., 1996, *The politics of European Integration : A Reader*, Londres, Routledge.

Rigaudière, A., 1993, « L'invention de la souveraineté » dans *La souveraineté*, Paris, Collection Pouvoirs, PUF, p. 5-20.

Scott. W. R., 1994, *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications.

Surel, Y., 2000, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française des sciences politiques*, vol. 50, n° 20, p. 279-300.

Williamson, O., 1975, *Markets and Hierarchies*, New York, Free Press.

¹ Hall avait d'ailleurs « emprunté » sa théorisation de l'apprentissage aux travaux sur l'épistémologie de l'historien des sciences Thomas Kuhn pour ensuite l'appliquer à une discipline tout autre. Nous allons donc de faire de même!

² Burgess (1989) dans O'Neil (1996) utilise le terme « elite-led functional strategy » pour décrire l'idéologie s'opposant au fédéralisme européen.

³ Son analyse concernait l'Europe des années 50. Nous sommes toutefois d'avis que son analyse est encore aujourd'hui tout à fait pertinente, puisque d'un point de vue constitutionnel, l'Europe n'a pas beaucoup évolué.