Régionalisme et souveraineté éléments pour une approche institutionnaliste

Mario DEHOVE *

Le régionalisme désigne, en première analyse, deux réalités différentes. Il renvoie d'abord à un changement d'échelle des activités économiques, soit grâce à l'impulsion des Etats qui, progressivement convertis à la libéralisation des marchés, démantèlent les obstacles réglementaires aux échanges, soit sous la seule force d'expansion des marchés concurrentiels ou des stratégies géopolitiques des grandes entreprises et des Etats. Ces zones d'échanges - de fait - des marchandises, des capitaux ou des hommes semblent dessiner des nouvelles échelles d'autarcie stables intermédiaires entre l'Etat - dans sa définition actuelle - et le monde [1].

Mais le régionalisme renvoie aussi à une seconde réalité, beaucoup plus difficile à saisir, qui concerne les conditions et les implications institutionnelles de ce changement d'échelle des activités économiques mondiales. Sous cet angle, les économistes concentrent leurs analyses sur les liens entre l'émergence des régions économiques et la structure des grands groupes mondiaux, l'organisation de la production, la constitution de réseaux, les relations de concurrence et de coopération entre les entreprises. Ils étudient aussi la cohérence économique et la stabilité de ces nouveaux espaces économiques, les liens de dépendance qui peuvent s'y nouer entre les entrepri-

1. On trouvera dans M. Dehove (1996) des données empiriques précises sur cette recomposition différentielle des échelles des activités économiques.

* Commissariat Général du Plan, chargé de mission auprès du Commissaire ; Professeur associé Paris Nord.

ses et entre les Etats. Ils évaluent la contribution des accords internationaux à la formation de ces régions et à leur stabilisation. Ils apprécient la nécessité d'institutions nouvelles à compétence régionale et étudient l'intégration de la question régionale dans les institutions internationales.

Mais l'incidence de cette recomposition de fait des échelles économiques sur le système interétatique mondial n'est souvent appréciée par les économistes que sous deux angles finalement assez étroits. Soit ils tentent d'évaluer les modifications des rapports de force entre les pays et les zones induites par cette restructuration des échanges et des échelles de production, soit ils s'efforcent d'estimer les conséquences de ces évolutions sur l'exercice par les Etats de leur souveraineté, notamment au regard soit de nouveaux grands acteurs à dimension mondiale susceptibles de rivaliser avec eux, comme les multinationales ou les groupes financiers internationaux, soit des marchés, comme les marchés financiers.

Les grands agents des théories internationales économiques et politiques - l'Etat et les entreprises multinationales - se dilatent ou se contractent, accroissent leur richesse ou leur puissance ou les diminuent, mais ils restent dans leurs principes identiques à eux-mêmes.

Finalement peu de choses sont dites sur les conditions institutionnelles du régionalisme, c'est-à-dire sur les règles qui sous-tendent la définition des agents qui peuvent prétendre à une existence internationale et les conditions de leurs relations et de leurs équilibres, notamment territoriaux.

On peut montrer (Dehove, 1997b) que les théories des relations internationales, tant économiques que politiques, reposent toutes sur l'invariance historique des agents pouvant accéder au statut d'acteur international. Y compris celles qui, comme la théorie des régimes, tentent de dépasser l'hypothèse néoréaliste fondamentale qu'il suffit pour étudier l'équilibre interétatique mondial dans un monde dit « anarchique » de ne considérer que les intérêts égoïstes des Etats souverains (maximisation de leurs fonctions d'utilité) ou leur volonté d'accroître leurs pouvoirs (maximisation de l'écart entre leurs fonctions d'utilité et la fonction d'utilité des autres Etats si l'on adopte le langage de la théorie des jeux). Y compris également, plus près de l'économie, l'approche institutionnaliste qui tente de se libérer des hypothèses cardinales d'individualisme méthodologique et de rationalité des agents. Car toutes ces théories présupposent que les facteurs fondamentaux de l'ordre mondial (intérêts, puissance, valeurs) sont concentrés dans des entités dont la nature et la structure sont invariantes, les Etats actuels, c'est-à-dire des Etats omnicompétents et absolument souverains sur toutes les compétences (Krasner, 1983). Elles ne permettent donc pas de penser la « région » comme une entité institutionnelle nouvelle qui soit autre chose qu'une zone économique de fait ou qu'un système lâche de coopération interétatique.

Tel est l'objet de cette brève étude : montrer que l'émergence de nouvelles échelles économiques, délimitant de nouvelles autarcies relatives de fait, ne se fait pas seulement sous la seule poussée des logiques d'optimisation économique, mais qu'elle traduit également une redéfinition de fond des institutions de base de la société internationale, les Etats et les organisations internationales ; en suggérer les enjeux ; en esquisser les conditions.

Ceci implique de commencer par montrer le caractère historique de l'Etat et du principe de souveraineté absolue sur lequel il repose, et donc de faire un détour à la fois historique et théorique par la théorie du westphalisme, l'entreprise la plus aboutie d'historicisation de la notion de souveraineté et donc d'Etat.

1. L'Etat, la souveraineté et l'ordre westphalien

Après avoir rappelé brièvement la substance des traités de Westphalie et les clauses de ces traités susceptibles d'être considérées comme la formalisation d'un nouvel ordre mondial, nous nous interrogerons sur la nature du modèle d'institutions publiques qui a précédé l'Etat post-westphalien, c'est-à-dire l'Empire (et plus précisément l'Empire romain). Nous montrerons alors que cette inscription dans les traités de nouveaux principes d'organisation de l'ordre mondial - qui ne saurait à elle seule suffire à établir la réalité de l'émergence de ce nouvel ordre - est concomitante d'un ensemble de restructurations fondamentales dans un vaste ensemble de domaines d'activités ou de disciplines intellectuelles qui confirme la portée historique des traités et l'émergence d'une nouvelle conception de l'organisation des pouvoirs publics et de l'ordre du monde : renouvellement des équilibres économiques mondiaux, formulation pour la première fois d'un droit international public par Grotius, abandon de la notion de guerre juste par Crucé ouvrant la voie aux organisations internationales fondées sur la notion de paix universelle compatibles avec le système westphalien, reformulation des règles de la géopolitique par Sully [2].

1.1. Les traités de Westphalie

Les traités de Westphalie (Krasner, 1976 ; Gros, 1948) mettent fin à la guerre de Trente ans qui opposa l'Empire de Habsbourg à la France et à son alliée, la Suède.

Si la paix de Westphalie doit être regardée comme inaugurant une ère nouvelle de l'organisation des pouvoirs publics et des relations internationa-

---

2. On trouvera dans M. Dehove (1997a) une analyse plus développée de la théorie westphalienne et des conséquences qu'on peut en tirer lorsqu'on transpose ses grands principes à la construction européenne.

les en Europe, mettant un terme à l'ordre impérial et jetant les bases souverain, c'est pour deux séries de dispositions nouvelles qui po comitamment sur l'ordre externe et l'ordre interne des membres pire. L'une concerne leurs prérogatives internationales, l'autre la pouvoir de leurs souverains sur les sujets.

L'ordre externe d'abord. Dans l'organisation de l'Empire, les disposent de pouvoirs propres plus importants que ceux des r Etats modernes (post-westphaliens) même fédéraux, mais une des tes caractéristiques des institutions impériales est que les relations entre les provinces de l'Empire et les entités étrangères d'une p les provinces elles-mêmes d'autre part sont le monopole des organ riaux, y compris et en premier lieu les conflits militaires.

Les traités de Westphalie mettent fin à cette règle. Ils donnent aux principautés germaniques appartenant à l'Empire le droit de si traités et de conduire leurs propres politiques étrangères, sous rés demment que ces politiques n'attentent pas aux intérêts de l'E d'ailleurs, sous la pression des vainqueurs français et suédois, ces p tés ont été parties aux négociations et ont été signataires des traités, ainsi été les premiers cas d'application de leurs clauses.

L'ordre intérieur ensuite. A ces dispositions qui élargissent le extérieur des souverains appartenant à l'Empire, sont associées dans des prévisions qui, paradoxalement, en apparence, affaiblissent leur intérieur en limitant leurs prérogatives religieuses.

Les traités de Westphalie introduisent en effet dans les structures de l'Empire le principe de multicultisme : le traité d'Osnabrück prév les catholiques et les luthériens soient également représentés dans semblées de l'Empire, que les questions religieuses soient réglées d unanime par les deux communautés religieuses et que les procédures tice impériale garantissent aux deux confessions le même droit à l' lité des juges.

Avec les traités de Westphalie, ce sont donc deux échelles de co ces publiques qui se disjoignent pour la première fois depuis l'appari Empires, celle du sacré et celle du politique.

1.2. Quel ordre mondial avant Westphalie ? Qu'est-ce qu'un Empire ?

Paradoxalement, une des grandes difficultés que l'on lorsqu'on cherche à montrer qu'émerge avec les traités de Westp nouvel ordre international fondé sur la séparation absolue des entit ques et leur omnicompétence est de caractériser précisément l'or rieur auquel ce nouvel ordre succède.

Historiquement, c'est le Moyen-âge. Mais celui-ci présente trop de diversités institutionnelles et d'hétéronomie organisationnelle (Chevallier, 1993, Dyson, 1980) pour constituer la réalisation d'un ordre international spécifique.

Le Moyen-âge est plus une période de crise de l'institution impériale, démembrée, désunie, éparpillée, qu'une période d'accomplissement d'un ordre spécifique. S'il doit être considéré comme le modèle de l'organisation des pouvoirs publics antérieure à celle qu'a inaugurée la paix de Westphalie, c'est moins par ce qu'il est que par ce qu'il tend à retrouver et à restaurer, l'Empire. Mais cette réponse n'en est pas vraiment une, car il est tout aussi difficile de définir ce qu'est cet Empire qui aurait précédé l'Etat qui surgirait des traités de Westphalie.

L'Empire est multiple et divers : beaucoup de caractères distinguent l'Empire perse, l'Empire athénien et l'Empire romain (Duverger, Eds, 1980). Les Empires anciens sont-ils comparables aux Empires modernes (par exemple l'Empire allemand) ou aux Empires coloniaux ? Bref, est-on sûr qu'en parlant d'Empire, on ne confonde pas abusivement des formes institutionnelles, en réalité très différentes ?

Non, si l'on distingue bien l'Empire comme institution spécifique d'un ordre public et d'un ordre mondial de l'Empire comme système général de domination et d'expansion, si l'on précise que la référence impériale qui domine le Moyen-âge est un modèle parfaitement spécifié d'Empire qui est l'Empire romain. Il paraît donc légitime de retenir comme modèle d'institutions politiques et ordre du monde qui précède le monde étatique post-westphalien, et auquel il s'oppose donc, les institutions de l'Empire romain. Comment alors le caractériser ? Tant dans sa structure que son évolution, cet Empire romain partage beaucoup de traits communs avec l'Etat post-westphalien, quant à l'organisation des pouvoirs publics. Il peut être regardé (Ellul, 1961) comme une combinaison instable d'une forme autoritaire-centralisée de cet Etat post-westphalien et d'une forme plus libérale-fédérale. Une tendance à la centralisation à caractère absolutiste est en effet toujours extrêmement active. Même dans le domaine économique, en dépit d'une aversion traditionnelle des Romains à l'intervention des organes publics dans les affaires privées, et à la faveur de la crise économique qui marque une longue partie de la période impériale, les institutions impériales du centre augmentent leur pouvoir sur les provinces. Au-delà des fonctions impériales traditionnelles (infrastructures de transport centrées sur Rome, unité monétaire, sécurité des relations commerciales), les institutions centrales accroissent en effet leur emprise sur toutes les activités économiques à travers une fiscalité de plus en plus lourde appliquée surtout sur les classes moyennes, et une organisation corporatiste des centres de production (collegia). Rome, bien

que plus méthodiquement et rationnellement que les Empires continentaux précédents, dans le cadre d'un droit très développé et protecteur des prérogatives politiques du citoyen et de la propriété individuelle, tire très traditionnellement ses ressources de ses provinces par le prélèvement fiscal et accroît parallèlement sa domination directe sur celles-ci par la centralisation des fonctions publiques, l'uniformisation des règles de leur exercice, et le développement d'une administration centrale supplantant progressivement l'administration locale (développement des représentants personnels - préfets - au détriment des magistrats).

Cette évolution tendancielle vers une structuration autoritaire et centralisée des pouvoirs publics n'est pas différente de celle des Etats post-westphaliens (Bourdieu, 1995). Elle coexiste néanmoins avec l'affirmation constante de la diversité des provinces. Dans chaque province de l'Empire, les institutions publiques sont une combinaison singulière d'institutions locales traditionnelles et d'institutions projetées à partir du centre, notamment en matière de justice puisque les gouverneurs doivent juger, conformément aux règles et aux coutumes locales. L'assemblée provinciale est toujours très protégée par l'empereur, même si celui-ci favorise le romanisation des élites (notamment par la diffusion de la langue latine). Cet aspect de l'Empire le rapproche d'une structure fédérale. Il explique pourquoi lorsqu'un Empire explose (souvent sous la poussée d'envahisseurs), il tend à se désintégrer selon les lignes provinciales préexistantes, alors que le centre tend à se maintenir sous la forme d'un pouvoir fédéral.

La pérennité relative des provinces et de certaines de leurs singularités peut aussi s'expliquer par la tendance à l'expansion géographique caractéristique de l'Empire qui constitue un obstacle matériel au contrôle étroit des provinces par le centre et contribue à la préservation de leur identité. En témoigne, par exemple, le fractionnement fonctionnel et géopolitique de l'Empire romain par Dioclétien (Défense - politique ; Est-Ouest). Elle paraît contradictoire avec l'aspiration impériale au pouvoir universel. Mais, en réalité, ce qui réconcilie la tendance à la centralisation de l'Empire et au renforcement de l'autorité du centre avec le maintien d'institutions régionales fortes d'une part, la vocation à l'universel de l'Empire et la pérennité des spécificités locales d'autre part, c'est la place de la religion dans l'unité de l'Empire et dans sa prétention à l'universalisme.

Le culte impérial, qui débute très tôt dans les régions de l'Empire, est en effet l'élément principal de l'unification de l'Empire : c'est la manifestation constante du loyalisme des régions envers Rome et l'Empire. Et ce culte entretient un rapport intime au politique. Deux particularités en témoignent. D'abord, il y a autant de cultes que d'échelons administratifs et politiques (Rome, le municipe et la province), et les cultes sont inséparablement des

manifestations d'adoration religieuse et des manifestations d'allégeance politique. Le culte provincial, par exemple, est célébré chaque année par l'assemblée provinciale. Le prêtre est choisi parmi les délégués des villes. Il préside aux cérémonies rituelles (cortège, sacrifice, banquet puis jeux en l'honneur de l'empereur) puis aux délibérations politiques de l'assemblée dont les conclusions sont toujours présentées dans la forme religieuse de prières et de vœux adressés à la divinité impériale.

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

A l'origine ainsi, selon la doctrine romaine, ce qui est adoré, ce n'est pas la personne physique de l'empereur mais l'élément divin (genius) qu'il possède. C'est seulement après sa mort, qu'il se rapproche de la divinité, mais il ne peut jamais être Dieu. Progressivement, l'empereur devient Dieu (il prend le titre de Deus) et tout ce qui touche l'empereur est dit sacré, son palais comme son conseil.

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

C'est cette fusion entre le culte religieux et le culte politique qui est radicalement abolie par les traités de Westphalie.

1.3. Les conditions économiques de la naissance de l'Etat souverain et la redéfinition des savoirs et des catégories de perception relatifs à l'ordre public et à l'ordre du monde

L'analyse économique de la très longue période et l'étude des doctrines relatives à l'ordre public et à l'ordre mondial confirment que la paix de Westphalie marque une authentique rupture de régime dans l'organisation de la puissance publique et la coexistence des entités régionales et communautaires.

1.3.1. Un nouveau monde économique

Tous les économistes de la très longue période s'accordent pour considérer qu'une nouvelle configuration géoéconomique mondiale émerge au cours du XVI[e] siècle peu avant la paix de Westphalie et que cette émergence est dictée par la restructuration de l'économie mondiale autour de nouveaux pôles (productifs et géographiques). Sous la poussée d'un nouveau système économique mondial maritime et marchand, la nouvelle division internationale du travail qui se met progressivement en place opère un basculement des orientations des grandes lignes du commerce international au profit de l'Atlantique et au détriment de la Méditerranée et une redistribution des pôles géographiques de la puissance qui substitue l'Angleterre et les Pays-Bas (et à un moindre degré la France) aux villes italiennes de la Renaissance. Plusieurs hypothèses et modèles ont été construits pour rendre compte des conséquences de ce basculement d'une économie mondiale à une autre sur l'organisation politique du monde (de l'Europe). I. Wallerstein (1974, 1979, 1991) explique le fractionnement du territoire de l'Empire en unités plus petites et plus autonomes par la nécessité devant laquelle la bourgeoisie marchande se trouvait de composer avec les propriétaires terriens féodaux (dont l'éclatement de l'Empire renforçait la puissance politique) et donc d'ancrer le pouvoir politique autour d'un compromis géographique intermédiaire entre le fief seigneurial - échelle de domination des anciennes classes dominantes - et le monde - échelle d'expansion potentielle des nouvelles classes dominantes -. J. Anderson (1974, 1986), tout en conservant le coeur économique du modèle de Wallerstein, attribue principalement la différenciation des populations et des territoires à l'état de la codification juridique de la propriété par le droit (et tout particulièrement de la séparation du patrimoine privé et du patrimoine public du souverain). Il voit donc dans les corps intermédiaires (magistrats, parlementaires) chargés de protéger cette séparation les agents actifs de la constitution du « sentiment national » (cf. aussi Bourdieu, 1995). Comme cette codification juridique conditionnait également le dynamisme de l'accumulation du capital - en garantissant la sécurité des transactions et des contrats - cette thèse rend compte simultanément, et c'est sa force, des raisons pour lesquelles le capitalisme s'est développé sur une base nationale à partir des royaumes constitutifs de l'Empire. S. Rokkan (1976) enfin, tente une magistrale synthèse en bâtissant un modèle qui « *embrasse l'histoire entière de la formation des Etats, de la construction des nations... il représente un essai d'identification des variables cruciales dans le long et complexe processus qui nous conduit à l'actuelle constellation de territoires d'économies et de systèmes politiques* ». Cette « carte conceptuelle de L'Europe » qui ambitionne de rendre compte de la constitution des différenciations ayant dicté l'émergence du système d'Etats

nationaux en Europe, S. Rokkan la fait partir du haut Moyen-âge et explique son déploiement en combinant pas à pas l'interaction de trois dynamiques : dynamique économique d'une part qu'il appréhende par la force du réseau des villes et le flux concomitant du commerce à longue distance ; dynamique territoriale d'autre part caractérisée par la force administrativo-militaire des différents centres dynastiques ; dynamique culturelle enfin appréciée par l'intégration ethnique et linguistique des populations contrôlées par les centres urbains. Il montre de façon convaincante comment la densité du réseau des cités héritées de la phase antérieure a retardé le développement du nouveau modèle politique tout le long de l'épine dorsale du vieux continent constituée de l'axe Méditerranée-Mer du Sud. Il montre également que la rupture avec Rome de la partie septentrionale de l'Europe a permis que se constitue sur une base territoriale plus petite et plus close un principe d'identité communautaire rompant avec le principe de l'indifférenciation que la vocation à l'universalité de la domination religieuse romaine imposait à l'ensemble de l'Europe.

1.3.2. De nouvelles conceptions sur le monde

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

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

Grotius et enfin la définition de nouveaux principes d'équilibres géopolitiques par Sully (Dehove, 1997b ; Hinsley, 1967) :

Grotius (Dupuy, 1993 ; Bull, 1966) fonde un droit international nouveau sous-tendu par le postulat que l'unité théorique du monde qui inspire le droit impérial (et féodal) cède la place à une communauté d'Etat indépendants appelant un nouveau droit qui devra converger à terme vers une loi de la société internationale fondée sur le lien contractuel. Il apporte en effet deux nouveautés radicales aux doctrines du droit des « gens » (c'est-à-dire des « communautés » et non des « personnes ») : la « laïcisation du droit » et sa « positivation », qui apparaissent comme les deux conditions de tout droit international fondé sur la séparation radicale et la souveraineté absolue des « membres » de la société internationale.

Sully montre que c'est dans la géographie du monde, dans le découpage équilibré des territoires et des populations que se trouve le principe de stabilisation d'un ensemble d'entités absolument étrangères les unes aux autres, sans valeurs communes, après que l'unité de l'Empire ne put plus tenir en respect leurs rivalités potentielles. La paix, qu'il voit comme la conséquence mécanique de l'équilibre des pouvoirs, ne peut plus être désormais que le produit de la refonte de la carte de l'Europe : *« Diviser l'Europe également en un certain nombre de pouvoirs de telle sorte qu'aucun d'entre eux ne pourrait susciter l'envie ou la crainte des autres »* .

Solution extrême certes, et quelque peu arbitraire (puisqu'elle exclut l'équilibre par les alliances) mais qui toujours a trouvé quelque écho dans les arrangements internationaux qui ont été conclus après les grandes guerres des deux derniers siècles (congrès de Vienne, congrès de Versailles et conférence de San Francisco) dans la mesure où aucun n'a visé à consolider le pouvoir des vainqueurs dans la forme de l'Empire, mais que tous ont cherché par un nouveau redécoupage des Etats à rééquilibrer le système interétatique (Hinsley, 1967).

Une nouvelle conception de la légitimité de la guerre et de sa régulation est définie par Crucé.

Les conceptions sur l'usage de la force entre les souverains [3] - ou les Etats - enregistrent aussi dans les quelques années qui précèdent les trai-

3. Les évolutions internes aux Etats et touchant à l'usage de la violence sont bien caractérisées par Tilly (1975) : les moyens de coercition se concentrent autour du souverain et s'éloignent des puissances féodales. Concomitamment, les moyens de la violence sont monopolisés par des corps de professionnels séparés du monde social, ce qui implique la disjonction de la noblesse de sa fonction guerrière. Par ailleurs, la différenciation politique entre l'intérieur et l'extérieur, qui est au principe même de la constitution du système westphalien, se traduit et se manifeste par une stricte séparation des corps de professionnels chargés de la coercition envers les étrangers et envers les non-étrangers, l'armée d'un côté, la police de l'autre. Pour une étude plus récente s'inspirant de Tilly : Bourdieu P. (1995).

tés de Westphalie des modifications qui confirment l'émergence d'un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics à l'échelle mondiale.

C. Arche (1992) montre ainsi que deux décennies avant la paix de Westphalie sont formulées en effet pour la première fois par E. Crucé en pleine guerre de Trente ans, en 1623, les principes propres à stabiliser dans la paix un système expressément anarchique d'Etats séparés : la paix universelle et permanente garantie par des organisations internationales de conciliation et d'arbitrage. En dépit des fausses évidences, l'idée de paix universelle et permanente ne va pas de soi à l'époque de Crucé. Le principe médiéval - et impérial - qui commande l'usage de la guerre est qu'il est des guerres injustes comme il est des guerres justes. Ce que Crucé pose pour la première fois, c'est que dans un système d'Etats séparés et souverains, la guerre est toujours politiquement justifiable, qu'elle sort de l'emprise de la morale et de la justice, et qu'elle s'inscrit dans un régime de bipolarité radicale : soit s'impose de façon arbitraire l'objectif de paix universelle sans autre but et principe que celui de la pérennité du système international, soit l'altérité sans bornes des Etats conduit à la guerre permanente [4]. C'est pour cette raison que - pour la première fois aussi - la question de la paix universelle est problématisée, non plus dans le cadre des institutions de l'Empire (pape/empereur/rois, barbares/non-barbares) mais dans le cadre tout à fait nouveau de ce qui s'accomplira sous la forme des « organisations internationales ».

On voudrait tirer de ce court rappel historique quelques conclusions susceptibles d'être utiles pour l'élaboration d'un cadre d'analyse applicable à la régionalisation

Il existe bien ce que l'on pourrait appeler des grands régimes d'ordre public et inséparablement d'ordre du monde ; la paix de Westphalie, en dépit des contestations très superficielles de S. Krasner (1996), est un tournant historique dans l'histoire de ces régimes puisqu'elle marque ce que l'on pourrait appeler l'épuisement définitif du modèle impérial (c'est-à-dire du modèle d'Empire tel qu'il a été ci-dessus défini) et l'émergence d'un nouveau grand régime qui est celui de l'Etat national.

Cette analyse n'implique pas évidemment que ces grands régimes d'ordre public et d'ordre du monde que l'on s'est attaché à distinguer et caractériser - l'Empire et l'Etat westphalien - définissent des systèmes d'harmonies irréversibles qui excluent la violence entre les communautés et la

4. Le fait que les « ratés » de la paix universelle prennent dans le système westphalien accompli la forme de guerres mondiales, elles aussi universelles, tend à confirmer après coup cette analyse.

guerre entre Etats. Mais si ce ne sont pas des systèmes politiques de paix, ce sont bien en revanche des systèmes politiques de pacification, éventuellement par l'usage de la force. Ce que le terme de régime suggère, c'est que ces ensembles de principes, de normes et de croyances enfouies ne s'inscrivent pas dans une continuité historique unique, mais qu'ils définissent des cadres différents qui conditionnent dans la longue durée les affrontements politiques entre les communautés.

Cette analyse n'implique pas non plus que des formes d'organisation politique très proches de l'Etat westphalien n'aient pas commencé à émerger avant les traités de Westphalie, ni que, symétriquement, des formes d'organisation politique comparables à l'Empire n'aient pas subsisté après ces mêmes traités. La France et l'Angleterre s'étaient engagées dans la construction d'institutions publiques qui peuvent apparaître comme des préfigurations de l'Etat post-westphalien bien avant le traité de Westphalie ; et symétriquement, l'Empire austro-hongrois n'a cessé d'exister qu'après la Première Guerre mondiale.

Néanmoins, les traités de Westphalie marquent une rupture réelle de régime dans la mesure où ils renouvellent les principes les plus généraux sur lesquels reposent les institutions publiques et l'ordre du monde et ouvrent une période historique d'expansion interne et externe de l'Etat national et de recul, aussi interne et externe, de l'Empire.

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

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

Les travaux des historiens suggèrent qu'au-delà des oppositions doctrinales qui constituent l'objet immédiat des déchirements religieux qui l'ont marqué, ce qui est structurellement en cause dans le passage du régime impérial au régime de l'Etat national, c'est une recomposition d'ensemble des échelles d'exercice des pouvoirs publics, parmi lesquels compte alors le religieux (l'échelle du religieux se différencie de l'échelle du politique, alors que celle du droit tend à s'y aligner) et la définition d'une nouvelle cohérence stable entre l'exercice de ces compétences compte

tenu de leurs nouvelles échelles. Cette recomposition s'accompagne d'un reclassement de ces compétences entre celles qui sont considérées comme publiques et celles qui sont considérées comme privées.

Ce reclassement s'inscrit dans un mouvement général de redéfinition des conditions de la légitimité du pouvoir. En effet, l'analyse historique suggère que les structures et les tendances strictement institutionnelles par lesquelles on tend à caractériser traditionnellement l'Etat national (centralisation, absolutisme, rôle de la fiscalité, procédures juridiques et politiques) se retrouvent dans l'Empire. Ce qui assure sa stabilité à une certaine configuration des échelles d'exercice géographique et communautaire des pouvoirs publics, c'est peut-être moins les dispositifs strictement institutionnels qui la structurent (assemblée, conseil, procédures...) que les régimes de légitimité qui la cimentent (Entreves, 1967 et Cotta, 1967).

2. Les règles spécifiques d'institutionalisation de la régulation mondiale de l'ordre westphalien : la genèse des organisations internationales

Si l'on voulait bien un instant oublier les hommes et les événements - qui ne sont pas toujours petits et insignifiants au cours de cette très longue période -, se dessinerait alors, depuis le milieu du XVII^{e} siècle jusqu'à l'après Seconde Guerre mondiale, une tendance longue qui pourrait être caractérisée par deux lignes de pente : la première serait la généralisation au monde, à partir de l'Europe, du régime de souveraineté qu'a consacré la paix de Westphalie dans la forme de l'Etat omnicompétent et souverain ; et la seconde serait la recherche tâtonnante des principes institutionnels susceptibles de stabiliser cet ordre et de permettre que s'établissent les relations de coopération mutuellement nécessaires.

Si l'on s'en tient à l'analyse positive de la dynamique de l'institutionnalisation du système, quatre phases de développement peuvent être distinguées.

La première est un peu particulière, c'est celle qui s'étend du milieu du XVII^{e} au début du XIX^{e}. Aucune institution internationale n'est créée pendant ces cent cinquante ans. Et comme au cours de cette période sont survenus un nombre très élevé de conflits armés majeurs qui ont opposé les grandes puissances entre elles (soixante sept si l'on en croit le recensement minutieux de Wright, 1965) cet épisode d'un siècle et demi de désordres internes et d'affrontements interétatiques violents suggère que l'autonomie absolue des entités politiques souveraines qui constituent le nouveau système européen - et par extension mondiale - est intrinsèquement plus instable et potentiellement plus belligène que l'ordre impérial avec lequel il

rompt. La paix garantie par des institutions internationales s'impose donc comme l'horizon nouveau du système, sa nouvelle frontière, parce que le monde fait l'expérience qu'avec l'unité définitivement perdue de l'Empire, aucun principe endogène d'ordre et de pacification n'existe plus dans le système westphalien.

Cette période initiale passée, trois régimes de relations internationales se sont succédé selon une tendance croissante à la concentration et à la centralisation des pouvoirs

d'abord, la Sainte-alliance [5] puis le concert des nations, de la conférence de Vienne à la veille de la Première grande Guerre mondiale, caractérisés par le renouveau de la diplomatie européenne et l'organisation régulière - et normalement périodique - de conférences multilatérales appelées à examiner les conditions de la sécurité et de la paix en Europe ;

puis, la « Société des Nations » instituée sous forme d'une assemblée plénière des contractants, d'un secrétariat et d'une procédure quasi-juridictionnelle de règlement des conflits ;

enfin, « l'Organisation des Nations-Unies » à compétence plus politique que juridictionnelle, organisée autour d'une assemblée générale et d'un conseil de sécurité dominé par les grandes puissances (par le veto) et doté du pouvoir d'imposer ses décisions par la force. Elle est complétée par une constellation d'agences techniques et d'organismes formellement indépendants, à compétences économique et financière, créés postérieurement, mais selon des principes identiques, qui forment l'ensemble des organisations de Bretton-Woods.

Au-delà des différences nombreuses et importantes qui distinguent ces trois régimes, quelques traits invariants méritent d'être soulignés dans la perspective d'une caractérisation de la dynamique globale du régime des « organisations internationales » dans le système westphalien et de ses sous régimes (Gerbet, 1980 ; Jönsson, 1993 ; Sabourin, 1994). Il s'agit :

- du rôle majeur des guerres dans la définition de ces différentes organisations,
- de l'influence structurante des organisations non gouvernementales et de la doctrine fonctionnaliste,
- du poids de l'arbitrage et du droit.

---

5. La Sainte-alliance (Russie, Prusse, Autriche, puis France et Angleterre) devait garantir le tracé des frontières dessiné au congrès de Vienne et - aussi, mais moins officiellement - préserver l'Europe monarchiste de tout retour des idées de la Révolution française. Après le départ de la Grande-Bretagne et la révolution de 1830 en France, sous-tendue par le mouvement des nationalités qui se développe dans la seconde moitié du XIXe siècle, une nouvelle coalition de grandes puissances se reforme sous le nom de concert européen.

2.1. Le rôle des guerres dans la définition des organisations

C'est après chacun des grands conflits mondiaux que les trois principaux régimes d'organisations internationales westphaliennes ont été mis en place pour, à la fois, sanctionner le résultat des combats (les pertes dues à la défaite des uns et les gains de la victoire des autres) et sous cet angle, rien ne distingue ces après-guerres westphaliens des après-guerres antérieurs, mais aussi pour réorganiser, à la lumière des enseignements du conflit et des événements qui y ont conduit, le système interétatique afin de prévenir les tensions potentielles qu'il recèle « *Yet, the war provided the furnace within which some of the most important post-war organizations were fashioned* » (Arche, 1992).

Il en résulte d'importantes conséquences pour les organisations internationales et le système interétatique westphalien.

a) La coopération pour la paix s'institutionnalise dans la forme pérennisée de la coopération pour la guerre

La période d'après-guerre (ou la période de guerre, car les discussions sur les organisations internationales ont souvent commencé pendant les guerres) est certes propice à la réflexion globale et générale sur l'organisation du monde. C'est une période singulière d'ouverture politique et de recherche institutionnelle. Au cours de la Première Guerre mondiale, par exemple, le président Wilson fut chargé de mettre en place une « association générale des nations » et son conseiller, le colonel House, établit à cette fin plans sur plans.

Parallèlement, en Angleterre, une commission officielle, présidée par Lord Phillimore, passa en revue tous les plans existants, y compris ceux qui avaient été imaginés par les philosophes du XVI^e^ et du XVII^e^ siècles. Des plans restés célèbres furent également élaborés par L. Bourgeois en France et Jan Smits en République Sud Africaine. La définition de l'ONU a aussi donné lieu à un intense bouillonnement intellectuel dans les milieux non politiques puisque (Russel et Muther, 1958) nombre d'organisations privées américaines transmirent leurs propres propositions aux participants aux conférences de Dumbarton Oaks et, plus tard, de San Francisco. Restait-il d'ailleurs une formule à inventer après la floraison de plans et de projets qui s'étaient épanouis dans la période au cours de laquelle la paix de Westphalie fut conclue (Hinsley, 1967) ? L'expérience accumulée dans le passé a sans doute également influencé le choix de la solution finalement retenue.

La Société des Nations se voulait plus universelle et plus institutionnalisée que le Concert qui l'a précédée ; elle s'était également inspirée des con-

férences de La Haye [6] sur le rôle des réductions d'armements et de la limitation des industries de guerre dans le maintien de la paix.

L'ONU, délibérément politique, avait également tiré les leçons des illusions du juridisme pointilleux de la Société des Nations et de l'impuissance d'une assemblée générale des nations pour assurer la sécurité du système interétatique, ce qui a conduit à l'invention du Conseil de sécurité.

Mais, ce qui a sans doute le plus compté dans l'élaboration des organisations internationales successives, c'est moins les leçons du passé et les connaissances théoriques accumulées que l'expérience immédiate et pratique de l'organisation de la coopération militaire du temps de guerre : « *The machinery that had stood the terrible test of war inevitably became the nucleus of the peace conference* » (Lord Hankey, 1946). La Société des Nations - et notamment le Conseil de la ligue des nations, le forum des grandes puissances - doit aussi l'essentiel de ses structures aux institutions mises en place dès 1916 par les alliés pendant la Première Guerre mondiale : d'une part, le comité interallié composé des Premiers ministres, des ministres compétents et des experts, et qui fut l'organe de coopération politique des alliés ; d'autre part, le Conseil suprême de guerre qui avait à sa disposition un secrétariat permanent et qui avait autorité sur un ensemble diversifié de conseils interalliés spécialisés dans les affaires économiques, militaires et politiques relatives à l'organisation de la guerre.

Un des objets essentiels de ces comités composés de représentants gouvernementaux, parmi lesquels comptaient Arthus Salter et Jean Monnet, était d'organiser sur la base la moins politique possible - pour accroître leur efficacité - l'usage intensif des ressources de toutes sortes rendues rares par la guerre [7].

De la même façon, l'intense coopération entre les Etats-Unis, l'URSS, le Royaume-Uni et la Chine pendant la Seconde Guerre mondiale et le rôle majeur que ces quatre grandes puissances ont joué dans la victoire ont servi de modèle - ou ont dicté - l'institution du Conseil de sécurité.

Il s'ensuit, sans doute, et paradoxalement, que les organisations internationales sont toujours en retard d'une guerre, ou d'une paix. Les conditions dont elles sont issues sont en effet, par définition, dépassées par la résolution du conflit dont le dénouement jette les bases d'un renouvellement complet des conditions dans lesquelles le système interétatique peut se stabiliser dans la paix. Cette règle s'observe à l'évidence pour les Nations-Unies, qui issues de la

---

6. Conférences qui se sont tenues en 1889 et 1907 afin d'instaurer la paix par le droit, et qui échouèrent dans leur tentative de déboucher sur des accords de désarmement et d'arbitrage obligatoires. Leur seul succès - les règles du droit de la guerre - ne fut qu'apparent puisque ces règles ne furent pas respectées pendant la Première Guerre mondiale.
7. Le Conseil suprême de la guerre peut lui-même, d'ailleurs, être regardé comme descendant du comité de défense impériale créé en 1902, ne serait-ce que parce que le premier avait à sa tête Sir Maurice Hankey, qui avait été le secrétaire du second.

guerre contre le fascisme, ont eu à traiter principalement jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix de l'affrontement entre l'Est et l'Ouest et de la montée du Tiers-Monde, et qui n'a pu subsister à ce décalage que grâce, selon les historiens de cette institution, à la somme d'efforts qui avaient été justement faits au moment de sa conception pour qu'elle soit le moins possible assujettie à ses conditions historiques.

Elle s'observe également pour la Société des Nations dont le légalisme fondamental [8] s'avèrera, dès la fin des années vingt, entièrement inapproprié à la violence sauvage et sans principes des fascismes triomphants.

C'est sans doute parce que les organisations internationales du système westphalien ne peuvent avoir pour horizon que la paix universelle, qu'elles ne peuvent être conçues que dans les « ratés » de cette paix, et c'est peut-être parce qu'elles ne peuvent être fondées que dans la guerre qu'elles ne peuvent assurer durablement la paix.

Cette conclusion mériterait sans doute d'être rapprochée d'une observation comparable relative à la citoyenneté (Balibar, 1995). Elle suggère en tout cas que les deux institutions les plus caractéristiques du système westphalien par rapport à l'Empire, la plus petite (le citoyen par rapport au sujet) et la plus grande (l'organisation internationale par opposition à l'Empire) ne s'enracinent vraiment que dans cet épisode à haute teneur symbolique de la communauté qu'est la guerre.

b) « L'Etat » cratie

Du fait que la création des organisations internationales soit inséparable des guerres desquelles elles proviennent et où elles s'enracinent, il résulte aussi sans doute qu'elles sont toutes fondées sur le principe d'une assemblée générale d'Etats ayant tous le même poids théorique dans les décisions [9]. Le principe « un Etat = une voix » n'est certes pas étranger au système interétatique westphalien qui repose sur l'autonomie absolue des Etats. Mais cette autonomie n'empêche pas a priori qu'un système de pondération puisse prendre en compte le poids réel des Etats, ne serait-ce que la population.

Les principes sous-tendant l'économie du régime westphalien n'impliquent donc pas l'indifférenciation pondérale des Etats, éventuellement combinée d'ailleurs à un système de veto traditionnel pour les décisions susceptibles d'affecter ou de vider de sa substance le principe de souveraineté (par le biais de la notion « d'intérêt vital », par exemple). C'est ce que confirme pleinement l'expérience de la Communauté européenne. L'adoption du strict

8. Cf. comment les articles 12-16 qui constituent le cœur de la convention et qui prévoient comment les Etats doivent régler par la conciliation leurs désaccords en constituent un exemple frappant.

9. Ce que néanmoins l'ONU a tenté de tourner partiellement avec l'institutionalisation du Conseil de sécurité.

principe « un Etat = une voix » par les assemblées générales des organisations internationales se comprend mieux si l'on prend en compte leur enracinement dans la guerre, si l'on n'oublie pas que toute l'expérience accumulée en matière de guerre et de sécurité suggère qu'un petit pays peut compter autant qu'une grande puissance dans l'issue d'un conflit (la Serbie et la Belgique, par exemple pour la Première Guerre mondiale), et si l'on ne perd pas de vue non plus que, dans l'après-guerre, il n'est pas possible de mesurer et de pondérer la contribution de chacun à la victoire, ou aux horreurs.

Il s'ensuit également, sans doute, que les organisations internationales sont de puissantes machines à diviser et à produire des Etats. D'une part, parce qu'elles tendent à se substituer dans nombre de fonctions - qu'elles contribuent à « dépolitiser » en apparence - aux Etats existants, et qu'elles incitent par là les entités sub-étatiques (les régions) à revendiquer plus d'autonomie (l'exemple des « régions européennes » en témoigne indiscutablement) et, d'autre part, parce qu'elles reconnaissent les Etats en tant que tels, sans distinction de taille. S'établit ainsi par là une causalité circulaire entre le morcellement étatique et l'universalisme des organisations internationales.

2. 2. Le développement des organisations internationales non gouvernementales et le fonctionnalisme

Parallèlement aux organisations intergouvernementales se sont également développées les organisations internationales non-gouvernementales. Beaucoup de facteurs ont contribué à leur multiplication (Keohane, 1984) : le développement, toujours cité en premier, des moyens de communication, l'extension géographique des échanges commerciaux et l'utilité de codifier et de standardiser des unités de mesure, les règles arbitraires de toutes sortes, les catégories, notamment statistiques, d'appréhension formalisée de la vie économique et sociale [10].

Cette tendance pourrait être regardée, pour ce qui concerne la codification et la standardisation, comme l'expérience au niveau international de la centralisation du « capital informationnel » (Bourdieu, 1995), caractéristique de la genèse de toute structure à caractère étatique. Cette façon de voir

---

10. Depuis la convention d'octroi conclue en 1804 qui a fondé une administration supranationale chargée du contrôle de la navigation sur le Rhin, le nombre d'institutions internationales à caractère fonctionnel n'a cessé de croître : les agences relatives aux voies navigables [Elbe (1821), Rhin (1831), Danube (1836)] à la suite de leur ouverture à la navigation après le congrès de Vienne, les unions professionnelles (télégraphique en 1868, postale en 1874), les poids et mesures (1875), l'Union pour la publication des tarifs douaniers (1890), les bureaux internationaux pour la santé (1881), les associations humanitaires [contre l'esclavage (1840), la Croix rouge (1864] ou sociales (Association pour la protection légale du travail, qui a conduit à la création du BIT en 1918), sans oublier des internationales syndicales ou politiques, socialistes ou anarchistes. Ce mouvement a culminé en 1910 par la création, comme il se devait, de l'Union des associations internationales. Après la Seconde Guerre mondiale, ces institutions ont été encouragées et encadrées par les agences spécialisées de l'ONU. D'après l'annuaire des organisations internationales, leur nombre serait passé de 176 en 1902 à 2 000 en 1980.

risquerait cependant de laisser échapper ce qu'elle doit spécifiquement au système interétatique et au caractère absolu des frontières qui le structurent. C'est parce que les Etats sont pleinement souverains et donc omnicompétents sur l'ensemble de leur territoire qu'apparaît la nécessité de dépasser ces souverainetés - ou de les coordonner - dans des institutions internationales.

Ce que ces institutions non-gouvernementales montrent d'abord bien sûr, c'est que ce dépassement pose d'autant moins de difficultés qu'il apparaît comme technique, c'est-à-dire en réalité qu'il est d'autant plus éloigné du cœur de la souveraineté : la sécurité intérieure et extérieure. Mais, en retour, son développement est aussi supposé modérer les rivalités interétatiques, et donc atténuer les potentialités guerrières intrinsèques au système westphalien.

Il s'ensuit trois conséquences logiques liées. D'abord une conséquence concernant le rôle d'une figure sociale, sans doute propre au système westphalien : l'expert. Toutes ces organisations non-gouvernementales ont accordé une place centrale dans leur fonctionnement et leur doctrine aux techniciens nationaux, détachés des Etats, et chargés de régler les problèmes spécifiquement posés par l'existence des frontières et des Etats. Cette espèce de magistrature technique devait rester indépendante des intérêts propres des Etats, mais elle devait veiller néanmoins à ce que ces intérêts soient protégés par des procédures appropriées.

Ce modèle a progressivement diffusé vers les organisations inter-gouvernementales. C'est sur lui que s'appuie la conception fonctionnaliste des relations internationales qui a trouvé son expression théorique la plus achevée dans l'œuvre de D. Mitrany (1946) et son application la plus systématique et la plus consciente dans la construction européenne.

Ensuite, une seconde conséquence concernant la capacité de ces institutions à trouver les modèles organisationnels les plus appropriés au système westphalien, que les organisations internationales transposeront dans les matières plus politiques par la suite. Ce sont les organisations non-gouvernementales du XIX^{e} qui ont mis au point l'institution du secrétariat, organe singulier, au rôle politique extrêmement faible, chargé de mettre en œuvre les orientations d'un organe politique (le conseil, l'assemblée) garant de la souveraineté des membres et de faire progresser, à travers la force du droit de proposition qui leur était concédé, le dépassement de ces souverainetés.

Enfin, dernière conséquence, la tendance à l'universalisme. Ces institutions tirent leur force de leur capacité à rassembler, non seulement une majorité, mais la totalité des Etats intéressés à une question transfrontalière. Cette condition n'est pas seulement technique - un Etat peut à lui seul, s'il refuse de coopérer, faire échouer un projet de coopération - mais elle est

aussi politique, car elle garantit que la coopération ne se fait pas au détriment de ceux qui n'y participent pas. Et ce principe est si général qu'il doit aussi s'appliquer - et c'est sans doute la caractéristique la plus singulière du westphalisme - aux Etats qui ont perdu les guerres, ces grandes guerres qui réactualisent le système interétatique et après lesquelles sont redéfinies les nouvelles organisations internationales. Mais, a contrario, ces institutions sont d'autant plus puissantes qu'elles restent spécialisées et fonctionnelles, ce qui tend à préserver le caractère universel de la souveraineté des Etats et leur omnicompétence caractéristique du système westphalien. Là encore, le modèle non-gouvernemental a fortement inspiré les principes des organisations intergouvernementales. Ainsi, après la Seconde Guerre mondiale, c'est sur le modèle de la spécialisation très étroite qu'a été conçu l'ensemble des organisations internationales gouvernementales, avec l'ONU chargée principalement de la sécurité et de la coordination politique, puis le FMI, séparé lui-même de la Banque mondiale, eux-mêmes distincts de la charte de la Havane transformée, après le refus des Etats-Unis de créer une organisation mondiale du commerce, en GATT.

2.3. L'arbitrage et la règle de droit

Si aucun pouvoir ne domine plus, par définition et irréversiblement, aucun Etat, la paix - que le système place en son centre parce qu'elle ne s'y enracine plus - peut-elle être sauvegardée par le développement des procédures de conciliation et l'adoption des règles de droit unanimement - ou majoritairement - acceptées ?

On pourrait retenir l'idée que la conciliation - ou l'arbitrage - se distingue de la négociation diplomatique par l'intervention d'un tiers supposé impartial, ou l'acceptation d'une procédure et d'un corpus de règles préexistantes agréées par tous.

Il apparaîtrait alors que le premier exemple significatif de conciliation est celui d'Alabama en 1871 qui a mis fin à un conflit entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne et que la conférence de La Haye de 1898 a institutionnalisé le système en mettant en place un collège permanent d'arbitres internationaux et en adoptant une convention pour le règlement pacifique des disputes interétatiques. Cette approche légaliste de la pacification du système westphalien s'est développée à la fin du XIX^{e} siècle et elle a culminé dans la convention de la Société des Nations. Y sont en effet détaillées les conditions dans lesquelles les Etats doivent traiter leurs conflits, notamment y est reprise l'idée de « *breathing space* », période pendant laquelle la guerre est absolument interdite afin que les Etats puissent tenter de régler pacifiquement leurs différends, les pulsions irrationnelles étant supposées

s'apaiser progressivement. Par ailleurs, y est également prévue l'instauration de la Cour permanente de justice internationale.

La tendance à développer l'arbitrage international a décliné après la Seconde Guerre mondiale. Le système onusien, beaucoup plus politique, laisse en effet une place beaucoup plus réduite à la « magistrature ». Ce repli de la logique juridique après la Seconde Guerre mondiale, s'explique par l'expérience qui a été faite avec la Société des Nations des limites imposées par le système étatique lui-même à l'application effective des normes.

La règle de droit - posée quels qu'en soient d'ailleurs sa source et son régime, dans une convention, un traité ou un accord politique - ne vaut que par son exécution, effective ou potentielle. Or, le principe même de la souveraineté absolue exclut par principe (contrairement à l'Empire) le recours à la violence légale d'une majorité d'Etats, ou d'une institution internationale, sur un Etat, même dans le cas de l'application d'une règle antérieurement acceptée par l'Etat auquel elle doit s'appliquer. On conçoit que le problème - proprement insoluble - de l'application de la violence légitime à un Etat westphalien ait reçu les solutions théoriques les plus nombreuses, les plus variées et les plus ingénieuses. De cet ensemble se détache la solution pratique la plus simple - et la plus robuste - proposée par L. Bourgeois lors de l'examen des schémas de Société des Nations : un tribunal composé de délégués des Etats membres de la société des nations prend sur une base légale des décisions qui sont exécutées par une force armée commandée par un état-major permanent.

Mais c'est parce que cette solution est la simple transposition au niveau international du modèle national - et donc qu'elle méconnaît en fait, la question d'ordre pratique qu'elle vise à résoudre - qu'elle est à la fois celle qui a le pouvoir d'attraction le plus fort et celle qui est la moins applicable.

Tous les régimes d'organisation internationale ont adopté une formule de violence internationale institutionnalisée : la charte des Nations-Unies a ainsi, par exemple, prévu en ses articles 46 et 47 la mise en place d'un état-major militaire permanent. Aucun n'est parvenu à ce qu'elle soit autre chose qu'une clause sans portée. La raison en est sans doute que l'usage international de la force qu'ils prévoyaient avait pour but de « préserver et de faire respecter contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique existante de tous (leurs) membres », c'est-à-dire de conserver l'ordre étatique westphalien, alors que cet ordre excluait constitutivement que puisse se former, ailleurs que dans ses unités élémentaires, un foyer de monopolisation de l'usage de la violence légitime.

3. Régionalisme et après westphalisme

L'observation économique, qu'elle soit statistique ou monographique, suggère que des restructurations qui sont aujourd'hui à l'œuvre au niveau mondial, quelles qu'en soient leurs causes, émergent de nouvelles cohérences géographiques. Elles remettent en cause le principe westphalien pour deux raisons de principe différentes.

D'abord, parce que certaines des nouvelles échelles qui se dégagent, pour certaines activités ou fonctions, sont incompatibles avec le principe fondamental de l'ordre mondial actuel qui est que l'échelle étatique est économiquement arbitraire. La souveraineté est en effet supposée compatible avec toutes les dimensions territoriales et communautaires, avec le pays de la taille de continents comme avec les pays de la taille de petites cités.

Ensuite, et c'est peut être plus important, parce que les échelles qui tendent à s'imposer sont différentes les unes des autres. Ce qui est ainsi remis en cause, c'est moins la souveraineté absolue en soi que son corrélât implicite : l'omnicompétence de l'Etat.

Parce qu'il y a une échelle commerciale (plutôt les grandes zones économiques, Etats-Unis, Japon, Union européenne, peu ouvertes et identiquement ouvertes) une échelle financière (Benassy et Deusy Fournier, 1994) (à la fois mondiale parce que les financements sont très internationalisés et nationale parce que les soldes internationaux de financements croisés demeurent faibles) et une échelle des migrations, il est difficile d'imaginer qu'une recomposition puisse se faire, selon le principe de l'omnicompétence westphalienne, autour d'une échelle commune nouvelle intermédiaire entre les Etats actuels et le monde qui serait la région. Le démembrement fonctionnel pourrait être une nouvelle donnée de principe de l'ordre économique mondial. C'est en tout cas ce que suggèrent les métaphores qui décrivent la future géographie économique mondiale en termes d'archipel et qui sollicitent les pouvoirs d'évocation des figures élémentaires de la topologie comme les entrecroisements, les superpositions et les maillages.

D'où la question de fond : cette recomposition géographique des activités économiques selon de nouveaux principes structurels a-t-elle son pendant en matière d'organisation des pouvoirs publics et d'ordre mondial ? Le système westphalien cède-t-il la place à un nouveau système interétatique ? Comment le caractériser ? et quelle est la place de la « régionalisation » dans ce nouveau système en voie de constitution ?

La capacité intégratrice des Etats demeure encore très forte, en dépit de la tornade libérale des années quatre-vingt. Les compétences regardées traditionnellement comme proches du foyer de la souveraineté (défense, po-

lice, enseignement) restent monopolisées par les organes étatiques nationaux, et donc aussi la fiscalité et l'appareil administratif qui en sont les conditions matérielles. Les règles qui structurent les marchés du travail et les principes d'organisation des systèmes sociaux sont encore très différentes selon les pays. Et même en Europe, en dépit d'une volonté d'intégration sans cesse renouvelée, il semble, d'après les premières enquêtes sur les effets du marché unique (Commission européenne, 1996) et sur la convergence réelle (Loufir et Reichlin, 1994 ; Hanaut, Loufir, Mouhoud, 1996), que les mécanismes de régulation économique propres à l'intégration économique sur une base étatique (westphalien) constituent avec les idiosyncrasies des obstacles structurels à l'intégration.

Pourtant, de nombreux indices suggèrent que le système interétatique westphalien tend à s'affaiblir. L'Etat centralisé et omnicompétent est de plus en plus contesté. Les institutions internationales issues de la dernière guerre paraissent de plus en plus inadaptées et dépassées. Parallèlement et concomitamment, de nouvelles institutions émergent à un niveau régional ou mondial : l'Europe, l'OMC sont fondées sur des conceptions de la souveraineté différentes de la conception qui sous-tend l'édifice westphalien. Mais l'analyse qui précède de ce tournant de l'histoire longue de l'ordre mondial qu'a été la période de la guerre de Trente ans et de la paix qui y a mis un terme suggère qu'un régime étatique ne se caractérise pas seulement par ses institutions et ses organisations - au sens strict - mais aussi par les conceptions, les formalisations, les théorisations, les symbolisations qui le conditionnent et avec lesquelles il doit entretenir des relations de compatibilité subtiles et profondes.

3.1. La crise des institutions propres au système interétatique westphalien

Forces centripètes et centrifuges sur l'Etat

La contestation - latente ou effective - de la délimitation des unités politiques actuelles prend deux formes contrastées, opposées dans leur principe, mais qui peuvent se recouper dans la pratique.

La première, c'est la volonté de certaines communautés qui se vivent comme des nations, même petites, de faire coïncider les limites de ce qu'elles pensent être leur identité nationale avec les frontières d'une unité politique ; de se doter d'un Etat, même contre l'évidence que cet Etat ne pourra disposer à lui seul des moyens d'une réelle autonomie, ni économique ni politique. Elle s'exprime, comme en Europe centrale et orientale (Sellier, 1991, Seidelman, 1992), par une poussée irrédentiste de micro-nationalités

qui ne peuvent nourrir l'espoir, à cause de leur taille, de disposer d'une souveraineté effective.

La seconde, c'est la tentation de certaines régions dont la réussite économique est brillante, de rompre les liens de solidarité économiques - notamment fiscaux - avec les autres régions d'un même Etat dont le développement économique est plus lent, et en dépit parfois d'une appartenance commune à une communauté nationale très ancienne. C'est une des graves menaces qui plane sur la Chine d'aujourd'hui, soumise à un réel risque de fractionnement politique entre une façade maritime et quelques grands pôles urbains dont le taux de croissance est exceptionnellement élevé et l'immense zone continentale dont le rythme de développement est beaucoup plus modeste [11]. L'Europe n'est pas à l'abri de ces tendances à l'émiettement des Etats et à la dissociation des communautés régionales : le Royaume-Uni, la Belgique, l'Italie, l'Espagne s'éparpillent, se fissurent ou se déchirent. La construction européenne - la constitution d'une unité économique à une échelle plus grande que les anciens territoires étatiques - a sans doute encouragé ce fractionnement des vieux Etats européens en inspirant le sentiment aux sous-ensembles régionaux qu'ils devenaient inutiles parce que les fonctions qu'ils assuraient seraient transférées progressivement à l'Union européenne.

Dans toutes les régions du monde, l'Etat est soumis à cette double pression : d'une part, constitution d'une région économique d'une taille supérieure correspondant à l'échelle des activités économiques internationales, sous une forme plus ou moins institutionnalisée ; d'autre part, formation de régions de tailles inférieures à l'Etat sur des principes d'identité (de natures variables : nationale, économique, politique) autodéfinie.

Cette recomposition actuellement à l'œuvre des unités territoriales selon de nouvelles lignes de partage, ne conduit certainement pas à la fin des territoires, des frontières et des souverainetés, comme pourrait le laisser croire l'idée de mondialisation. Elle convergera sûrement vers de nouveaux découpages et de nouveaux principes de séparation, sans doute plus relatifs que celui de souveraineté absolue que l'on tient du XVII[e] siècle. Et elle ne sera pas dictée par les seules échelles de l'optimum économique, tant ce qui se délie aujourd'hui ne se défait pas seulement sous les seules forces de l'internationalisation économique, mais aussi sous celles que la fin de la coupure du monde en deux blocs rivaux et hégémoniques a laissé se déployer après les avoir si longtemps contenues.

---

11. Ce risque a d'ailleurs amené le gouvernement chinois à doter l'Etat central d'une administration fiscale propre et à ne plus laisser les régions collecter l'impôt pour son compte.

La caducité des principes originels des organisations internationales actuelles et leur redéfinition dans la pratique

Même si elles ne sont pas sans influence sur les affaires du monde qu'elles permettent encore d'ordonner, les organisations internationales subissent une crise profonde (Lyons et Mastanduno, 1993, Jönsson, 1993).

En premier lieu, parce qu'elles ne peuvent plus remplir les fonctions pour lesquelles elles avaient été créées et exercer les compétences qui leur avaient été attribuées. L'ONU est de nouveau retombée, après la guerre du Golfe, dans une paralysie qui désormais, l'URSS ne pouvant plus être accusée d'obstruction, ne peut être imputée aux conditions de la guerre froide et renvoie directement au caractère approprié de ses principes et de son fonctionnement, de sa charte et de son organisation (Senarclens, 1993). Cette inefficacité est d'autant plus grave qu'avec la fin de la guerre froide, la prolifération nucléaire, la montée de nouvelles puissances et la multiplication des Etats et des irrédentismes, notamment en Europe, la sécurité du monde paraît de plus en plus précaire (Seidelman, 1992).

Le FMI n'exerce plus aucun rôle direct, par la force des choses, sur le marché des changes depuis le flottement généralisé des monnaies-clé. Il s'est reconverti, avec des succès inégaux, dans un rôle d'expertise et de conseil en matière d'ajustement macro-économique de moyen et de long terme, de coordonnateur des plans de sauvetage lorsque survient dans les pays en développement une crise de paiement susceptible de compromettre le système monétaire international dans son ensemble, et enfin de caution de la stabilité financière des pays faisant appel aux bailleurs de fonds internationaux (Chavagneux, 1994).

La Banque mondiale, quant à elle, s'est également tournée vers les politiques d'ajustement de moyen et de long terme, en dépit de la concurrence du FMI, et parce que son activité traditionnelle et statutaire de financement des projets dans les pays en développement ne lui paraissait plus suffisante et ne correspondait plus à l'expérience du décollage économique des pays émergents.

Les organisations à vocation plus régionale éprouvent des difficultés d'identité comparables. L'OTAN a, avec la disparition du bloc de l'Est et l'affaiblissement probablement durable de la Russie, perdu sa stratégie et sa raison d'être, notamment en regard de l'Union européenne et de sa vocation politique, est une question désormais ouverte : va-t-elle la compléter ou bien va-t-elle s'y substituer ? Aucune réponse définitive ne sera donnée avant que l'architecture d'ensemble de la sécurité européenne (OSCE, UEO, UE) ne puisse être définie, au moins dans ses grandes lignes.

Cette concomitance de la crise des organisations internationales et de celle des Etats confirme l'existence d'une dépendance circulaire entre système d'Etats et type d'organisations internationales.

Non seulement, comme cela est communément admis, parce que les organisations internationales dépendent directement sur le plan matériel comme sur le plan politique des Etats qui les instituent mais parce qu'en retour, au niveau des principes les plus profonds - politique, économique, symbolique - qui conditionnent leur existence sous la forme de la séparation absolue, les Etats dépendent eux-mêmes des organisations internationales, mêmes si ces organisations peuvent peut-être superficiellement paraître inefficaces et inutiles lorsqu'on les évalue par rapport à leurs statuts officiels.

L'émergence de nouvelles institutions publiques régionales et mondiales ; l'exemple de l'Europe et de l'OMC

Ni Etat, ni confédération, ni fédération, l'Union européenne est une telle institution absolument nouvelle (Dehove , 1997a). Ce n'est pas une organisation internationale comme les autres (c'est-à-dire westphalienne) ; beaucoup de singularités en porte témoignage

Elle institue un ordre juridique propre (traités et jurisprudence) qui sous-tend le régime de l'applicabilité directe des normes (un règlement n'exige pas de transposition en droit interne et son application est placée sous le contrôle du juge national).

Un organe spécifique - la commission - est chargé de défendre et de promouvoir l'intérêt de l'Union en tant que tel (monopole de l'initiative [12]) mais sous le contrôle du Conseil (à qui revient la décision finale) et dans le cadre (depuis la crise de 1966) des grandes orientations définies par le Conseil européen.

Elle s'est donné dès son origine des ambitions d'intégration politique qui expliquent que ses institutions soient surdimensionnées par rapport aux compétences qu'elle exerce au-delà de la simple régulation d'une union douanière (politiques communes), parce qu'elles anticipaient l'intégration progressive de nouvelles compétences par effet d'entraînement fonctionnel du marché commun aux compétences du cœur de la souveraineté.

Elle opère par brassage intensif et continue des administrations nationales.

---

12. Le monopole de l'initiative ne doit pas être confondu avec le monopole de proposition (les projets sont présentés par des Etats) mais il implique qu'il revient à la Commission, et à elle seule, de définir quand et dans quels termes ces propositions peuvent être soumises en principe à la délibération du Conseil qui ne peut les amender qu'à l'unanimité.

En ce qui concerne les organisations internationales, l'OMC marque également une rupture par rapport aux principes antérieurs puisque, si elle a repris l'ensemble des accords constitutifs du GATT, il est prévu que les décisions qu'elle prendra pour les litiges qui lui seront soumis s'imposeront directement aux Etats-membres [13], ce qui constitue l'amorce d'un ordre juridique autonome. Par ailleurs, l'OMC pourrait aussi avoir la responsabilité d'établir et de contrôler des règles universelles relatives aux conditions de la concurrence, notamment des aides publiques sur les marchés mondiaux. Dans cette hypothèse, cette intégration économique internationale dite « profonde », qui s'apparente à celle qu'a mise en œuvre l'Union européenne dès sa naissance et qu'elle a progressivement privilégiée au détriment des interventions économiques directes - par la « politique industrielle » - n'entraînera certainement pas la création d'institutions aussi denses et aussi puissantes que les institutions européennes. Elle marque, néanmoins, la constitution d'un corps de règles contraignantes communes à l'ensemble des pays et dont l'application est contrôlée par une autorité supranationale susceptible d'être considérée comme différente par nature des systèmes de règles antérieurs caractéristiques de l'ordre westphalien.

3.2. Questions sur l'après westphalisme et le nouveau régionalisme

Trois conclusions principales pourraient être tirées de l'analyse qui précède.

1. Une conclusion de méthode. L'analyse d'une institution, ou d'un ensemble d'institutions, suppose l'analyse de leur genèse, car elle seule permet de mettre au jour les principes les plus fondamentaux nécessairement oubliés et considérés comme allant de soi sur lesquels elles reposent à la suite d'un processus d'amnésie de la genèse et de naturalisation de leurs conditions propres à toutes les institutions.

Ceci est d'autant plus vrai pour l'Etat qui se distingue des autres institutions par le fait qu'il a, selon la formule de Weber (1971), « le monopole légitime de la violence matérielle ».

Et il s'ensuit, comme l'ont montré les sociologues, que les institutions étatiques doivent être susceptibles d'imposer un ordre symbolique (circulation des honneurs, système de nomination des officiels, « *cursus honorum* » rites d'institution, lieu de consécration, monopole d'universel) propre à as-

13. C'est d'ailleurs cette disposition qui a inspiré les plus vives réticences aux Etats-Unis, au point qu'ils ont assorti leur adhésion à l'OMC de la création d'un « comité de Sages » chargé de veiller à ce que les décisions de l'OMC ne soient pas systématiquement contraires à leurs intérêts et qu'ils ont déclaré que s'il en était ainsi, ils s'en retireraient.

surer l'adhésion immédiate aux structures et décisions de l'Etat et, plus généralement, à l'ordre social qu'il établit [14].

L'analyse du tournant westphalien confirme l'importance de l'ordre symbolique dans la caractérisation d'un ordre politique puisque c'est surtout par rapport à cet ordre que s'opposent l'Etat pré-westphalien (Empire) et l'Etat post-westphalien.

2. Un ensemble d'indices convergents montre, qu'avec la contestation interne des Etats par les entités infraétatiques de tous niveaux et l'internationalisation à une échelle inédite des activités économiques réelles et financières, se développe une remise en cause politique parallèle de la souveraineté, et avec elle des principes des organisations internationales qui lui étaient liés :

Une nouvelle doctrine et une nouvelle pratique de l'ingérence dans certains domaines comme celui de l'humanitaire s'expérimentent. Les règles internationales exigeaient de surbordonner l'aide humanitaire des organisations internationales à la demande, ou au moins, au consentement, du pays appelé à en bénéficier. Les cas se sont multipliés dans la période récente, avec des résultats inégaux certes, dans lesquels les organisations internationales s'en sont dispensées, faute d'autorités compétentes légitimes (Somalie) ou même ont outrepassé leur hostilité (Bosnie).

La reconnaissance internationale de la souveraineté des petits Etats est de plus en plus conditionnée à leur capacité d'assurer ce qui tend à être regardé comme les obligations de la souveraineté, soit envers leur population (sécurité, notamment des minorités) soit envers les autres Etats (respect des conventions, notamment de limitation des armements et de la prolifération nucléaire).

---

14. L'ordre symbolique repose sur l'imposition à l'ensemble des agents de structures structurantes qui doivent une part de leur consistance et de leur résistance au fait qu'elles sont, en apparence au moins, cohérentes et systématiques, et qu'elles sont objectivement accordées aux structures objectives du monde social. Cette définition de la légitimité de P. Bourdieu est entièrement sous-tendue par l'étonnement célèbre de Hume : « *Rien n'est plus surprenant pour ceux qui considèrent les affaires humaines avec un œil philosophique que de voir la facilité avec laquelle les plus nombreux (the many) sont gouvernés par les moins nombreux (the few) et d'observer la soumission implicite avec laquelle les hommes révoquent leurs propres sentiments et passions en faveur de leurs dirigeants. Quand nous nous demandons par quels moyens cette chose étonnante est réalisée, nous trouvons que, comme la force est toujours du côté des pouvoirs, les gouvernements n'ont rien pour les soutenir que l'opinion. C'est donc sur l'opinion seule que le gouvernement est fondé et cette maxime s'étend aux gouvernements les plus politiques et les plus militaires, aussi bien qu'aux plus libres et aux plus populaires* ». Combinée avec la définition tout aussi célèbre de Max Weber : « *L'Etat est une communauté humaine qui revendique le monopole de l'usage légitime de la violence physique sur un territoire donné* », cette formule suggère que la légitimité, c'est ce double pouvoir qu'a l'Etat de maintenir l'ordre établi sans exercer la coercition physique (question de Hume) et d'exercer la violence physique sans déclencher un cycle explosif de ripostes et de contre ripostes propre à la logique de la vengeance privée.

La notion de « paix universelle » tend à se diversifier et à se fragmenter en autant de domaines qu'il y a de flux transfrontaliers ou de valeurs particulières qui tendent à s'imposer comme universelles (environnement, prolifération nucléaire, droits de l'homme). Cette fragmentation s'accompagne d'une différenciation parallèle des formes d'intervention des organisations internationales ou de la « communauté internationale » (isolement, intervention ouverte avec franchissement des frontières sans accord du pays, pression politique de toutes sortes). Et cette différenciation des modes d'intervention et des objets d'intervention s'accompagne de l'émergence d'une économie générale de l'intervention internationale qui peut passer par la spécialisation des modes d'intervention (l'isolement pour la violation des droits de l'homme, le franchissement des frontières pour l'aide humanitaire) ou par leur combinaison en fonction de leurs effets différentiels sur les gouvernements ou les populations.

La constitution de régions politiques comme l'Union européenne se fait sur des principes nouveaux qui privilégient le fractionnement (géométrie variable, Union à la carte, cercles concentriques) qui suppose implicitement l'adoption d'un nouveau modèle de souveraineté : souveraineté partagée et organisée non plus autour du principe de territorialité mais autour du principe de compétence (Communauté, Europe sociale, Europe de Schengen, PESC, Europe de la justice et de la sécurité intérieure, Union monétaire).

La prolifération des clubs internationaux informels (trilatérale, club de Davos) et de regroupements de pays sans actes fondateurs ni structures organisées (les « G », tels que G7, G5, G24 ...).

L'affaiblissement de l'opposition entre les organismes internationaux publics et privés, soit parce qu'ils entrent en concurrence (l'OMS et les ONG humanitaires), soit parce qu'ils tendent à se compléter (Banque mondiale et ONG).

La fin du monopole public de la majesté, les Etats n'ayant plus la capacité exclusive de remplir les obligations de cette souveraineté.

3. L'analyse de la genèse du système westphalien suggère trois hypothèses sur l'éventuelle « après-westphalisme » :

Il ne sera pas constitué par un rééquilibrage des pouvoirs et des compétences entre les Etats et les organisations internationales dans leur forme contemporaine. Il ne pourra donc être pensé dans les termes des oppositions théoriques actuelles polarisées autour du « réalisme » - qui fait jouer un rôle majeur aux relations de puissance entre les Etats - et du « mondialisme » - qui fait valoir l'influence régulatrice de la « société in-

ternationale » sur le système interétatique - opposition absolument isomorphe à la structure du système westphalien.

Il impliquera une redéfinition des principales notions et conceptions pratiques qui organisent la vie internationale, notamment sur l'usage de la violence, sur l'équilibre des puissances, sur le droit, ce que l'on pourrait appeler en puisant dans le fonds conceptuel de la théorie de la régulation (Boyer et Villelal, 1994) un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale.

- Il se fondera sans doute sur une notion à inventer de souveraineté partagée, qui prendra sans doute pour modèle les expériences qui se développent dans certaines régions du monde, comme l'Europe.

Références bibliographiques

Anderson J. (1974), *Lineages of the Absolutist State,* London : NLB, (trad. fr. *L'Etat absolutiste*, 1978, Paris, Maspéro).

Anderson J. (1986), éd., *The Rise of the Modern State,* Brighton, Wheatsheaf Books.

Arche C. (1992), *International Organizations*, London and New-York, Routeledge.

Badie B. (1992), *Le développement politique*, Paris, Economica.

Balibar E. (1995), « Une citoyenneté européenne est-elle possible ? » *in L'Etat, la finance et le social*, Paris, La Découverte.

Benassy A. et Deusy-Fournier P. (1994, 3e trimestre), « La concurrence pour le statut de monnaie internationale depuis 1973 », *Economie internationale*, n° 59.

Bourdieu P. (1995), « L'Etat et la concentration du capital symbolique » in *L'Etat, la finance et le social*, Paris, La Découverte.

Boyer R. et Villelal M.C. (1994), *Théorie de la régulation - l'Etat des savoirs,* Paris, Recherches, La Découverte.

Bull H., (1966), « The Grotian Conception of International Society » in H. Butterfield and M. Wight éd., *Diplomatic Investigations,* Londres, Allen & Unwin.

Chavagneux Ch. (1994), *L'avenir des institutions internationales de Bretton Woods*, ronéo du Commissariat général du Plan.

Chevallier J.- J. (1993), *Histoire de la pensée politique,* Paris, Grande bibliothèque Payot.

Commission européenne (1996), *Economic Evaluation of the Internal Market*, European Economy, Reports and Studies.

Cotta S. (1967), « Eléments d'une phénoménologie de la légitimité », *Annales de philosophie politique*, Paris, PUF.

Crucé E. (1909), *Le nouveau cynée ou discours d'Etat représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale, et la liberté du commerce par tout le monde. Aux monarques et princes souverains de ce temps*, 1623, Philadelphia, edited and translated by T.W. Balch.

Dehove M. (1994), *La genèse des organisations internationales,* colloque de la régulation, Sao Paulo.

Dehove M. (1995),« La définition légitime de l'Etat par les juges de l'Etat et l'internationalisation de l'espace juridique français », 1993, in *L'Etat, la finance et le social,* Paris, La Découverte.

Dehove M. (1996), *La mondialisation*, CFDT Aujourd'hui.

Dehove M. (1997a), « L'Union européenne inaugure-t-elle un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale »? *L'Année de la régulation*, Recherches, La Découverte, vol. 1.

Dehove M. (1997b), *Régionalisme et souveraineté, le westphalisme est-il dépassé ?* Mimeo, séminaire IRES.

Dupuy R.J. (1993), *Le droit international*, Paris, PUF.

Duverger M.(Eds) (1980), Le Concept d'Empire, PUF, Paris.

Dyson K.H. (1980), *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*, New-York, Oxford University Press.

Eisenstadt S. et Rokkan S. (1973), éd., *Building States and Nations*, Beverley Hills, Sage Publications, tome 1.

Ellul J. (1961), *Histoire des institutions,* Paris, PUF.

Entreves (d') P. (1967), « Légalité et légitimité », *Annales de philosophie politique*, Paris, PUF.

Garnett J. (1975), *Contemporary Strategy,* Londres, Croom Helm.

Gerbet P. (1980), « Naissance et développement de l'organisation internationale » in *Le concept d'organisation internationale* de G. Abi Saab, Paris, Unesco.

Gros L. (1948), « The Peace of Westphalie 1648-1948 », *American Journal of International Law*, 42, 1948, p. 20-41.

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

Hanaut A., Loufir R. et Mouhoud E.M. (1996), *Convergences des économies et intégration européenne*, étude Commissariat général du Plan/OFCE.

Hankey Lord (1946), *Diplomacy by Conference. Studies in Public Affairs 1920-1946,* Londres, Ernest Benn.

Hechter M. (1977), « Lineages of the Capitalist State », *American Journal of Sociology*, vol. 82, n° 5.

Hechter M. et Brustein W. (1980), « Regional Modes of Production and Patterns of State Formation in Western Europe », *American Journal of Sociology,* vol. 85.

Hinsley F. H. (1967), *Power and the Pursuit of Peace,* Cambridge, CUP.

Jönsson C. (1993), « Organisation et coopération internationales : l'approche interorganisations », *Revue internationale de sciences sociales,* 138.

Kelsen H. (1950), *The Law of the United Nations*, Londres, Stevens & Sons.

Keohane R. (1984), *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy,* Princeton, Princeton University Press.

Knorr K. (1973), *Power and Wealth,* Londres, Basic Books.

Krasner S. D. (1976), State Power and the Structure of International Trade, *World Politics,* vol XXVIII, n° 3, Princeton University Press.

Krasner S. D. (1983), « Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variantes », *in International Regimes,* Stephen D. Krasner éd., Cornell University Press, Ithaca and London.

Krasner S. D. (1996), *Wesphalie and all that, Ideas and Foreign Policy,* Judith Goldstein et R. O. Keohane éd.

Legg K. R. et Morrison J. F. (1971), « The Formulation of Foreign Policy Objectives », *Politics and the International System : an Introduction,* New-York, Harper and Row.

Loufir R. et Reichlin L. (1994), « Convergences nominale et réelle parmi les pays de la CEE et de l'AELE », *in* Fitoussi J.-P. éd. *Entre convergences et intérêts nationaux : l'Europe,* références OFCE, Presses de la FNSP.

Lyons G. M. et Mastanduno M. (1993), « L'intervention internationale, la souveraineté des Etats et l'avenir de la société internationale », *Revue internationale des sciences sociales,* 138, nov.

Michalek S. J. (1971), « The League of Nations and the United Nations in World Politics : a Plea for Comparative Research and Universal International Organizations », *International Studies Quaterly,* 15, p. 387-441.

Milner H. (1993), « Régimes internationaux et politique mondiale », *Revue internationale de sciences sociales,* 138, nov.

Mitrany D. (1946), *A Working Peace System,* Chicago, Quadrangle Books.

Rokkan S. (1976), « Un modèle géo-économique et géo-politique de quelques sources de variations en Europe de l'Ouest », Paris, *AFSP.*

Russell R. et Muther J. E. (1958), *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States 1940-1945,* Washington, The Brookings Institution.

Sabourin L. (1994), *Organismes économiques internationaux,* Paris, collection Retour aux textes, La Documentation française.

Seidelman R. (1992), *Vers une nouvelle Europe,* édition de l'université de Bruxelles.

Sellier J. et A. (1991), *Atlas des peuples d'Europe centrale et orientale,* Paris, La Découverte.

Senarclens P. (1993), « La théorie des régimes et l'étude des organisations internationales », *Revue internationale de sciences sociales,* 138, nov.

Sully (Maximilien de Béthune, baron de Rosny, duc de) (1921), Economie royale ; « Sully's Grand Design of Henry IV », 1638, Grotius Society Publications, n° 2.

Tilly C. (1975), éd. : *The Formation of National States in Western Europe,* Princeton, Princeton University Press.

Tilly C. (1975), « Reflections on the History of European State-making » in *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.

Tilly C. (1975) « Western State-Making and Theories of Political Transformation » in *The Formation of National States in Western Europe,* Princeton, Princeton University Press.

Wallerstein I. (1974), *The Modern World System*, New-York, Academic Press.

Wallerstein I. (1979), *The Capitalist World Economy,* Londres, Paris, Cambridge University Press, MSH, trad. : *Le système du monde du XV^e siècle à nos jours,* Paris, Flammarion.

Wallerstein I. (1991), *Geopolitics and Geoculture,* Cambridge, Cambridge University Press.

Weber M. (1971), *Economie et Société,* Paris, Plon.

Wright Q. (1965), *A Study of War, 2nd.*, Chicago, University of Chicago Press.

Résumés des articles

Services informationnels, nouvelle division du travail et mondialisation sélective

Catherine Sauviat

Les services à fort contenu informationnel jouent un rôle déterminant dans la configuration des blocs de savoir critiques contemporains et d'une nouvelle division du travail fondée sur une logique d'apprentissage, de création et d'appropriation de connaissances. Le développement de cette nouvelle division du travail va donc de pair avec l'intensification du recours aux services informationnels et le développement de nouvelles alliances entre les entreprises et les prestataires de ce type de services, processus qui structure fortement leur mondialisation. C'est pourquoi ces services informationnels occupent une place de plus en plus centrale dans le mouvement de mondialisation des services, qu'il s'agisse des échanges ou de l'investissement direct. Mais cette mondialisation des services informationnels se fait principalement sous l'égide des firmes anglo-américaines, à l'exemple des services de conseil et d'audit.

Ce processus tend d'une part à faire prévaloir les règles du jeu et les principes d'action du capitalisme marchand américain comme modèle hégémonique à vocation universelle ; il tend d'autre part à exclure des pays ou des zones économiques régionales de cette nouvelle division cognitive du travail.

L'insertion des PECO dans la division internationale du travail et la restructuration de leur appareil productif

Dominique Redor

Cette contribution étudie tout d'abord les conditions et modalités du redéploiement du commerce des PECO vers l'Union européenne. L'influence des spécialisations héritées de l'ancien système planifié est inégalement sensible suivant les pays. Elle est déclinante en Europe centrale (Hongrie, Pologne, Slovaquie et République tchèque), mais toujours forte en Europe orientale (Bulgarie, Roumanie). Le premier groupe de pays depuis le milieu des années 1990 oriente davantage ses spécialisations vers des productions à moyenne, voire même à forte valeur ajoutée.

Dans un deuxième temps l'adaptation des appareils productifs aux chocs extérieurs est analysée. En Europe centrale la restructuration des entreprises s'est traduite par une diversification des productions ainsi qu'une réorganisation des entreprises. Les réductions d'effectifs ont été relativement fortes. Parallèlement les créations de nouvelles entreprises privées ont permis une stabilisation du chômage, certes à un niveau élevé, au milieu des années 1990.

Dans les pays d'Europe orientale mais aussi en Russie, le principal ajustement est la baisse de la production, et une forte régression du niveau de vie de la population, sans véritable restructuration des activités et des entreprises.

Globalisation de la production et industrialisation par les exportations : une sortie du sous-développement ?

Diana Hochraich

Ce travail cherche à évaluer l'évolution économique que les pays d'Asie ont connue depuis le début des années 1980. La plupart des pays asiatiques a adopté à cette période un modèle de développement basé sur la promotion des exportations. Malgré les difficultés que traversent les pays asiatiques actuellement, le modèle est encore considéré comme valable par bien des économistes. Pourtant, l'hypothèse selon laquelle ce mode d'industrialisation garantit le rattrapage – en termes de niveau de productivité – des pays développés, reste plus que jamais à prouver.

Du fait de la diffusion de ce mode d'industrialisation, une nouvelle division internationale du travail semblait vouloir s'instaurer, selon laquelle deux groupes de pays resteraient clairement différenciés : d'une part, les producteurs de biens à faible valeur ajoutée ; de l'autre, les pays producteurs de biens plus capitalistiques. Cette nouvelle division du travail devait remplacer l'ancienne qui séparait les pays (mono) producteurs de matières premières des producteurs de produits manufacturés et permettre ainsi aux pays en développement de rattraper les pays industrialisés. Mais la crise qui sévit depuis un an en Asie et qui s'étend est le résultat de l'application de ce modèle. Les difficultés pour passer d'une catégorie de pays à l'autre restent globalement les mêmes que celles qui ont empêché le développement des pays producteurs de produits primaires : une détérioration tendancielle des termes de l'échange, des difficultés de paiement externe de nature structurelle et un niveau technologique insuffisant. En outre, une des séquelles de la crise actuelle pourrait être la régression de la part de l'industrie dans le PIB de nombreux pays de la région, en raison du faible enracinement de ce secteur d'activité dans la structure productive du pays. En effet, induite de l'extérieur, l'industrialisation pourrait décliner avec le retrait, même relatif, des capitaux étrangers.

Mexique : régionalisation, ouverture et modifications de la spécialisation industrielle

Stéphanie Treillet

Les conséquences de l'ALENA pour l'économie mexicaine seront-elles, avec une intégration accrue aux courants d'échanges et d'investissements internationaux, une maîtrise croissante des technologies et une amélioration des qualifications, ou bien le développement accru d'industries de main d'oeuvre fondées sur l'avantage comparatif des bas salaires ? Au-delà de ces deux analyses opposées apparaît également le risque d'une marginalisation croissante du pays, en raison de la généralisation des modes d'organisation flexibles, exigeant des qualifications et connaissances spécifiques. On peut enfin envisager la possibilité d'une configuration mixte et d'une accentuation de l'hétérogénéité de l'appareil productif mexicain. Si l'examen de l'évolution de la place du Mexique dans les flux d'échanges et d'investissements régionaux, immédiatement après l'ouverture commerciale, semble infirmer l'hypothèse de la marginalisation, il révèle une dépendance industrielle croissante par rapport aux Etats-Unis. La mise en place, avec l'accroissement des flux internationaux de capitaux, de quelques pôles de production intensifs en technologie, ne semble par garantir, une diffusion des innovations au reste de l'appareil productif, dans la mesure où la libération et l'ajustement structurel aboutissent à une dégradation des conditions qui pourraient favoriser un processus d'apprentissage cumulatif.

Financement externe et stabilité de la croissance : les enseignements d'une maquette

Angel Asensio

Le financement externe de la croissance est porteur d'instabilité, non seulement parce qu'il expose les pays emprunteurs à la volatilité des capitaux en cas de variation exogène de leur attractivité, mais aussi parce qu'il peut influencer indirectement cette dernière.

Pour réduire l'instabilité de la croissance dont la globalisation financière est porteuse, la gestion monétaire se doit d'accorder une certaine attention à l'évolution du change réel.

On examine ce problème à l'aide d'une maquette macroéconomique permettant d'apprécier l'apport des deux principales formes de participation de l'étranger au financement de la croissance, et d'en déduire des règles de conduite de l'instrument monétaire. La démarche consiste à modéliser une trajectoire de croissance à peu près régulière et autofinancée, avec une légère tendance à la dépréciation du change réel, de manière à apprécier ensuite les effets des IDE et des investissements financiers de l'étranger sur cette trajectoire, ainsi que les effets de politiques monétaires plus ou moins "attentives" au taux de change réel.

Au terme de cet exercice, les deux de formes de financement externe paraissent antagoniques dans la mesure où l'efficacité de chacune est conditionnelle au choix d'une politique monétaire qui s'avère néfaste pour l'autre. En outre quel qu'en soit le support, le financement externe s'accompagne d'une forme d'instabilité dans la trajectoire de croissance. La politique monétaire apparaît ainsi soumise à un dilemme opposant l'efficacité du financement externe et la régularité de la croissance.

L'IDE apparaît toutefois comme une forme de financement par l'extérieur potentiellement moins instable que l'endettement international.

Le système productif Japon-Asie quelle division internationale du travail ?

Claude Pottier

L'intégration économique régionale entre le Japon et l'Asie orientale est un processus comportant trois grandes caractéristiques

– elle est réalisée surtout par les firmes, notamment japonaises, et non par les Etats ;

– elle unit un centre, le Japon, à une périphérie où le coût du travail est moins élevé (initialement les NPI, puis les pays de l'ASEAN et la Chine) ;

– elle se manifeste par la constitution, dans les pays d'Asie orientale, de bases productives tournées en partie vers les marchés locaux mais aussi vers l'exportation, notamment au Japon.

Du point de vue de la théorie économique, cette intégration soulève donc le problème de la place du coût du travail parmi les facteurs de compétitivité des firmes et, par conséquent, le problème de la nature de la division internationale du travail. On observe bien un processus de glissement des activités intenses en travail peu qualifié vers des pays où les salaires sont de plus en plus bas, conformément aux théories du cycle du produit ou du « vol d'oies ». Mais, parallèlement, des processus productifs très évolués sont directement transférés du Japon vers ces pays, dans le cadre d'une division du travail intra-branche et intra-firme, fondée sur la différenciation verticale des produits. L'accélération de la standardisation des méthodes de production permet un transfert massif de l'activité productive dans des pays où le coût et la qualification de la main-d'œuvre sont plus faibles.

Régionalisme et souveraineté éléments pour une approche institutionnaliste

Mario Dehove

Les théories des relations internationales aussi bien politiques qu'économiques reposent toutes sur l'hypothèse d'invariance des agents accédant au statut d'acteur international. Cet article tente de montrer que l'émergence de nouvelles échelles économiques qui définissent de nouvelles autarcies ne se fait pas seulement sous la seule poussée des logiques d'optimisation économique car elle s'accompagne aussi d'une redéfinition de fond des institutions de base de la société internationale, les États et les organisations internationales.

Sont d'abord rappelées les conditions tout à la fois économiques, juridiques, morales et géopolitiques qui ont permis qu'émerge, au moment où sont conclus les traités de Westphalie, la forme d'organisation des pouvoirs publics qu'est l'État national et que s'instituent des organisations internationales compatibles avec celle-ci, ce qui a mis un terme à l'Empire en tant que principe universel d'organisation de l'ordre du monde.

Sont ensuite évoqués les signes suggérant que ce système d'ordre public interne (l'État national) et d'ordre mondial (les organisations internationales) subit une crise qui n'est pas seulement due au débordement des frontières par l'économique.

Sont enfin esquissés les enjeux d'une redéfinition des principes d'organisation des pouvoirs publics internes et de l'ordre international qui ne soit ni l'impossible extension au niveau des régions économiques émergentes de l'organisation étatique actuelle, ni la transposition à cette échelle des principes d'institution des organisations internationales contemporaines.

English abstracts

Information Services: A New International Division of Labour and Selective Globalisation

Catherine Sauviat

Services with a high information content are playing an increasingly important role in determining where knowledge is concentrated and in creating a new international division of labour based on learning-by-doing, creativity and knowledge appropriation. This new pattern in the division of labour goes hand-in-hand with increasing recourse to information services and the creation of new alliances between providers of these services and companies. To a great extent, this process is shaping the new global information services, an industry which is becoming increasingly central in the globalisation of services in general, both in terms of trade and direct investment. As has already occurred in the consulting and auditing industries, the globalisation of information services is being carried out largely under the control of Anglo-American firms.

This process tends to impose the rules and the principles of United States capitalism as the one best way for all countries. At the same time, certain countries and economic zones are largely excluded from this new cognitive international division of labour.

The Reorganisation of Production in the Countries of Eastern and Central Europe

Dominique Redor

This article first of all studies the reorientation of Eastern and Central European trade towards the European Union. The weight of specialisation patterns inherited from the old centrally planned systems differs from one country to another: it is declining in Central Europe (Hungary, Poland, Slovakia and the Czech Republic) but is still strong in Eastern Europe (Bulgaria and Rumania). Since the mid 1990s, the former group of countries have been concentrating on developing production of goods with medium and even high added value levels.

The article analyses adaptation of national production systems to exogenous change. In Central Europe, reorganisation of industry has brought about product diversification as well as restructuring of companies. There have also been massive layoffs. In the mid 1990s, creation of new private enterprises stabilised unemployment, albeit at a high level.

In the countries of Eastern Europe, as well as in Russia, the main variables of adjustment have been a drop in output and a marked deterioration in the population's standard of living, without any real reorganisation, either of the industry as a whole or within companies.

Export-based Industrialisation: A Way Out of Underdevelopment?
Diana Hochraich

This article analyses changes in the economies of Asian countries since the beginning of the eighties. During this period, most of these countries adopted a development model based on promoting exports. Despite the difficulties that these countries are currently encountering, this model is still considered valid by many economists. However, the notion that this model of industrialisation will enable undeveloped countries to catch up with productivity levels in developed countries has not been proven.

As this model spreads, a new international division of labour seems to be emerging, in which there exist two distinct groups of countries: on the one hand, those which produce goods with little added value; on the other hand, countries which produce more capital-intensive goods. It was often thought that this new pattern in the international division of labour would replace the old one, in which one group of countries produced raw materials (often of only one type) and a second group produced manufactured goods. This change was supposed to enable developing countries to catch up with industrialised countries. But the crisis which has struck Asia over the last year and is now spreading elsewhere is the result of this model. The obstacles to becoming an industrialised countries are very similar to those which used to hold up development in countries producing only raw materials: a trend towards deterioration of exchange rates, structural difficulties caused external debt, and an inadequate level of technology. One consequence of the current crisis in many Asian countries could be a drop in the share of industry in GDP, because this sector's activity is not rooted in domestic production structures. When industrialisation is driven by external factors, it can decline if foreign capital begins to withdraw.

Changes in Industrial Specialisation in Mexico
Stephanie Treillet

What impact will NAFTA have on the Mexican economy? The agreement might help to speed up the country's integration in international trade and capital flows and bring improvements in technological know-how and skill levels. On the other hand, it could encourage development of labour intensive industries based on the comparative advantage of low wages. There is also a risk that the country will be shunted off to one side in the development process because of the spread of flexible work organisation, which requires certain kinds of knowledge and skills. It is also possible that a mix of these patterns will emerge, resulting in an increase in heterogeneity within the national production system. A study of changes in Mexico's position in regional trade and capital flows since the opening up of markets indicates that the country will not be by-passed. However, evidence also points to increasing dependency of national production on the United States. Along with an increase in international capital flows, the creation of a few zones that are specialised in technology-intensive production does not seem to guarantee that this pattern will spread out to the rest of the production system. On the contrary, market liberalisation and structural adjustment are not conducive to the conditions necessary for successful learning-by-doing.

Foreign Investment and Stable Growth: Lessons From a Model
Angel Asensio

As a stimulus to growth, foreign investment leads to instability. This is the case, not only because foreign capital is volatile and comes or goes due to factors beyond the control of individual countries, but also because this mode of development indi-

rectly affects countries' ability to attract foreign capital. In order to reduce the instability caused by financial globalisation, designers of monetary policy must react to changes in real exchange rates.

The author applies a macroeconomic model to this problem and uses it to deduce certain rules for monetary policy. The model is based on an economy with steady self-financed growth, with a slight tendency toward depreciation of real exchange rates. This model is then used to study the impact of the two main forms of foreign investment – direct investment and portfolio investment – as well as the effects of monetary policies which are more or less sensitive to changes in real exchange rates.

The two forms of foreign investment seem to be incompatible in that the efficiency of each one is optimal under a monetary policy which hampers the effectiveness of the other. Whatever its form, external financing leads to instability in growth. Monetary policy faces a dilemma which forces authorities to choose between stable growth and efficient foreign investment. Of the two forms of foreign capital flows, direct investment seems to be potentially less destabilising than portfolio investment.

The International Division of Labour in East Asia

Claude Pottier

The process of regional economic integration between Japan and the rest of East Asia is marked by three main traits.

It has been carried out by firms, especially Japanese firms, and not by states.

Japan is the centre, united to a periphery where labour costs are lower (initially the NICs and later Chinas and the countries of ASEAN).

The countries of East Asia have set up production facilities oriented in part towards local markets but also towards exports, notably to Japan.

From the point of view of economic theory, this integration raises the question of the role of labour costs as a factor of firms' competitiveness and, consequently, the question of the nature of the international division of labour. Production requiring predominantly unskilled labour has shifted to countries where wage-levels have dropped, which is in keeping with theories based on the product cycle. At the same time, however, complex production based on state-of-the-art technology has been transferred from Japan toward these countries, through a system of division of labour within firms or sectors based on vertical product differentiation. Accelerating standardisation of production methods has permitted a large-scale transfer of production to countries where labour costs and labour skills are lowest.

An Institutional Approach to Regions and Sovereignty

Mario Dehove

Both political and economic theories of international relations are based on the assumption that the actors who have acquired international power will never change. However, the emergence of new geographic economic zones has defined new areas of autarchy, and this article argues that this process is driven not only by economic optimisation but also by a need to redefine the very foundations of international society, of states and of international organisations.

The author first gives an overview of the economic, legal, moral and geopolitical conditions which led to the emergence of the nation-state as the predominant form of government at the time of the signature of the treaties of Westphalia. The same conditions gave rise to the creation of international organisations compatible with the new nation-state, while empire ceased to constitute the universal principle of organisation of the world order.