

# **LES ORGANISATIONS EUROPÉENNES ENTRE “DÉSORDRE” ET NOUVEL “ORDRE” EUROPÉEN**

PAR

Maurice ENGUÉLÉGUÉLÉ

IRIC/GRAP, CURAPP/CNRS

Pendant plus de quatre décennies, l'ordre européen a été essentiellement statocentrique<sup>1</sup> et caractérisé par la prépondérance de “règles du jeu” “*pragmatiques*”<sup>2</sup> : son institutionnalisation s'inscrivait dans la logique produite par

---

1. Le paradigme statocentrique de l'école réaliste revendique l'autonomie du politique et postule la centralité de l'acteur étatique dans les relations internationales : aucune structure ne peut conditionner ses comportements aux plans interne et international ; surtout pas les organisations intergouvernementales qui ne sont que des sites d'interaction à l'intérieur desquels se prolonge la compétition qui l'oppose aux autres acteurs étatiques sur la scène internationale. Leurs caractéristiques, leur action, leur influence sont soumises au jeu des rapports de forces interétatiques. Elles n'ont qu'un rôle mineur sur la scène internationale et, lorsqu'elles ont une importance, ce n'est pas comme acteurs autonomes s'exprimant au nom d'une communauté mais comme instruments au service d'intérêts égoïstes, réceptacles des rapports de force entre leurs États membres. Les postulats de ce paradigme ont été par la suite tempérés par le néoréalisme qui reconnaît quelques changements partiels mais persiste à attribuer au monde un caractère fondamentalement politico-militaire et territorial. Voir sur ces points notamment, Morgenthau (H.), *Politics among nations*, New York, Knopf, 1948 ; Merle (M.), *Les acteurs dans les relations internationales*, Paris, Economica, 1986, p. 21 ; Keohane (R.-O.), Nye (J.-S.) et Hoffmann (S.), *After the cold war. International institutions and state strategies in Europe. 1989-1991*, Harvard, Harvard University Press, 1993, pp. 401-403 ; Roche (J.-J.), *Théorie des relations internationales*, Clefs Montchrestien, 1994, p. 33 ; et sur le néo-réalisme, l'ouvrage fondateur de Waltz (K.), *Theory of international politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979, 250 p.

2. Au sens de Bailey (F.-G.), *Les règles du jeu politique*, PUF, 1971, p. 15, c'est-à-dire de règles qui “*conseillent certaines lignes de conduite comme étant les plus efficaces*” pour atteindre un objectif ; en l'occurrence la paix et la stabilité des relations entre les deux camps.

l'antagonisme entre les superpuissances américaine et soviétique, tandis que les prescriptions en matière de conduite des relations entre les acteurs étatiques européens définies pendant la guerre froide, la coexistence pacifique et la détente réduisaient sensiblement la fluidité de leurs rapports et leur conféraient une relative prévisibilité. La bipolarité semblait d'autant plus rigide et immuable que la confrontation entre les deux blocs constitués par les superpuissances était polarisée autour d'enjeux idéologiques, militaires et territoriaux. Des organisations européennes<sup>3</sup> structurées de manière homothétique prolongeaient la compétition inter-blocs, en servant de relais aux Etats ; elles constituaient en retour, par leur existence même, des dispositifs d'enracinement de l'ordre bipolaire en œuvrant à la reproduction, à la diffusion et à l'intériorisation des principes et valeurs sur lesquels elles étaient fondées.

Sous l'influence d'une pluralité de facteurs, les bases de cet "ordre" se sont effondrées à partir de 1989<sup>4</sup> et, le "désordre" qui caractérise depuis les rapports internationaux au niveau européen<sup>5</sup> contraint les organisations européennes à s'adapter. Envisager cette question, c'est d'abord réfléchir aux conditions de possibilité et aux modalités d'ajustement de ces organisations dans une "conjoncture fluide"<sup>6</sup>, c'est ensuite s'interroger sur la cohérence de leur action d'ensemble dans une "configuration"<sup>7</sup> internationale dynamique, c'est enfin poser le problème de leur "rôle"<sup>8</sup> en tant qu'acteurs dans l'élabora-

3. On fera ici, pour les commodités de l'exercice, l'économie d'un listage de ces organisations. On se contentera de renvoyer à la liste très complète établie par Moreau-Defarges (P.-H.), *Les Institutions européennes*, A. Colin, Cursus, 1993, p. 9.

4. Voir sur ce point notamment, Levesque (J.), *La fin d'un empire. L'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*, Paris, Presses de Science Po., 331 p. ; Moreau-Defarges (P.-H.), *op. cit. supra*, pp. 137-159 ; Smouts (M.-C.), *Les organisations Internationales*, A. Colin, Cursus, 1995, pp. 136-137 ; Merle (M.), *Bilan des relations internationales contemporaines*, Economica, 1995, pp. 72-76.

5. Voir sur ce point de vue, entre autres, Leonard (Y.), "Editorial", *Cahiers Français*, n° 263, Oct.-Déc. 1993, "Ordre et désordre dans le monde", p. 2 ; Moreau-Defarges (P.-H.), "La quête d'un ordre international depuis 1989", *Cahiers Français*, *op. cit. supra*, p. 26 ; Lellouche (P.), *Le nouveau monde. De l'ordre de Yalta au désordre des nations*, Paris, Grasset, 1992, pp. 117 et s ; Hermet (G.), *Le passage à la démocratie*, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1996, pp. 8-9.

6. Dobry (M.), *Sociologie des crises politiques. Dynamique des mobilisations multisectorielles*, PNFNSP, Paris, 1986, pp. 150-158.

7. Elias (N.), *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris, ed. de l'Aube, 1991, p. 156. Comme le montre G. Devin, le concept de configuration occupe une place centrale dans les travaux de Norbert Elias. Il vise à éviter la dissociation mentale entre la figure de "l'individu" et celle de la "société" ; "il met l'accent sur l'existence de deux niveaux d'observation différents mais inséparables en raison de leur interpénétration : les individus (ou plus généralement les «joueurs») et le réseau d'interdépendance dans lequel ils sont inscrits («le jeu»). En retenant la configuration comme la «figure globale toujours changeante que forment les joueurs», l'analyse internationale n'est donc nullement exclue", dans "Norbert Elias et l'analyse des relations internationales", *RFSP*, n° 2, Avril 1995, p. 323.

8. Au double sens de Coster (A. de), dans *Introduction à la sociologie*, De Boek Université, 1992, pp. 117-124. Pour cet auteur, "Le rôle n'est rien d'autre que soit la manière dont le titulaire d'un statut doit y répondre, auquel cas le rôle se définit en termes d'attentes, soit la façon dont il accomplit effectivement les tâches découlant du dit statut (...). Le rôle est également

tion d'un nouvel ordre européen. On tentera de rendre compte de ces trois aspects en partant de l'hypothèse selon laquelle, bien loin de se dérouler selon des schémas reconnus et communément déchiffrables, le passage du l'ordre bipolaire à un nouvel ordre européen se déroule dans la longue durée selon un processus discontinu et de manière originale, alors que le monopole exercé par les acteurs étatiques sur les "règles du jeu" européen est de plus en plus contesté : ces dernières ne sont plus ni élaborées ni contrôlées dans des lieux uniques et aisément identifiables mais au sein de centres d'impulsion et de régulation multiples qui forment un véritable réseau d'action international<sup>9</sup>.

Quatre précisions doivent immédiatement être apportées. D'abord, contrairement à ce que la compréhension spontanée du concept et la "familiarité"<sup>10</sup> que de nombreux observateurs de la réalité européenne entretiennent avec lui depuis 1989 pourraient laisser croire, le "désordre" caractéristique de l'Europe de "l'après-1989" ne saurait être conçu comme un donné : le concevoir de cette manière aboutirait, au mieux, à une reconstruction rationalisée et simplifiée du réel dans laquelle la part de l'événementiel serait considérable ; au pire, à une lecture empirique d'une réalité ambiguë marquée par un déficit de conceptualisation. Le "désordre" sera par contre pensé comme un construit, ce qui, en plus de rendre possible une distanciation par rapport aux fausses évidences des perceptions du sens commun, permettra une "mise en intrigue"<sup>11</sup> de ce concept dans le travail, c'est-à-dire de questionner sa signification, de repérer ses manifestations et de rendre compte de ses implications sur les organisations européennes. Ensuite, à l'exception des organisations

---

(suite note 8) *marqué par l'empreinte des initiatives individuelles car les attributs importants et périphériques du statut (...) ménagent des possibilités d'actions très diverses*". Le rôle doit aussi être pensé comme positionnement, c'est-à-dire ensemble de prérogatives et d'obligations que peut mettre en œuvre ou remplir un acteur à qui le rôle est accordé ou qui est titulaire de cette position. Ces prérogatives et obligations constituent des prescriptions de rôle associées à cette position ; voir Bailey (F.-G.), *op. cit. supra*, pp. 38-39.

9. Voir sur ce renouveau de l'analyse en terme de réseaux au plan international, notamment, Badie (B.) et Smouts (M.-C.), *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, PFNSP-Dalloz, 1992, pp. 188-240 ; Colomonos (A.), "Sociologie et science politique : les réseaux, théories et objets d'études", RFSP, n° 1, Février 1995, pp. 165-178 ; Roche (J.-J.), "Les relations internationales : théorie ou sociologie ?", *Le Trimestre du monde*, 3è trim. 1994, pp. 45-46. Le recours à la notion de "réseau" permet de faciliter la compréhension des conditions de possibilité et des modalités d'une coopération entre acteurs hétérogènes qui relèvent de systèmes d'action objectifs différents. Il faut préciser, pour éviter toute confusion, qu'un "réseau d'action" est entendu ici comme un système de relations traversant divers secteurs de la vie internationale (politique, diplomatique, militaire, économique, juridique...) et liant durablement différents acteurs internationaux par l'intérêt commun qu'ils trouvent à se soutenir mutuellement dans la réalisation d'un but qui leur est commun ou qui est présenté comme tel.

10. "Familiarité" qui peut aller jusqu'à la revendication d'un titre de propriété et dont témoigne la prolifération d'ouvrages, d'articles, de commentaires sur ce thème, au point qu'il soit pratiquement impossible aujourd'hui de prétendre établir une bibliographie complète sur "L'Europe depuis 1989".

11. Prost (A.), *Douze leçons sur l'histoire*, Points, Histoire, 1996, p. 245.

d'intégration socialiste qui ont été dissoutes du fait de la disparition de leur principe de légitimité<sup>12</sup>, les organisations occidentales subsistent et sont engagées dans un processus de "maintenance"<sup>13</sup> : sous l'action conjuguée de leurs Etats membres, agents et organes, elles s'efforcent de puiser dans le "désordre" qui les environne les ressources nécessaires à leur survie. De plus, poser "1989" comme un tournant peut conduire à voir dans cette année une "prophétie des temps nouveaux"<sup>14</sup> et un "mythe fondateur"<sup>15</sup> de la "nouvelle Europe" rapidement transformés en "idéologie"<sup>16</sup>. Si "1989" représente bien une "saillance situationnelle"<sup>17</sup> pour le "vieux continent", la seule prise en compte de ce moment ne saurait suffire à comprendre les ajustements opérés par les organisations européennes et leur rôle dans la nouvelle configuration européenne : d'abord les modalités de leur adaptation s'expliquent — pour partie au moins — par la place et le rôle de chacune dans l'ordre ancien ; ensuite des événements ultérieurs (signature de la "Charte de Paris pour une nouvelle Europe" en 1990, implosion de l'URSS en 1991...) participent du processus qui rend nécessaire cette adaptation. Dès lors, il conviendra tout au long de l'analyse d'avoir à l'esprit l'enseignement d'Alexis de Tocqueville pour qui les césures historiques doivent toujours être relativisées dans l'étude des processus sociaux et politiques<sup>18</sup>. Enfin, la question du rôle de ces organisations en tant qu'acteurs dans la construction d'un nouvel ordre européen ne doit être confondue, ni avec celle de la supranationalité, ni avec celle de leur autonomie : qu'elles relèvent de la logique de coopération ou de celle de l'intégration, les organisations européennes ne peuvent pas définir et mettre en œuvre des modalités d'action collective nouvelles sur le "vieux continent" sans le concours de leurs Etats membres, bien qu'elles occupent désormais une place et jouent un rôle spécifiques sur la scène européenne qu'il s'agira d'identifier ; elles ont une volonté propre, qui ne se confond pas avec la somme des volontés individuelles de ces Etats ; elles agissent et s'adaptent selon des dynamiques particulières. Si l'entreprise consistant à analyser l'adaptation des organisations européennes au "désordre" qui les environne depuis 1989 (II) est ainsi justifiée, elle se heurte cependant à des difficultés considérables sur lesquelles il convient préalablement de revenir (I).

12. 28 Juin 1991, dissolution du COMECON ; 1er Juillet 1991, dissolution de l'Organisation du Pacte de Varsovie.

13. Le concept de "maintenance" renvoie au "processus par lequel une structure s'adapte aux changements de l'environnement ou modifie l'environnement à son gré (...). Dans les ouvrages d'anthropologie, l'idée de «maintenance» est suggérée par le terme «d'équilibre». Cette métaphore signifie que, dans le cas d'une structure déséquilibrée par une perturbation, des moyens de redressement rentrent en jeu et la structure retrouve son état d'équilibre", Bailey (F.-G.), *op. cit. supra*, p. 26.

14. Furet (F.), *Penser la révolution française*, Paris, Gallimard, 1979, p. 44.

15. Furet (F.), *L'état de l'opinion*, Paris, le Seuil, 1989, pp. 91 et 103.

16. Bacon (F.), *Du progrès et de la promotion des savoirs*, Gallimard, 1991, pp. 12-31.

17. Dobry (M.), *op. cit. supra*, pp. 198-199.

18. Voir Tocqueville (A. de), *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, Paris, 1981, pp. 85-104 ; et, les problèmes posés par la "périodisation", Prost (A.), *op. cit. supra*, pp. 114-118..

### I - LES DIFFICULTÉS DE L'ANALYSE

Un certain nombre de difficultés se posent face à l'analyse de l'adaptation des organisations européennes, dont le point commun tient au fait qu'elles renvoient aux obstacles à la théorisation des relations internationales identifiés par Raymond Aron<sup>19</sup> et Stanley Hoffmann<sup>20</sup> : les approches sont diverses et les concepts à clarifier (A) ; l'objet d'étude est lui-même relativement opaque et hétérogène (B).

#### A) La diversité des approches et la clarification des concepts

Du point de vue méthodologique, la première difficulté réside dans l'existence de présupposés organisationnels<sup>21</sup> ou fonctionnalistes<sup>22</sup> mal adaptés à l'analyse. Sans doute, la description de l'évolution des compétences, des transformations de la structure et de l'élargissement du cercle des États autorisés à participer à l'activité des organisations européennes est-elle indispensable, en raison notamment de l'importance du cadre juridique<sup>23</sup> ; elle se révèle néanmoins insuffisante dans la mesure où ces organisations sont d'abord des entités spécifiques — et pas seulement des instruments pour leurs États membres — qui développent leur propre dynamique. Lorsqu'on procède de cette façon, on renonce à évaluer l'incidence qu'elles ont sur le comporte-

19. Voir Aron (R.), "Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ?", *RFSP*, n° 5, Octobre 1967, pp. 837-861.

20. Hoffmann (S.), "Théorie et relations internationales", *RFSP*, n° 2, Juin 1961, pp. 413-433.

21. Voir entre autres, l'essentiel des contributions de l'ouvrage coordonné par Fenet (A.) et Sinay-Citermann (A.) (dir.), *Union européenne : intégration et coopération*, CRUCE, PUF, 1995, 258 p. L'analyse organisationnelle décrit les rapports formels ou informels qui se nouent au sein des organisations, construites comme milieux clos et structurés. Elle permet de mettre en lumière les déterminants internes qui pèsent sur leur fonctionnement et leur adaptation. Bien qu'il soit impossible de faire l'économie de cette étude, et bien que la connaissance de la vie interne des organisations européennes soit un point de départ indispensable de l'intelligibilité de l'adaptation des organisations européennes au "désordre" européen, cette analyse n'a de valeur qu'à la condition d'être par la suite transcendée : non seulement ces organisations baignent dans un environnement particulier et sont nécessairement modelées par lui, mais encore la position adoptée par les différents acteurs qui interagissent en leur sein dépend pour une part importante du milieu spécifique sur lequel ils s'appuient et des ressources qu'ils peuvent y mobiliser.

22. Voir par exemple, Soulier (G.), *L'Europe*, A. Colin, Coll. U, 1994, pp. 417-427. Ces analyses privilégient ainsi l'explication de l'adaptation des organisations européennes au "désordre" européen par leur fonctionnalité, fonctionnalité de chacune et fonctionnalité de l'ensemble qu'elles forment. Le terme cardinal de cette approche est bien l'adaptation aux transformations de l'environnement, si bien que la capacité de chaque organisation européenne à s'adapter est traitée en fait comme le principe même de la réception par chacune du "désordre" européen, en passant sous silence le fait que de cette adaptation peuvent résulter des résultats non souhaités ou non attendus.

23. Voir Caillosse (J.), "Droit et politique : vieilles lunes, nouveaux champs", *Droit et société*, n° 26/1994, pp. 151-152.

ment des différents acteurs qui interagissent en leur sein et en dehors d'elles, et qui n'ont pas tous le statut de sujets du droit international ; on s'interdit aussi de déterminer les principes selon lesquels elles sont structurées et restructurées, d'étudier comment elles agissent, mobilisent des ressources légitimatives et prennent des décisions.

Par ailleurs, l'analyse de l'adaptation des organisations européennes au "désordre" qui les environne est rebelle, dans une large mesure, à une approche purement juridique : le concept de "désordre" et la notion "d'ordre" autour desquelles la réflexion est nécessairement articulée sont beaucoup trop fluides pour être enfermés dans les catégories de l'entendement juridique. La place accordée au "désordre" a ainsi longtemps été réduite dans la théorie des relations internationales, largement dominée par le droit et l'histoire<sup>24</sup>, à un simple constat d'évidence relevant plus d'un parti pris que d'éléments objectifs d'analyse<sup>25</sup>. Cette démarche dissimulait en réalité l'absence de véritable théorie du "désordre" qui restait à définir<sup>26</sup>. Il faudra attendre l'élaboration des "théories de l'anarchie" de Barry Buzan<sup>27</sup> et Hedley Bull<sup>28</sup>, largement influencés par les thèses de l'anthropologue allemand Christian Sigrist (1967), pour que cette notion soit problématisée et que le "désordre", au-delà de la description de ses manifestations, soit considéré comme le cadre à partir duquel les conditions de possibilité d'une régulation de la société internationale, par essence anarchique, pourraient être pensées et réalisées<sup>29</sup>. Trois enseignements au moins peuvent être dégagés de ces théories. D'abord, le "désordre" et "l'ordre" ne sont pas des notions absolues mais relatives et en relation l'une l'autre<sup>30</sup> : du "désordre" caractéristique de la société internationale anarchique surgit toujours un "ordre" qui permet un minimum de prévisibilité, de stabilité dans les comportements des acteurs internationaux et de sécurité pour le premier d'entre eux — c'est-à-dire l'Etat ; de manière corrélative, cet "ordre" appelle nécessairement du "désordre". Ensuite, l'existence du "désordre" doit autant à l'observation de la réalité internationale qu'à la

24. Voir sur ce point notamment, Hoffmann (S.), *op. cit. supra*, p. 414.

25. On retrouve l'influence de cette démarche dans les travaux de Zorgbibe (C.), *Les relations internationales*, PUF, Thémis, 1983 ; Girault (R.), *Peuples et nations d'Europe au XIX<sup>e</sup> siècle*, Hachette supérieure, 1996, pp. 107-115 ; Milza (P.), *Le nouveau désordre mondial*, Flammarion, 1982.

26. Voir sur ce point les remarques faites par Joxe (A.), *Voyage aux sources de la guerre*, Paris, PUF, 1991, pp. 31-32.

27. Voir Buzan (B.), *Peoples, states and fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era*, Hemel Hempstead, Harvester-Wheatheaf, 2<sup>e</sup> ed. 1991, 393 p.

28. Voir Bull (H.), *The anarchical society. A study of order in world politics*, London, Macmillan, 1977, 355 p.

29. Voir pour une application de ces théories à l'Europe après la disparition de la bipolarité, Buzan (B.), "New patterns of global security in the 21<sup>st</sup> century", *International Affairs*, 1991, n° 67, p. 3.

30. Balandier (G.) fait la même observation quand il note que "l'ordre" et le "désordre" s'affirment de plus en plus comme "l'avvers et le revers d'une monnaie : indissociables", dans *Le désordre*, Paris, Fayard, 1988, p. 117.

difficulté pour les acteurs internationaux à penser la transition d'un "ordre" qui structurerait leurs rapports à un autre : vu sous cet éclairage, le "désordre" n'est pas alternatif à "l'ordre" ; il est simultanément une situation et un concept qui caractérisent et permettent de rendre compte de la conjoncture assez particulière qui nécessairement marque le passage d'une configuration des rapports internationaux, structurés par des "règles du jeu" spécifiques, à une autre. Ce sont enfin les interactions entre les acteurs internationaux qui permettent ce passage d'un "ordre" à un autre ; interactions qui peuvent prendre la forme d'une "anarchie immature"<sup>31</sup>, caractérisée par une lutte permanente pour la domination entre eux — le "chaos" comme seule forme de régulation possible — et par une volatilité extrême de leurs rapports, ou d'une "anarchie mature"<sup>32</sup> — dans laquelle des efforts sont entrepris par ces acteurs pour établir une anticipation réciproque dans leurs comportements et actions, favorisée par les "règles du jeu" qu'ils définissent en commun, et où la routine dans leurs rapports donne l'impression que tout va bien ou pas trop mal. Les interactions entre acteurs européens depuis 1989 relèvent des deux registres.

Les internationalistes définissent "l'ordre" de deux manières différentes mais complémentaires. Pour les analystes des relations internationales, "l'ordre" désigne "la distribution du pouvoir à l'échelle internationale, la hiérarchie qui en découle et les relations dominant / dominé entre Etats qu'elle entretient"<sup>33</sup> ; trois paramètres constituent l'essence de cette conception de "l'ordre" : "la structure globale de la politique mondiale (qui est le macroparamètre), les structures dirigeantes qui lient les collectivités aux citoyens (qui forment le macro-microparamètre), et les aptitudes des citoyens (qui forment le microparamètre)"<sup>34</sup>. Chacun de ces paramètres connaît des transformations, et leur relative simultanéité constitue en soi un facteur explicatif du changement international. Ce raisonnement montre que lorsque la répartition du pouvoir entre les Etats demeure stable durant de longues périodes, le "désordre" est à son niveau le plus bas et "l'ordre" à son niveau le plus haut. Il montre aussi que la stabilité de "l'ordre" peut s'avérer nocive pour certains Etats, tout comme elle peut être positive pour d'autres, mais qu'elle institue dans tous les cas une hiérarchie. Sans pousser plus loin l'examen de cette définition de "l'ordre", centrée plus ses résultats que sur ses origines, on peut conclure qu'elle conforte les analyses réalistes statocentriques et des rapports internationaux en termes de polarité. Quant aux spécialistes de droit international, ils conçoivent "l'ordre" au sens le plus large comme englobant, non seulement la paix, la stabilité et la sécurité, mais aussi l'organisation des rap-

31. Buzan (B.), *Peoples, states and fear...*, op. cit. supra, p. 175.

32. *Ibid.*, p. 175 ; et dans le même sens, Bull (H.), pp. 238-239.

33. Roseanau (J.-N.), "The new global order : underpinnings and outcomes", Intervention présentée lors du XV<sup>e</sup> congrès mondial de l'Association Internationale de Science Politique à Buenos Aires le 24 Juillet 1991, reprise dans *Etudes Internationales*, automne 1992, p. 13.

34. *Ibid.*, p. 17 ; voir aussi Roseanau (J.-N.) et Czempiel (E.-O.), *Governance without government : order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, chap. 3, p. 60.

ports entre les acteurs internationaux par le droit international public<sup>35</sup>. La signification du terme "ordre" oscille, dès lors, entre deux pôles : un "ordre" statique au sein duquel l'accent est mis sur la stabilité et la conservation des situations acquises dans les relations internationales, par des principes juridiques tels que la souveraineté des Etats, le maintien de la paix et la sécurité internationale ; un "ordre" dynamique dans lequel l'accent est mis sur l'organisation des relations internationales en vue de la réalisation d'entreprises collectives<sup>36</sup>. Sur ces bases, "l'ordre" est compris comme "*l'ensemble des principes d'organisation intelligibles qui régissent ou doivent régir les rapports entre les nations*"<sup>37</sup>. Aussi large soit-elle, cette définition est comme la précédente centrée sur l'acteur étatique et renvoie plus aux résultats de "l'ordre" qu'à ses origines. La question de la définition de "l'ordre" n'est pas davantage réglée quand le terme est accompagné du qualificatif "politique" : on dit qu'un "ordre politique" règne dans une collectivité lorsque "*un nombre plus ou moins considérable de comportements ou de situations sont déterminés par une décision échappant à l'appréciation exclusive des préférences individuelles*"<sup>38</sup> ; la validité de cet ordre est donc conditionnée par l'orientation effective de cette décision selon des "maximes", qu'elles soient considérées comme valables d'une manière ou d'une autre pour l'activité et le fonctionnement de la collectivité, qu'elles soient obligatoires ou exemplaires<sup>39</sup>.

C'est une acception proche que l'on retiendra en concevant "l'ordre" comme un jeu complexe qui impose ses règles à différents acteurs dans un espace donné, le coût de leur transgression étant si élevé que leur intérêt est de les respecter ou de les faire respecter<sup>40</sup>. Cette conception de "l'ordre" entendu comme gamme — et non comme plan — présente un triple intérêt. Elle permet d'abord de dépasser la prise en compte de l'ordre européen comme simple produit de la cristallisation des rapports de force entre des Etats : derrière le "jeu" il y a des "joueurs" aux rationalités hétérogènes, des règles dont l'effectivité associe un mélange de foi et de rationalité, des institutions qui font office "d'arbitres" et qui sont chargées non seulement de les faire respecter et d'en sanctionner le non respect ("*rôle de contrôleur*" ou "*rôle judiciaire*") ou de

35. On retrouve chez les spécialistes du droit international l'influence de la thèse de Kant, selon laquelle la loi internationale peut progressivement permettre la constitution d'un lien social entre les Etats, formulée dans son *Projet de paix perpétuelle*, Traduction Gibelin, Librairie Vrin, rééd. 1992, p. 85.

36. Voir sur ce point, Virally (M.), "Le phénomène juridique...", *op. cit. supra*, pp. 64 et s. ; et Dupuy (P.-M.), *Droit International Public*, Précis Dalloz 1992, pp. 91 et s.

37. Girard (M.), "Ordre et désordre, paradigme des relations internationales. Les conceptions de l'ordre dans les relations internationales", *Cahiers Français*, *op. cit. supra*, p. 4.

38. Burdeau (G.), "La dialectique de l'ordre et du mouvement", *RFSP*, n° 1/1968, p. 6.

39. Voir sur ces points, Weber (M.), *Economie et Société*, Plon, 1972, pp. 30-31.

40. La conformité des pratiques avec les "règles du jeu" apportant aux acteurs un double profit : un profit matériel, généralement immédiat, mais aussi "*un profit symbolique supplémentaire, celui qu'il y a à être, ou comme on dit, à se mettre en règle, à rendre hommage à la règle et aux valeurs du groupe*", Bourdieu (P.), "La codification", *Choses dites*, Minuit, 1987, p. 95.

suggérer aux acteurs européens de les appliquer sans pour autant pouvoir les imposer (“rôle de médiateur”) mais aussi, dans certains cas, de les définir (c’est-à-dire d’entrer dans le “jeu”, ce qui transforme la position d’arbitre en trophée de la compétition)<sup>41</sup> ; en ce sens, l’ordre européen est un produit social et historique<sup>42</sup>. Elle lui donne ensuite une dimension mouvante, évolutive et mobile, qui permet de l’envisager dans sa totalité<sup>43</sup>. Elle révèle enfin que l’ordre européen n’existe pas en soi, mais qu’il est le résultat d’un processus de construction et de déconstruction incessant des formes d’action collectives en Europe. Conçus de cette manière, le “désordre” et “l’ordre” exigent pour être appréhendé globalement qu’on adopte une démarche pluridisciplinaire.

### **B) L’opacité relative et l’hétérogénéité des organisations européennes**

L’opacité relative du phénomène “organisations européennes” constitue une autre source de difficultés non moins redoutables : comme toutes les organisations<sup>44</sup>, elles apparaissent en effet, même les plus intégrées, comme des “arènes fermées” ; les questions les plus importantes y sont rarement débattues en public ; les actes publiés ne révèlent presque jamais les différentes rationalités des acteurs qui interagissent en leur sein et en dehors d’elles ; la “diplomatie parlementaire” se développe parallèlement à une “diplomatie de couloir”, qui préfère les négociations discrètes aux proclamations ou injonctions solennelles ; enfin l’information disponible correspond le plus souvent à un métalangage stéréotypé, masquant les enjeux réels et le jeu des acteurs derrière un formalisme rigoureusement codifié. L’identification de la stratégie déployée par chaque organisation européenne dans la nouvelle configuration des rapports inter-européens suppose par conséquent une opération complexe de déchiffrement d’un discours codé et d’actions multiples, seule susceptible de révéler l’intention cachée d’une parole ritualisée.

A ces considérations méthodologiques générales s’ajoutent surtout des problèmes tenant à l’irréductible hétérogénéité des organisations européennes et à la différenciation corrélative de leurs stratégies respectives, ainsi que de celles de leurs Etats membres ; plus encore, la loi du nombre interdit toute prétention à l’exhaustivité. On serait tenté dans ces conditions de conclure à l’impossible synthèse, les caractéristiques de l’objet d’étude ne pouvant conduire qu’à des réflexions monographiques, organisation par organisation. Certaines

41. On applique ici la trilogie des “rôles” que peut remplir un “arbitre” dans un “jeu”, élaborée par Bailey (F.-G.), *op. cit. supra*, pp. 44-47 et 149-150.

42. Au sens que donnent à ces deux termes Berger (P.) et Luckmann (T.), dans *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986, p. 159.

43. G. Burdeau considère en effet que “c’est une conception inexacte de l’ordre (...) que d’y voir une structure figée, troublée de temps à autre par une secousse qui viendrait en modifier l’économie”, *op. cit. supra*, p. 8.

44. Voir sur ce point notamment, Ménard (C.), *L’économie des organisations*, La Découverte, 1990, pp. 102-105.

constantes peuvent cependant être relevées ; c'est paradoxalement en les considérant, non pas individuellement, mais collectivement qu'on pourra dégager les points communs entre elles au-delà de la diversité de leurs situations particulières. On peut en effet considérer comme "un système d'action collectif" l'ensemble formé par les organisations européennes qui réagissent chacune à sa manière à la disparition de la configuration bipolaire et contribuent, selon des logiques de fonctionnement qui leur sont spécifiques, à l'élaboration d'un nouvel "ordre" européen : de leurs adaptations et activités résultent la définition et la diffusion de principes, de valeurs et de normes qui permettent la régulation des rapports entre acteurs européens, la disciplinarisation de leurs comportements, enfin l'observation de pratiques considérées comme légitimes dans le nouveau contexte<sup>45</sup>. Ce "système d'action collectif" comprend différentes composantes en interaction permanente (les Etats membres, leurs services, les agents de leurs organes intégrés de caractère bureaucratique, les délégués des Etats à leurs Assemblées parlementaires, les experts...), qui constituent des vecteurs d'institutionnalisation. Qu'on soit en présence d'une entité collective ne signifie pas pour autant que les organisations européennes soient liées par un contrat explicite, en d'autres termes qu'elles constituent un réseau manifeste ; elles peuvent tout aussi bien n'être reliées les unes aux autres que par un tissu de rapports inter-individuels, souvent peu formalisés et repérables seulement par une analyse attentive de leurs actes constitutifs. Mais il n'est pas rare que ces relations reçoivent ultérieurement une forme officielle, voire qu'elles soient revendiquées notamment par leurs dirigeants respectifs afin d'harmoniser leurs actions. La prise en compte

---

45. On reprend ici, tout en "l'adaptant" à l'objet, une définition de Lagroye (J.), *Sociologie politique*, PFNS-Dalloz, 1991, p. 260. Cette transposition de notions de sociologie politique interne au plan international peut se justifier de trois manières. D'une part, il ne s'agit pas à travers elle de contester la pertinence des notions spécifiques aux relations internationales ou de rechercher les jeux d'influence entre deux sphères abusivement considérées comme distinctes (interne et internationale) : il s'agit de penser les organisations européennes comme inscrites dans un réseau de relations mobiles qui leur donne une configuration particulière à un moment donné. D'autre part, comme le note Smouts (M.-C.), "(...) depuis les années 50, ce que l'on a appelé la «révolution behavioriste» a eu pour effet de faire entrer dans la discipline des relations internationales, jusque là dominée par l'histoire et le droit, quantité de disciplines adjacentes : mathématiques et théorie des jeux, mais aussi psychologie sociale, anthropologie, sociologie, économie politique... L'analyse des relations internationales se nourrit désormais de tout ce qui concourt à analyser le comportement individuel ou collectif (...). (Par ailleurs), le renouveau de «l'individualisme méthodologique» (ou «actionisme») depuis vingt ans a rendu familière cette vision du fait social analysé comme le produit d'un ensemble d'actions individuelles qui, agrégées, engendrent des effets (pas nécessairement d'ailleurs ceux qui sont attendus). De telles convergences autorisent à utiliser pour l'analyse des relations internationales ce que les sociologues de l'action ont fait apparaître quant aux relations entre la partie et le tout, entre l'acteur et le système", *op. cit. supra*, pp. 17-18. Enfin, suivant le principe du déterminisme méthodologique, l'analyse des relations internationales cherche aujourd'hui à établir des régularités, des rapports nécessaires entre les faits observés. Cela implique l'abandon de toute vision mécaniciste du réel au profit d'approches intégrant l'aléatoire, l'irrégularité voire l'indépendance entre les phénomènes internationaux, plus apte à rendre compte de leur complexité.

des organisations européennes comme "système d'action collectif" permettra de les penser en tant qu'acteurs du changement : réorganisées et adaptées en réponse aux fluctuations conjoncturelles et aux mouvements de fond qui agitent l'Europe, mais s'appuyant en même temps sur les États membres, agents et organes ; lieux de redéfinition des "règles du jeu" européen qui passent par leur médiation et s'inscrivent dans l'identité collective qui est au principe de leur création mais, simultanément, garantes du maintien d'un "ordre" dont elles contribuent à l'objectivation, les organisations européennes sont, depuis les mutations géopolitiques et institutionnelles en Europe Centrale et Orientale, placées au cœur de processus contradictoires dont on essaiera de restituer la complexité.

## **II - LE RECOURS AUX THÉORIES DES CONFIGURATIONS ET DE LA FLUIDITÉ**

L'analyse de l'adaptation des organisations européennes est capitale pour la compréhension du changement que constitue le passage de l'ordre bipolaire à un nouvel ordre européen. Pour saisir ce phénomène dans sa totalité, il faut recourir aux théories des configurations et de la fluidité, c'est-à-dire partir de leur milieu interne (A), apprécier la spécificité de leur environnement (B), avant d'envisager les questions de la structuration de "l'ordre" nouveau et de leur contribution à son institutionnalisation (C).

### ***A) Le milieu interne des organisations européennes***

Les organisations européennes sont, on l'a dit, des entités spécifiques au sein desquelles interagissent différents acteurs aux motivations, attentes et intérêts souvent contradictoires, qui se servent d'elles autant qu'elles se servent d'eux : elles sont traversées de tensions et de conflits, partiellement dissimulés, qui pèsent sur leur action dans la "nouvelle Europe". Dès lors, il est impossible de dépeindre correctement les modalités de l'adaptation de chacune au "désordre" européen en analysant la transformation de leurs structures, de leurs finalités et l'élargissement de leur zone d'opération ; il faut encore décoder les jeux tactiques des acteurs qui interagissent en leur sein et exercent une influence sur les processus de décision ainsi que sur les actions. A la vision d'ensembles monolithiques se substitue alors l'image d'organismes complexes et éclatés.

Les organisations européennes se différencient aussi les unes des autres par le type de fractionnement qu'elles connaissent, par les mobilisations qu'elles suscitent, par l'attraction qu'elles exercent sur les acteurs étatiques européens — en particulier ceux de l'ancien bloc de l'Est qui aspirent, quand ils ne le sont pas déjà, à en devenir membres : bien qu'elles aient toutes été créées sur la base des mêmes principes et valeurs (respect des droits de

l'homme et des principes démocratiques, adhésion à l'Etat de droit, observation des préceptes de l'économie de marché et du libéralisme économique, solidarité atlantique plus ou moins forte), certaines organisations européennes présentent plus d'importance que d'autres pour les acteurs étatiques européens ; ce faisant, ce sont ces acteurs étatiques qui conditionnent à leur tour l'adaptation de ces organisations au "désordre" européen et leur contribution à l'édification d'un ordre nouveau.

Loin d'être linéaire et concentré, le processus de décision interne des organisations européennes est "éclaté" et "décentralisé" : la prolifération d'organes subsidiaires et de comités ou commissions en leur sein, la fréquence du recours à l'expertise externe par chacune aboutissent à "l'émiettement interne" de leur structure ; cette situation a des conséquences négatives sur le rôle de leurs organes formellement investis du pouvoir de décision<sup>46</sup>. Ces organes "décentralisés", qui diffèrent substantiellement dans leur perception du "désordre" européen mais aussi dans ce qu'ils attendent d'un nouvel "ordre" sur le "vieux continent", influent de manière décisive sur le choix des actions. Comme cette situation tend à se généraliser et que les Etats membres ne favorisent pas toujours un processus de rationalisation, pour des raisons stratégiques ou tactiques, c'est l'action d'ensemble des organisations européennes qui manquera de cohérence. Cependant, loin d'être forcément négative, dans la mesure où elle assure la dynamique du tissu organique européen, cette dispersion sera corrigée par des mécanismes efficaces d'intégration et de complémentarité dans et entre les organisations européennes<sup>47</sup>.

Enfin, dans la mesure où le jeu de forces externes interfère avec les équilibres internes, il est impossible de comprendre l'adaptation de chacune au "désordre" qui les environne sans tenir compte des différents facteurs qui déterminent les stratégies qu'elles adoptent, les décisions qu'elles prennent ou ne prennent pas, les actions qu'elles ordonnent et qu'elles engagent dans le nouveau contexte. L'analyse de ces facteurs suppose tout d'abord l'étude des différentes conceptions qui président à l'édification de la nouvelle architecture européenne, en définissant la place et le rôle assigné à chacune ; elle exige ensuite la mise en évidence des fondements de ces conceptions ; elle nécessite surtout l'appréciation de la spécificité de l'environnement des organisations européennes.

46. Voir sur ces points notamment, Dorandeu (R.), "Les pèlerins constitutionnels. Eléments pour une sociologie des influences juridiques", dans Meny (Y.) (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'harmattan, 1993, pp 90 et s ; Enguéleguélé (M.), "Les usages politiques du concept de gouvernance dans le discours des organisations économiques internationales. L'exemple de la BERD", dans *La gouvernabilité*, J. Chevallier (dir.), CURAPP, PUF, 1996, pp. 375-394.

47. Voir sur ces mécanismes, entre autres, Enguéleguélé (M.), "Les organisations européennes et la construction de la nouvelle Europe", dans *Droit et Politique*, J. Chevallier (dir.), CURAPP, PUF, 1993, pp. 111-129.

### B) Un environnement spécifique

Les organisations européennes ne sont pas des entités closes ; elles sont soumises à l'influence de turbulences et à l'imprégnation de tendances contradictoires qui se manifestent au sein de l'environnement dans lequel elles s'insèrent et auxquelles elles réagissent. On peut de ce fait dire de l'environnement des organisations européennes qu'il leur "(...) procure des moyens à usage politique et impose des contraintes (...) politiques"<sup>48</sup>. S'interroger sur les spécificités de l'environnement des organisations européennes, c'est en réalité tenter de rendre compte du "désordre" de l'Europe de "l'après bipolarité". Ce dernier est caractérisé par différents éléments.

D'une part, alors que l'existence du "glacis" soviétique donnait une apparence d'homogénéité — naturellement réductrice et simplificatrice — à l'ancien bloc de l'Est, sa disparition suivie de l'implosion de l'URSS ont entraîné une explosion du nombre des acteurs dans cette partie du "vieux continent" : en plus des Etats — anciens et nouveaux parce qu'issus du démembrement de ceux qui existaient, nationalités, minorités, individus, organisations de coopération sub-régionale, acteurs non conventionnels du type mafias... prétendent désormais jouer un rôle spécifique, extrêmement variable. Cette variabilité dépend de multiples facteurs : positions occupées par chacun dans l'ordre préexistant, ressources qu'il peut mobiliser et déployer, "coups" qu'il peut échanger... Certes le "principe d'inclusion" et la "logique unitaire" priment dans la nouvelle Europe et tendent à faire émerger chez tous les acteurs européens progressivement un "sentiment d'appartenance" à cette dernière<sup>49</sup> ; mais, "l'ordre" en construction reste investi de multiples significations et le "nous"<sup>50</sup> européen est un objet "multi-identifié". Cette "multi-identification" explique que les organisations européennes voient les ressources légitimatrices de leur action dans le nouveau contexte échapper à la logique de coopération ; elle est aussi au principe de la pluralité des stratégies déployées par chacun des acteurs étatiques qui interagissent en leur sein et en dehors d'elles.

D'autre part, la conjoncture dans laquelle s'inscrit la nouvelle configuration européenne est "*fluide*"<sup>51</sup> : elle se caractérise, entre autres particularités, par une forte diminution de l'efficacité des instruments routinisés d'interprétation, de régulation des comportements et d'encadrement des rapports entre

48. Bailey (F.-G.), *op. cit. supra*, p. 24.

49. Principe et logique qui peuvent être analysés comme des "règles pragmatiques" et dégagés de la lecture de la "Charte de Paris pour une nouvelle Europe" adoptée par le sommet de la CSCE tenu à Paris le 19 Novembre 1990. Ce document constitue l'acte fondateur d'un nouvel "ordre" européen. Il est intégralement reproduit dans David (D.), *Est-Ouest. 1945/1990*, Publisud, 1992, pp. 299-311.

50. Elias (N.), "Les transformations de l'équilibre nous-je", dans *La Société des individus*, Paris, Fayard, 1991, p. 222.

51. Voir sur ce concept, Dobry (M.), *op. cit. supra*, pp. 150-158.

acteurs étatiques européens dont témoignent non seulement la dilution et l'absence de lisibilité — donc de prévisibilité — des menaces en matière de sécurité pour eux, mais aussi la poussée de forces centrifuges — tant dans les pays de l'Est que dans ceux d'Europe Occidentale — qu'eux-mêmes ou les organisations européennes parviennent difficilement à canaliser et le télescopage de "règles du jeu" contradictoires que ces acteurs n'arrivent ni à concilier, ni à hiérarchiser : inviolabilité des frontières établies ou droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui peut entraîner — quand cela n'est pas déjà le cas — le démembrement ou l'implosion d'Etats existants ; protection et reconnaissance de droits aux minorités ou maintien de la cohésion et de l'unicité de l'identité des Etats-nations ; attachement à la souveraineté des Etats ou promotion du dépassement du cadre de l'Etat-nation légitimé par l'interdépendance et une tendance à l'unification sans cesse plus étroite ; solidarité européenne ou priorité donnée à la recherche de solutions aux contraintes internes ; autonomisation de la sécurité européenne ou alors prise en charge de la première par l'intégration atlantique... L'absence de conciliation et de hiérarchisation entre ces "règles du jeu" transforme dans certains cas (en ex-Yougoslavie ou en Tchétchénie par exemple) l'interaction entre acteurs européens en "combat"<sup>52</sup> qui détruit le "jeu" européen. Les choix tactiques que font les acteurs étatiques et les organisations européennes deviennent de ce fait aléatoires et les anticipations risquées, ce qui les oblige à un jeu au jour le jour, à l'aveugle, sans filet. De façon générale, cette conjoncture les oblige par ailleurs à un surinvestissement dans la production d'instruments nouveaux de construction de la réalité mais aussi de régulation de leurs comportements et rapports.

Le passage de l'ordre bipolaire à un nouvel ordre européen n'est donc ni simple, ni linéaire, ni mécanique ; il est au contraire laborieux et diffus, autant par l'existence de menaces sur la stabilité du "vieux continent" (il en existe, qu'il s'agisse de la poussée des nationalismes, de la multiplication des conflits territoriaux ou liés aux minorités nationales, des difficultés que connaissent plusieurs pays d'Europe Centrale et Orientale en matière d'encrage à l'économie de marché), que par la diversité des interprétations et rationalités. L'analyse du rôle des organisations européennes dans ce processus suppose que l'on prenne en compte les rythmes différenciés en fonction desquels elles parviennent à réagir à la modification des paramètres sur le "vieux continent".

***C) La structuration du nouvel "ordre" européen en construction et la contribution des organisations européennes à son institutionnalisation***

A l'opposé de l'ordre bipolaire, le nouvel ordre européen en construction a deux principales caractéristiques : il prend sens dans l'intériorisation et l'incorporation progressive de valeurs communes dans les comportements éta-

52. Bailey (F.-G.), *op. cit. supra*, pp. 13-14.

tiques — valeurs sur la base desquelles ont été créées les organisations européennes ; son architecture est, non plus bipolaire, mais polycentrique et stratifiée.

Le polycentrisme se traduit par la pluralité des lieux d'énonciation des nouvelles "règles du jeu" européen et des autorités de contrôle de leur observation (organisations européennes, commissions, conférences, comités, groupes de travail...). Ces nouvelles "règles du jeu" sont elles-mêmes d'une double nature : "pragmatiques", quand elles énoncent seulement ce que les acteurs étatiques européens doivent faire pour obtenir tel ou tel résultat de manière efficace ; "normatives", quand elles délimitent le champ des actions possibles pour ces acteurs en termes de "bien" ou de "mal" mais expriment aussi des principes juridiques et valeurs qui doivent désormais s'imposer à tous et dont le respect ou non aura des incidences sur leurs relations<sup>53</sup>. Sont ainsi "pragmatiques", des règles telles que l'adhésion à l'économie de marché, la participation à la mondialisation économique, la préservation de la solidarité atlantique... A l'inverse sont "normatives" des règles telles que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le respect des droits de l'homme et des minorités nationales, l'observation des préceptes de la démocratie pluraliste (démocratie substantielle) et du pluralisme politique (démocratie procédurale), l'adhésion à l'Etat de droit... Qu'elles soient "pragmatiques" ou "normatives", ces règles ont différents "objets"<sup>54</sup> qu'on regroupera en quatre catégories : la définition des objectifs du "jeu" entre acteurs européens (le maintien de la paix et de la sécurité internationale au niveau européen, le développement industriel et la croissance économique, la coexistence de minorités et nationalités avec des groupes majoritaires dans les Etats...) ; l'identification des acteurs qui peuvent y participer (outre les Etats et les organisations européennes, les peuples, les minorités, les individus, les commissions et comités techniques, les partis politiques...) ; la formalisation de recommandations sur le mode de déroulement du "jeu" (distinction entre tactiques légitimes et déloyales, privilège accordé à l'action politique conventionnelle — multipartisme, élections à intervalles réguliers, respect de la séparation des pouvoirs par exemple - sur l'action politique non conventionnelle — "nettoyages ethniques" et plus généralement recours à la violence politique, la routinisation de l'alternance politique comme mode de consolidation de la démocratie substantielle...) ; enfin la définition des prescriptions à suivre par les acteurs européens quand une règle a été violée et contre l'auteur de cette violation. On peut ainsi, on le voit, appliquer à ces "règles du jeu" la théorie de "dualité du structurel"<sup>55</sup> élaborée par Anthony Giddens, selon laquelle "le structurel est

53. On reprend ici la distinction entre "règles pragmatiques" et "règles normatives" élaborée par Bailey (F.-G.), *op. cit. supra*, pp. 15-18.

54. Voir pour une analyse complète des "objets" des "règles du jeu politique", Bailey (F.-G.), *op. cit. supra*, pp. 33-34.

55. Giddens (A.), *La constitution de la société. Eléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1ère éd., 1984, p. 226.

toujours à la fois contraignant et habilitant<sup>56</sup> et renvoie donc conjointement aux deux notions de “contrainte” et de “compétence”. On voit bien aussi que la définition, la diffusion et le contrôle du respect de ces règles, spécialement celles qui sont “normatives”, ne résultent pas de la seule action des organisations européennes mais d’un ensemble d’interactions entre différents acteurs dont ces organisations. On voit enfin que l’un des enjeux majeurs de l’institutionnalisation de “l’ordre” nouveau réside dans la conciliation — ou la hiérarchisation — de ces règles normatives avec d’autres du même type — ou par rapport à d’autres — qui, bien qu’à première vue contraires, sont indissociables (préservation de l’intégrité territoriale des Etats et respect du droit des peuples internationaux...). Et l’un des moyens sollicités par les organisations européennes pour réaliser cette conciliation ou cette hiérarchisation consiste à recourir à des règles qui sont simultanément “pragmatiques” et “normatives” (acceptation de la mutabilité des frontières en application du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes, application de la succession d’Etats au sein des organisations européennes et en matière de traités internationaux...).

Quant à la stratification<sup>57</sup>, elle résulte d’une situation dans laquelle les positions occupées par les organisations européennes, leur place et leur rôle procèdent du croisement de deux variables : “la verticalité”<sup>58</sup>, qui dépend de leur prestige et qui se mesure notamment par le degré d’attraction qu’elles exercent sur les pays de l’ancien bloc de l’Est ; “l’horizontalité”<sup>59</sup>, qui est fonction de leurs compétences et de leurs capacités d’action respectives dans la nouvelle Europe. Cette échelle de prestige et de puissance entre les organisations européennes n’est pas fixée une fois pour toutes : sa stabilité relative n’exclut pas des réajustements périodiques, au gré des ressources légitimatrices que les unes et les autres sont capables de mobiliser. C’est donc une dialectique de l’un et du multiple qui traverse le tissu organique européen et détermine ses modalités d’agencement et de fonctionnement : elle permet de concilier la pluralité d’organisations avec l’unité d’action nécessaires à leur contribution à l’institutionnalisation d’un “ordre” nouveau. Le nouvel équilibre institutionnel européen semble ainsi comporter deux organisations dominantes, l’Union européenne et l’OTAN, qui conjuguent verticalité et horizontalité d’un côté ; des organisations dominées (Conseil de l’Europe, UEO, OSCE, OCDE, EEE, Groupe de Viesegrad...), investies de compétences spécifiques (fonctionnelles et/ou géographiques) et qui compensent leur position inférieure par l’emprise non négligeable qu’elles exercent sur les choix individuels ou collectifs des acteurs étatiques européens de l’autre. Il s’accompagne d’efforts de rationalisation de leur fonctionnement afin de garantir l’efficacité de leur contribution à l’élaboration d’un nouvel ordre européen.

56. *Ibid.*, p. 226.

57. Voir sur ce concept notamment, Aron (R.), “Note sur la stratification du pouvoir”, *RFSP*, n° 3, Juillet-Septembre 1954, pp. 469-483 ; Chevallier (J.), *Science Administrative*, 2<sup>e</sup> éd. refondue, PUF, 1994., p. 358.

58. *Ibid.*, p. 358.

59. *Ibid.*, p. 358.

Ces observations permettent de dégager trois enseignements. D'une part, et c'est une confirmation, les organisations européennes n'exercent pas un rôle moteur dans le passage de l'ordre bipolaire à un "ordre" nouveau sur le "vieux continent" mais elles sont un lieu, parmi d'autres, qui permettent cette maturation ; dès lors il faut envisager l'étude de leur rôle dans ce processus à partir d'une analyse de leur place et de la spécificité de leur action au sein du réseau d'acteurs dont elles font partie. D'autre part, c'est dans la relation intégration / désintégration entre les acteurs européens qu'il faut chercher les lignes de force de l'institutionnalisation d'un nouvel ordre européen, plutôt que dans une orientation dominante engagée avec l'effondrement du bloc de l'Est mais contrariée par de nombreux facteurs et acteurs. Faute de quoi on tend au finalisme, l'analyse étant imprégnée par la "certitude" d'une direction générale d'un mouvement<sup>60</sup> qui est en réalité loin d'être linéaire et achevé. Enfin, la construction d'un nouvel ordre européen est, on le voit, le résultat d'un processus d'interaction entre acteurs assimilables à des joueurs dans un jeu de coopération : elle ne procède pas de l'action de décideurs qui calculent mais plutôt d'une pluralité de jeux entre des acteurs qui diffèrent substantiellement quant à leurs perceptions et leurs attentes vis-à-vis de cette nouvelle donne. Leurs actions, aussi bien que leurs décisions effectives (c'est-à-dire les actions qu'ils élaborent ou ordonnent mais également les abstentions), constituent par conséquent les produits d'une "négociation" entre ces joueurs de statut et de position différents sur le plan international. Les choix effectués par chacun d'eux, les décisions qu'ils prennent ou ne prennent pas, les conduites qu'ils adoptent sont autant de fragments d'un édifice dont le dessein général n'apparaît que dans l'action menée, l'objectif proclamé étant la construction d'un nouvel ordre européen.

En définitive, l'étude de l'adaptation des organisations européennes confirme la complexité du concept de "désordre" ; elle permet aussi de mieux comprendre le processus de décision et de constitution des enjeux dans des organismes intergouvernementaux, d'éclairer sur les mécanismes de l'encadrement politique et juridique de leur action, d'appréhender enfin comment s'opère le changement de leurs rôles et fonctions dans une configuration internationale dynamique en les saisissant à la fois aux niveaux microscopique et macroscopique.

---

60. Voir sur cette idée, Devin (G.), *op. cit. supra*, p. 322, et, pour une illustration de cette démarche, Fukuyama (F.), *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992 ; Parmentier (G.), *Le retour de l'histoire*, Paris, ed. Complexe, 1993.