

LA CRISE DE L'ETAT DANS L'UNION EUROPEENNE

UNE SORTIE DE CRISE PAR UNE REFOUNDATION DU SENS ?

PAR

PIERRE VERCAUTEREN (*)

Depuis le début du processus d'intégration européenne, l'édifice en construction est basé sur un principe politique qui n'a jamais été remis en cause fondamentalement, celui selon lequel l'intégration ne peut se réaliser ou progresser sans impulsion des Etats-membres. Si certains courants de pensée comme celui des tenants du fédéralisme envisagent la finalité de l'intégration européenne dans la création d'une forme ou d'une autre d'un Etat fédéral européen – hypothèse accompagnée ou non de celle de la disparition des Etats existants –, l'opinion la plus répandue repose sur la conviction que, dans un avenir prévisible quelle qu'en soit l'échéance, les Etats sont et resteront des acteurs indispensables ou incontournables du processus en cours.

La plupart des analyses du processus d'intégration européenne portent sur l'impact de facteurs externes à l'Union européenne ou sur l'influence d'éléments politiques internes aux Etats-membres, sur une volonté ou absence de volonté de ceux-ci pour tenter de comprendre une évolution qui, en regard des décennies récentes, apparaît sinueuse et saccadée. Dans cette perspective dynamique, les regards sont principalement tournés vers la construction européenne en cours, son avenir, éventuellement sa finalité, en bref une intégration en mouvement, l'Etat étant alors envisagé comme accompagnant ou suivant cette évolution, en la stimulant ou la freinant selon ses intérêts ou ses possibilités. Ainsi, l'Etat est perçu comme une réalité intangible et stable sur laquelle repose un édifice européen en cours de réalisation. Or, principalement depuis la fin de la guerre froide, cette image d'intangibilité et de stabilité est singulièrement ternie. Les constats se multiplient d'un Etat colosse aux pieds d'argile, fragilisé par des phénomènes comme la globalisation économique et l'accroissement des relations transnationales qui échappent à son contrôle. Le débat sur la crise de l'Etat est désormais explicitement ouvert, souvent posé en termes de déclin (Susan Strange, 1996) voire de disparition de cette entité politique (Kenichi

(*) Maître de conférences aux Facultés Universitaires Catholiques de Mons et à l'Université Libre de Bruxelles.

Ohmae, 1995) (1). Désormais, les rapports entre l'Etat et l'Europe qui s'apparentaient auparavant à une équation à une inconnue, celle du devenir européen, laissent apparaître une équation à deux inconnues, l'Etat et l'Europe.

Si l'hypothèse de la disparition de l'Etat à moyen ou long terme paraît excessive, même dans une intégration européenne arrivée à son stade d'achèvement ultime, le débat sur la crise de l'Etat ne peut manquer d'affecter d'une manière ou d'une autre la façon de penser ou repenser le processus de construction européenne. Que l'on soit « fédéraliste » ou non, il est possible de poser comme postulat de départ que les Etats sont et resteront dans un avenir prévisible les principaux vecteurs de toute évolution du processus européen. Mais dans ce cas, comment trouver, donner ou redonner du sens à cette construction si les Etats qui en sont à la base sont frappés d'une crise de sens ?

La manière dont est posé le premier axiome amène à en envisager un deuxième, complémentaire au précédent, selon lequel la crise de légitimité qui touche les Etats – notamment en raison d'une crise fonctionnelle (2) – trouve ses racines ultimes dans la question du sens. La crise de l'Etat au sein de l'Union européenne n'est donc pas qu'un simple problème de fonctions ou de mauvaise efficacité dans l'exercice de celles-ci. Elle s'avère déterminante pour le devenir de l'Etat et, conséquemment, de l'Union européenne. Dans cette perspective, l'objet de la présente contribution consiste à préciser les contours de la crise que traverse l'Etat inscrit dans le processus d'intégration européenne, et, à partir de ce constat, de discerner dans quelle mesure une telle crise peut être résolue dans une refondation du sens de l'acteur étatique.

CRISE COMMUNE ET SPÉCIFIQUE (3)

Le concept de crise de l'Etat peut faire l'objet de diverses interprétations, l'éventail des analyses s'ouvrant sur l'hypothèse du blocage ou de son

(1) Un tel débat est explicitement posé notamment dans l'étude de Patrick McCARTHY et Erik JONES, *Disintegration or Transformation? The Crisis of the State in Advanced Industrial Societies*, St. Martin's Press, 1995. L'hypothèse du déclin inévitable ou irréversible de l'Etat n'est cependant pas universellement acceptée. Nicola Phillips, par exemple, remarque que le processus de mondialisation a généré une situation qu'il dénomme « le paradoxe de la puissance de l'Etat », phénomène résultant de la simultanéité du renforcement et de l'affaiblissement de l'Etat provoqué par la mondialisation (Nicola Phillips, 1998). Linda Weiss va jusqu'à réfuter l'argument de l'impuissance de l'Etat face à la globalisation de l'économie (Weiss, 1998).

(2) La crise envisagée dans une perspective fonctionnelle affecte les trois fonctions de base qui peuvent être dégagées des missions de l'Etat : la cohésion sociale, les grands équilibres macro-économiques et la sécurité (interne et externe). Voir à ce propos : Norberto BOBBIO, *L'Etat et la démocratie internationale*, M. TELLO (dir.), Bruxelles, Complexe, 1998 ; Thomas FLEINER-GERSTER, *Théorie générale de l'Etat*, Paris, PUF, 1986.

(3) L'analyse de la crise des Etats de l'Union européenne peut être posée en référence à une définition qu'en donne Thomas Fleiner-Gerster, à savoir « une entité constituée par un peuple et un territoire, au sein de laquelle le pouvoir politique s'exerce de façon rationnelle et organisée sous forme de souveraineté à l'intérieur et d'indépendance à l'extérieur. », in *Théorie générale de l'Etat*, op. cit., p. 151. Il convient cependant de ne consi-

impuissance, jusqu'à l'éventualité du déclin provisoire ou définitif (Horsman & Marshall, 1994) (4), en passant par le postulat des tensions dues à sa mutation ou de sa recombinaison (McCarthy & Jones) (5). Mais quelle que soit la signification que l'on puisse conférer à la crise de l'Etat dans l'Union européenne, la première caractéristique commune aux Etats-membres est de se présenter le plus souvent de manière nonexplicite, diffuse ou non avouée.

Au-delà de l'ignorance ou de la négation éventuelle de la situation de crise par les responsables politiques, l'aspect diffus de la crise peut s'expliquer par l'impact progressif et non spectaculaire de l'évolution des contraintes externes aux Etats. Une exception qui peut être objectée à cette observation est la fin de la guerre froide en 1989-1991. La fin de la guerre froide est souvent évoquée comme facteur de crise provoquée par une mondialisation économique qui prit désormais le dessus sur la rivalité politico-militaire antérieure. Pour spectaculaires et souvent inattendues que furent les formes revêtues par la fin de la rivalité bipolaire entre les blocs de l'Est et de l'Ouest, cet événement masque plutôt le fait que le phénomène de mondialisation économique trouve ses origines bien avant la fin de la guerre froide (Robert W. Cox, 1996) (6).

Depuis 1989, les contraintes systémiques qui affectent les Etats-membres de l'UE traduisent une relation très complexe entre l'acteur étatique et le monde environnant. Si la globalisation de l'économie a commencé avant la fin de la guerre froide, globalisation qui jusqu'alors n'avait pas été considérée comme générateur de crise pour l'Etat, c'est l'intensité que cette globalisation a atteinte et les effets de celle-ci sur la situation économique à l'intérieur des entités étatiques qui stimule la crise des Etats. Ceux-ci apparaissent dépassés par des mouvements et des flux économiques échappant en tout ou en partie à leur contrôle. L'érosion voire la perte de contrôle exercé

dérègle cette définition que dans sa valeur indicative qui ne peut en tant que telle nier la réalité historique spécifique (dans ses diverses dimensions : politiques, économiques, sociales, culturelles, institutionnelles, etc.) de chaque Etat. En effet, quel que soit le modèle de référence, weberien ou autre, chaque Etat, dans sa réalité actuelle est le fruit d'une conjonction de facteurs aux évolutions particulières. On peut donc s'inscrire dans la remarque de Jean-François Médard lorsqu'il observe : « *Il faut donc immédiatement nuancer le tableau en observant que, dès le début du processus d'étatisation, parallèlement à la diffusion par imitation du modèle étatique sous la pression de contraintes d'origine extérieure, on observe une diversification des Etats européens. Chacun suit son histoire singulière, qui produit un Etat différent des autres, et qui n'est guère qu'une approximation du modèle abstrait de l'Etat.* » in *Le modèle unique d'Etat en question*, in Pierre VERCAUTEREN (éd.), *L'Etat en crise : souveraineté et légitimité en question ?*, actes du séminaire organisé aux FUCaM en octobre 1999, éditions de la FIUC, 2000. Ceci n'empêche cependant pas de considérer qu'en dépit de leurs spécificités, les Etats de l'Union européenne partagent un certain nombre de caractéristiques permettant de dégager les aspects communs de la crise qui les affecte.

(4) Mathew HORSMAN & Andrew MARSHALL, *After the Nation-State : Citizens, Tribalism and the New World Disorder*, Londres, Harper Collins, 1994.

(5) Patrick MCCARTHY et Erik JONES, *op. cit.*

(6) Robert W. COX, « A Perspective on Globalization », in James H. MITTELMAN (dir.), *Globalization : Critical Reflections*, Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 21.

par l'Etat dans la sphère économique (7) ne peut masquer le fait que ce recul soit tantôt subi face à des phénomènes dont l'ampleur dépasse les capacités d'interventions de l'Etat (cas de la chute brutale de valeur de la livre sterling sous l'effet de spéculation, forçant le retrait de cette monnaie du SME au début des années quatre-vingt-dix), tantôt souhaité (en particulier dans les années quatre-vingt lorsque Margaret Thatcher proclamait la nécessité de la subordination de l'Etat aux exigences de l'accumulation du capital et des marchés) (8). Souvent présentés comme victimes de la globalisation et de la perte de souveraineté qui en résulte, les Etats-membres de l'UE sont cependant partiellement responsables de la crise qu'ils traversent. Ainsi, un des fondements de l'intégration européenne repose sur l'abolition des frontières à l'intérieur du territoire communautaire dans une rationalité de libre circulation des marchandises, principe considéré comme facteur de croissance économique et de prospérité. En adoptant ce principe, l'acteur étatique participe à une logique de libre échange qui dépasse le cadre territorial communautaire et qui va progressivement lui faire perdre de plus en plus le contrôle ou réduire son rôle dans l'économie.

Parler de la globalisation en termes exclusivement économiques a quelque chose de trop réducteur tant à propos de la substance même de la globalisation que de ses effets sur la crise des Etats. A cet égard il importe de considérer la globalisation dans une dimension plurielle plutôt que singulière. Robert T. Kurdle distingue par exemple trois globalisations : le marché, la communication et la globalisation directe, par exemple en matière de droits de l'homme (9). Mais si l'on suit la logique des trois fonctions de l'Etat (10), il est aussi pertinent de poser l'existence de trois globalisations, chacune étant liée à une fonction étatique ou à une des trois sphères d'activités politiques (11), la cohésion sociale qui ressort de la sphère de signification, l'économie et la sécurité. En effet, le phénomène de globalisation touche directement ou indirectement ces trois sphères d'intervention politique. Outre la globalisation de l'économie, le dépassement de la dimension étatique pour la gestion des questions de sécurité tant interne qu'externe est une réalité non seulement dans le monde, mais à plus forte raison en Europe. Sur notre continent, la sécurité interne ou externe se décline selon un mode de coopération et/ou d'alliance. Quel Etat-membre de l'Union peut encore caresser

(7) Voir notamment Mathew HORSMAN & Andrew MARSHALL, *After the Nation-State : Citizens, Tribalism and the New World Disorder*, op. cit. ; Kenichi OHMAE, *The End of the Nation State : the Rise of Regional Economies*, Londres, Harper Collins, 1996 ; Susan STRANGE, *The Retreat of the State : the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

(8) Sur cette subordination prônée par Margaret Thatcher voir Leo PANITCH, « Rethinking the Role of the State », in James H. MITTELMAN (dir.), *Globalization : Critical Reflections*, Lynne Rienner Publishers, 1996, pp. 83-113.

(9) Robert T. KURDLE, « Three Types of Globalization : Communication, Market and Direct », in Raimo VÄRYNEN (dir.), *Globalization and Global Governance*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 1999, pp. 3-24.

(10) Voir note 2, *supra*.

(11) Voir à propos de la théorie des trois sphères Pierre VERCAUTEREN, « Quelle place pour l'Etat dans les théories des relations internationales ? », *Studia Diplomatica*, vol. LII, n° 1, 1999, pp. 15-39.

l'ambition de gérer seul de telles questions ? Il en va de même dans la sphère de signification où des enjeux comme l'environnement dépassent désormais les frontières étatiques. Ces globalisations constituent autant de nouveaux défis ou des défis de dimensions nouvelles pour des États qui sont en outre confrontés à la survenance du phénomène d'interdépendance (Keohane & Nye, 1989) observables dans les différentes sphères, et à l'apparition de nouveaux acteurs complémentaires ou concurrents des États.

Les globalisations sont souvent pointées du doigt comme facteur provocateur de crise. Or, cette affirmation doit pour le moins être nuancée, en toute hypothèse pour le cas des États-membres de l'Union européenne. Les globalisations constituent des phénomènes progressifs dont l'impact sur le système international et ses différentes composantes a stimulé ou révélé des facteurs de crise latente à l'intérieur des États. C'est donc à des interactions entre des facteurs externes et internes que les acteurs étatiques doivent faire face dans cette situation de crise. On ne peut ainsi attribuer à la seule mondialisation de l'économie l'érosion d'influence de l'acteur étatique dans la sphère économique (12). Dans cette perspective, les interactions observables indiquent que désormais nous ne nous situons plus dans la période initiée aux XVI^e et XVII^e siècles, alors caractérisée par une démarcation entre le champ interne et le champ externe.

Le constat de perte de contrôle ou d'influence de l'État dans les différentes sphères amène plus d'un observateur à considérer que l'action de ce dernier a perdu de sa pertinence dans ses trois fonctions considérées jusqu'alors comme immuablement liées à la raison d'être de l'État. L'utilisation de la théorie des trois sphères (13) permet de nuancer ce constat. De nos jours, l'État se trouve simultanément confronté à une crise dans les trois sphères liées à ses fonctions, l'économie, la sécurité et la signification. Toutefois, si on ne peut nier le déclin du rôle de l'État dans l'économie (Strange, 1996 ; Ohmae 1996) il semble toutefois excessif de considérer la disparition de l'État dans cette sphère. Sans pouvoir prétendre épuiser la question du rôle de l'État dans l'économie, rôle envisagé comme plus ou moins important selon les théories (Smith, Keynes, etc.), il est cependant possible d'avancer plusieurs considérations. Ainsi, Paul Kennedy (14) a démontré le lien toujours actuel entre la puissance d'un État et sa richesse économique, mettant ainsi en évidence une première motivation de l'État dans cette sphère. En outre, les limites, les conséquences – notamment sociales (phénomène de délocalisation, etc.) – et les crises du jeu économique

(12) La remise en cause de l'affirmation de la mondialisation génératrice du déclin de l'État a été développée dans plusieurs études parmi lesquelles François CRÉPEAU (dir.), *Mondialisation des échanges et fonctions de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 1997 ; Paul KRUGMAN, *La mondialisation n'est pas coupable*, Paris, La Découverte, 2000 ; Vincent WRIGHT, Sabino CASSESE, *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.

(13) Pierre VERCAUTEREN, *op. cit.*

(14) Paul KENNEDY, *The Rise and Fall of the Great Powers : Economic change and military conflict from 1500 to 2000*, Fontana Press, 1989.

mené par ses principaux acteurs, en l'occurrence les entreprises, stimulent des appels internes (tensions sociales) ou externes (cas de l'appel du G7 à une réaction des Etats lors de la crise financière d'Asie en 1998) pour une intervention de l'acteur étatique. Ce point de vue est notamment soutenu par Peter Evans (15). Pour réagir à leur perte de contrôle du jeu économique, les Etats-membres recourent à des interventions communes qui peuvent prendre des formes multiples : création d'une monnaie commune plus résistante aux fluctuations des marchés monétaires, établissement de règles du jeu comme le droit européen de la concurrence, utilisation de fonds structurels européens en faveur des régions en déclin, etc. Cependant, la perspective d'érosion de l'Etat que développe Susan Strange démontre toute la limite des interventions de l'acteur étatique (Strange, 1996). Ces limites ressortent avec d'autant plus d'acuité qu'est apparu ce que Susan Strange appelle de « *l'argent fou* » (« *mad money* ») incontrôlable, disposant d'un pouvoir structurel inconstant et imprévisible (Strange, 1998), l'Etat ayant alors perdu notamment la capacité de réguler les marchés financiers (Jonathan Story & Ingo Walter, 1997).

Le déclin du rôle de l'Etat dans la sphère d'économie – à moins que ce ne soit qu'une transformation – provoque souvent une remise en question sur le sens même de la raison d'être de l'Etat en tant que construction, institution ou acteur politique (Kenichi Ohmae, 1996). Les tensions sociales provoquées par les mouvements économiques et les transformations du système politique international depuis la fin de la guerre froide se conjuguent pour renforcer la perte de la capacité de l'Etat de créer du sens (Luc Ferry, 1998), d'offrir une nouvelle utopie ou un projet (16) (Zaki Laïdi, 1994). L'effondrement du bloc soviétique entre 1989 et 1991 démontre l'échec du communisme comme alternative au système de démocratie libérale liée à l'économie de marché, alors que le communisme lui donnait justement – mais *a contrario* – du sens qu'il a perdu depuis. L'Europe n'échappe pas à cette crise de signification. L'intégration européenne révèle aussi ses limites, notamment dans sa capacité de ré-insuffler de la signification à ses Etats-membres. La construction européenne en tant que projet mobilisateur montre aujourd'hui des signes d'essoufflement. Le problème des réformes institutionnelles, notamment le débat sur le processus de décision, pose avec une acuité nouvelle la question de la raison d'être et du rôle de l'Etat dans un ensemble

(15) « *Economic globalization does restrict state power but transnational capital needs capable states as much or more than does domestically oriented business* », Peter Evans (1992). Ce point de vue est également soutenu par Geoffrey R.D. Underhill qui considère que la perte de la capacité d'un Etat de réguler les marchés financiers observée par Susan Strange n'est pas un phénomène absolu ; voir « *Transnational Financial Markets and National Economic Development Models : Global Structures versus Domestic Imperatives* », papier présenté lors de la troisième Conférence Pan-Européenne sur les Relations Internationales, 16-19 septembre 1998, Vienne, Autriche (panel : « *International Asian Models* »).

(16) Zaki LAÏDI, parlant de l'Etat au milieu « *d'acteurs sans projet* », observe que « *les Etats ont non seulement perdu le monopole du sens, mais sont contraints de s'en trouver un au même titre que les autres acteurs sociaux et dans des conditions à peu près identiques.* », dans *Un monde privé de sens*, Paris, Fayard, 1994, p. 166.

à vocation d'intégration politique. Enfin, l'aspiration à la démocratie liée au modèle d'Etat européen peut aussi comporter en elle une démythification de l'Etat. René Akoun observe que « *la doctrine démocratique s'efforce par principe de désacraliser le pouvoir* » (17). Or, en tant qu'incarnation de ce pouvoir, l'Etat est inévitablement atteint par cette désacralisation, ce qui contribue à sa perte de sens.

En Europe comme ailleurs dans le monde, l'éclatement des frontières étatiques qui se manifeste notamment par la globalisation de l'économie, l'explosion des télécommunications, le développement des relations transnationales de toutes natures et l'apparition sur la scène internationale de nouveaux acteurs influents (organisations internationales, sociétés multinationales, organisations non gouvernementales, etc.) traduisent une crise sans précédent de l'Etat dans la sphère de signification. Exposé à ce que Bertrand Badie dénomme « *la fin des territoires* » (18), l'Etat de plus en plus atteint dans des attributs de sa souveraineté (la monnaie par exemple) apparaît singulièrement affaibli dans son aptitude à préserver une cohésion politique et sociale sur un territoire déterminé (Anne-Marie Thiesse, 1999). Lorsque cette crise de signification se reflète par l'affaiblissement de la capacité d'un Etat de traduire une identité collective, elle peut alors générer un réflexe de repli sur soi, une fièvre nationaliste (19) de tout ou partie d'une collectivité nationale vers la dimension intra-étatique, régionale (John Newhouse, 1997). Bien que la situation à cet égard soit très différente d'un Etat à l'autre au sein de l'Union européenne, le fait régional, quel qu'en soit la forme institutionnelle, a pris davantage d'acuité en Europe au cours de ces dix dernières années. De plus en plus nombreux sont les Etats confrontés au débat sur la centralisation/décentralisation de pouvoirs et compétences en leur sein. Mais la crise identitaire peut aussi prendre d'autres formes comme l'atteste la poussée des extrêmes droites dans plusieurs Etats-membres (Autriche, France, Belgique, etc.).

La sécurité n'échappe pas davantage à ce que Pierre Hassner appelle un « *dépérissement de l'Etat* » (20). Longtemps la sécurité a été considérée comme la sphère de souveraineté absolue des Etats. Or, en particulier depuis la fin de la guerre froide, la porosité des frontières face à un accroissement des

(17) André AKOUN, Francis BALLE *et alii.* (dir.), *Dictionnaire de politique*, Larousse, 1979, p. 252.

(18) Bertrand BADIE, *La Fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995.

(19) Selon Arjun Appadurai, le nationalisme actuel est d'un type nouveau qui ne s'explique pas tant comme une réaction à des phénomènes actuels par une aspiration à des références passées, mais plutôt comme une réaction aux phénomènes simultanés de mondialisation et de flux transnationaux croissants. Voir Arjun Appadurai, « Le patriotisme et son avenir », *Futur antérieur*, n° 27, 1995, p. 41. A cet égard, la logique d'intégration européenne sur une base fonctionnelle économique porte en soi la rationalité de l'ouverture des frontières, la création d'un marché unique et la libre circulation (des personnes et des biens) favorisant les flux transnationaux. La même logique est aussi stimulée par l'OMC.

(20) Pierre HASSNER parle à ce propos de « *dépérissement de l'Etat en tant qu'autorité souveraine capable de maintenir l'ordre et la paix à l'intérieur et d'engager la nation dans des actions extérieures* », dans « De la paix des Etats à la guerre des sociétés », Anne-Marie LE GLOANNEC (dir.), *Entre Union et Nations : l'Etat en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 41.

relations transnationales est le signe d'un affaiblissement marqué de l'Etat dans sa capacité de faire face seul aux défis de sécurité. La crise de l'Etat dans cette sphère présente plusieurs caractéristiques. En matière de sécurité extérieure, quel Etat – à quelques exceptions comme les Etats-Unis – peut encore de nos jours assurer seul la défense de son territoire, à l'heure où deux facteurs se conjuguent pour rendre cette tâche particulièrement difficile : d'une part, le développement de technologies militaires de plus en plus sophistiquées et, d'autre part, le poids de plus en plus lourd du coût financier de la recherche et du développement de nouveaux types d'armements ou d'acquisition de ces armes ? Si aujourd'hui encore de nombreux Etats ne sont pas insérés dans l'une ou l'autre alliance militaire, la pratique de l'alliance de défense dans la plupart des pays occidentaux – c'est-à-dire parmi les pays les plus industrialisés – manifeste une reconnaissance de fait de l'incapacité croissante d'assumer isolément à un coût supportable à moyen ou long terme la fonction de sécurité extérieure. En outre, l'usage de la force pour résoudre les différends est désormais davantage conçu en termes collectifs (comme dans le cas de l'intervention militaire de l'OTAN au Kosovo en 1998) et/ou passifs (le principe de la dissuasion nucléaire au cours de la guerre froide).

Cette mission de défense externe est, du reste, rendue plus ardue par le phénomène de diversification des menaces contre la sécurité d'un Etat. Une telle diversification entraîne une modification de la nature même du concept de sécurité. Traditionnellement, ce concept était défini de manière restrictive en terme de recherche par les Etats d'une protection contre les agressions externes. Cette approche à la base de la conception « réaliste » des théories des relations internationales (Hans Morgenthau, 1993) est à présent battue en brèche par la complexification des problèmes de sécurité auxquels sont désormais confrontés les Etats. La sécurité a acquis une signification de protection contre la fragmentation économique (pour un marché considéré comme devant être ouvert et global) et sociale, les dégradations de l'environnement, et la perte d'identité culturelle (Raimo Väyrynen, 1997). L'altération du contenu de la sécurité implique l'affaiblissement voire la disparition d'une frontière virtuelle, celle qui sépare les enjeux de sécurité externe et interne d'un Etat. Le développement de réseaux de criminalité transfrontalière constitue à cet égard un problème particulièrement aigu. Le crime organisé, basé sur une organisation très élaborée, pratique dans sa structuration et le secret de son fonctionnement un jeu dont le but est d'échapper à toute autorité des Etats. Mais il n'est pas que la criminalité qui pose un défi de sécurité tant interne qu'externe. La forte croissance des rapports transfrontaliers a pour corollaire la constitution de vastes réseaux d'acteurs extra-étatiques dont l'influence peut s'avérer plus puissante que certains Etats. Certains réseaux se situent dans le cadre de la légalité fixée par l'autorité politique (cas de sociétés multinationales ou encore des fédérations

multiples pratiquant le lobbying au sein des Etats-membres ou dans les institutions européennes), alors que d'autres franchissent la ligne de démarcation entre la légalité et la quasi-légalité quand ce n'est pas l'illégalité explicite. Ces deux derniers cas manifestent alors l'existence de « souverainetés de l'ombre » (« *shadow sovereigns* ») à la marge de la société étatique (Carolyn Nordstrom, 1999).

L'érosion du contrôle de l'autorité publique sur l'économie, les difficultés croissantes dans la gestion des questions de sécurité internes et externes se traduisent pour l'Etat par un déclin ou une perte de son monopole effectif de gouvernance hérité d'une époque où les territoires des Etats étaient clairement délimités sur le plan géographique (Scholte, 1999) (21). La fonction de sécurité doit alors être davantage envisagée dans une gestion multilatérale (22) exprimant de la sorte une dénationalisation de la sécurité (Zangl & Zürn, 1998). En Europe, les acteurs étatiques tentent de gérer ce phénomène par un renforcement de la coopération au sein des deuxième (Politique étrangère et de sécurité commune) et troisième (Affaires intérieures et judiciaires) piliers de l'Union européenne.

Souvent présentée comme l'élément déterminant de la crise de l'Etat, la contrainte externe apparaît comme un moyen bien commode utilisé dans les discours pour masquer des facteurs spécifiquement internes d'affaiblissement de l'acteur étatique. Dans cette perspective, plusieurs Etats souffrent en Europe des tensions générées par une logique trop inclusive de l'Etat-providence (Guilhot, 1999) (23), logique selon laquelle les acteurs étatiques ont une propension à faire entrer dans l'intervention publique une part croissante voire excessive d'aspects de la vie sociale, ce qui à terme provoque des dysfonctionnements voire une paralysie de l'action publique. Les cas abondent ces dernières années dans différents Etats-membres : en Belgique, l'affaire Dutroux et la crise de la dioxine, en France, l'affaire du sang contaminé, en Grande-Bretagne, la crise de la vache folle, en Italie, les scandales de corruption, en RFA, l'affaire Kohl, etc. Le secteur public ne semble alors plus en mesure de s'inscrire de manière crédible dans la perspective weberienne d'une fonction publique « rationnelle et rationalisante ». Cet aspect de crise se traduit par une perte d'efficacité et de performance. A côté de ces Etats, d'autres sont moins affectés par ce type de dysfonctionnement.

Le constat de crise simultanée de l'Etat dans les trois sphères marque d'une certaine manière la fin du caractère immuable (24) – pour autant

(21) Jan Aart SCHOLTE, « Globalisation and Governance », dans P. HANAFIN & M.S. WILLIAMS (dir.), *Identity, Rights and Constitutional Transformation*, Ashgate, 1999, pp. 132-153.

(22) Raimo Väyrynen considère dans cette question trois hypothèses de forme de sécurité multilatérale, commune, coopérative ou collective (*op. cit.*).

(23) Nicolas GUILHOT, « La crise de l'Etat-nation », in Hugues JALLON (dir.), *Les Enjeux du débat public contemporain*, Paris, La Découverte, 1999, pp. 30-51.

(24) Anne-Marie LE GLOANNEC, *Entre Union et Nations : l'Etat en Europe*, *op. cit.*, p. 24.

qu'ils l'aient jamais été – de ses fonctions économiques, de sécurité et de cohésion sociale. Au sein de l'Union européenne, l'Etat se doit soit de modifier le contenu de tout ou partie de ses fonctions, soit de changer sa manière de les assumer. Ce dernier aspect correspond du reste à une convergence de pressions (25) au sein même des Etats pour une réinvention de la manière de gouverner visant notamment à la mise sur pied d'un secteur public moins étoffé et plus efficient. L'acteur étatique est ainsi atteint dans ses fonctions mais aussi dans les moyens dont il dispose pour les remplir. De la sorte, c'est le modèle d'Etat weberien qui est touché, l'Etat défini par ses moyens que Weber considérait stables. Devant de telles remises en cause, de quelle stabilité peut-on encore parler ?

Le modèle d'Etat dont l'Europe a hérité du XIX^e siècle se trouve ainsi confronté à une accumulation de facteurs de crise. Celle-ci se traduit souvent par une crise identitaire. Outre les manifestations sporadiques ou plus durables de poussées d'extrême droite, il apparaît manifestement une tension ou un découplage entre Etat et nation. A l'heure de l'érosion ou de l'abolition des frontières intérieures de l'Union européenne, comment des identités collectives peuvent encore trouver des territoires de références suffisamment précis ? Comme l'observe Ole Waever, les frontières étatiques et sociétales ne coïncident que rarement (26). N'assistons-nous pas alors à la fin du territoire national caractérisé par ce qu'Ernest Gellner (27) évoque comme la combinaison spécifique de temps et d'espace ? Face à la juxtaposition des phénomènes de globalisation et de fragmentation, d'interdépendance, de perte ou de fin de souveraineté de l'Etat, ce dernier ne bénéficie plus de cette combinaison particulière d'un espace – désormais éclaté – et d'un temps de plus en plus raccourci par l'accélération des évolutions notamment technologiques et de l'histoire.

L'accumulation des facteurs de crise provoque une remise en cause sans précédent de la légitimité de l'Etat et, au-delà de l'Etat lui-même, du modèle démocratique de gouvernement sur lequel il repose au sein de l'Union européenne. Plusieurs fondements de la démocratie sont atteints. La

(25) Tony Butcher observe six types de pressions convergentes vers une réinvention de la gouvernance : 1° la pression économique et financière sur les gouvernements par exemple pour rétablir l'équilibre financier de l'Etat ; 2° la prise de conscience dans beaucoup d'Etats que la réforme du secteur public était un élément important des ajustements structurels nécessaires comme cadre permettant aux entreprises de préserver leur compétitivité sur les marchés internationaux ; 3° la prise de conscience que le secteur public n'avait pas suffisamment répondu aux attentes des consommateurs de ces services ; 4° l'influence d'un courant de pensée « managériale » comme inspirateur d'une nouvelle forme de gestion publique ; 5° la prise de conscience du potentiel croissant de la contribution des technologies dans la gestion des services publics ; 6° l'impact du processus d'intégration européenne, en particulier par exemple, de la mise en œuvre du Marché Unique, sur les acteurs publics des Etats-membres. Voir Tony BUTCHER, « Reinventing Government : The European Experience », dans Valerie SYMES, Carl LEVY and Jane LITTLEWOOD, *The Future of Europe : Problems and Issues for the Twenty-First Century*, Macmillan Press Ltd, 1997, pp. 43-44.

(26) Ole WAEVER, « Insécurité, identité : une dialectique sans fin », in Anne-Marie LE GLOANNEC, *Entre Union et Nations : l'Etat en Europe*, op. cit., pp. 91-138.

(27) Ernest GELLNER, « Nationalisms and the New World Order », in Carl KAYSSEN & Laura W. REED (dir.), *Emerging Norms of Justified Intervention*, Cambridge, MA : Committee on International Security Studies, American Academy of Arts and Sciences, 1993, pp. 152-153.

crise de légitimité affectant l'Etat se manifeste notamment par un déclin, une fragilité croissante du soutien des électeurs aux partis traditionnels au sein de l'Union européenne. Conscients de cette fragilisation les gouvernants éprouvent d'autant plus de difficulté à donner du sens à leurs actions et projets politiques. Car aux facteurs de crise se conjuguent les attentes paradoxales des citoyens tiraillés entre, d'une part, une volonté de voir les gouvernements gérer l'Etat avec efficacité et compétence, ce qui ressort davantage du modèle élitiste schumpeterien de gouvernement fort et, d'autre part, l'aspiration à une participation des masses aux décisions notamment à travers des consultations locales destinées à influencer les élites politiques (28). A cet égard, on peut observer la coexistence du malaise des citoyens et celui des dirigeants politiques, deux malaises autant attribuables à l'absence de choix clairs des électeurs ou des gouvernants en faveur de l'un des deux modèles, que d'une impossibilité ou incapacité de trouver un équilibre entre ces deux alternatives.

L'énoncé non exhaustif de caractéristiques de crise communes aux Etats-membres de l'UE ne peut masquer les aspects spécifiques de difficultés propres à chaque entité étatique. Ainsi, certains problèmes comme la poussée de l'extrême droite se posent avec plus d'acuité en Autriche qu'aux Pays-Bas. Le débat sur la centralisation/décentralisation présente une toute autre dimension en Belgique qu'en France. Sans vouloir se livrer à une revue de l'ensemble des spécificités de crise dans chaque Etat-membre, quelques exemples (29) suffisent à en montrer la portée. En France, la relance du débat sur la centralisation/décentralisation – notamment dans la tentative du gouvernement Jospin de règlement du problème de la Corse – suscite un questionnement du modèle jacobin d'Etat, celui en vertu duquel l'Etat, garant des valeurs collectives et incarnation de l'intérêt général est omnipotent dans les sphères politique et administrative, cette omnipotence s'accompagnant d'une centralisation. L'Allemagne doit faire face à une crise du « modèle allemand » d'Etat-providence, crise qui se cumule à la question de la redéfinition de son identité stimulée notamment par la réunification allemande de 1990 et le contexte européen d'après-guerre froide. La Grande-Bretagne, confrontée à son déclin depuis la fin du XIX^e siècle, vit une tension entre un passé libéral laissant peu de mission à l'Etat et un présent dans lequel elle doit définir un nouveau rôle par exemple en matière de sécurité sociale, dans l'économie, etc., alors que le centralisme pratiqué durant les gouvernements Thatcher a montré ses limites dans des domaines comme la sécurité intérieure. L'Italie est frappée autant d'une crise de son système

(28) Cette tension entre le modèle élitiste et le modèle participationniste est évoquée dans Michael NEWMAN, « Democracy and the European Union », in Valerie SYMES, Carl LEVY and Jane LITTLEWOOD, *op. cit.*, p. 17.

(29) Des analyses des caractéristiques de crise dans différents Etats peuvent être trouvées dans plusieurs ouvrages parmi lesquels Patrick MCCARTHY et Erik JONES, *Disintegration or transformation? The Crisis of the State in Advanced Industrial Societies*, *op. cit.*

politique, de la défiance de l'électorat à l'égard des partis et des gouvernements de courte durée, que de tensions régionalistes.

En Europe, la crise de l'Etat basé sur le modèle démocratique et une forme plus ou moins développée d'Etat-providence doit être cadrée dans un double contexte, celui de la crise universelle de l'Etat et celui de l'intégration européenne. Sur ce dernier point, le fait que la crise présente simultanément des caractéristiques communes et des aspects spécifiques à chaque Etat peut autant être interprété comme un élément de complication ou de simplification du problème de sortie de crise. Pourquoi une complication ? Car la conscience des spécificités de crise peut exacerber des replis sur soi face à des problèmes justifiant des solutions particulières. Mais, jusqu'à présent quel Etat est parvenu à résoudre isolément sa crise ? Quant à l'hypothèse de la simplification, la conscience de problèmes communs peut susciter une volonté de remèdes communs. C'est dans ce sens que s'est tenu le sommet européen de Tampere en 1999 sur la question de l'immigration. Philippe de Schoutheete évoque dans cet esprit une construction européenne progressant sous la contrainte des nécessités (30).

Analysant le sort de l'Etat-nation en Europe occidentale, Stanley Hoffmann observe : « *as a result, nation-states – often inchoate, economically absurd, administratively ramshackle, and impotent yet dangerous in international politics – remain the basic units in spite of all remonstrations and exhortations. They go on 'faute de mieux' despite their alleged obsolescence; (31)* ». Toutefois, en dépit de ce constat qui semble sauver l'Etat malgré lui, ce dernier autant que l'Union européenne doit faire face au défi posé dans la recherche de leur sens : comment (re)trouver une légitimité par un nouvel équilibre entre des contraintes multiples, économiques, sociales, culturelles, identitaires, sécuritaires (internes et externes) ayant évolué dans leurs natures et leurs dimensions. Dans cette perspective, l'hypothèse d'obsolescence ou de disparition de l'Etat doit plutôt laisser la place à celle de fin d'un ancien modèle d'Etat ou de transformation de l'acteur étatique.

LE DÉFI DU SENS

La question du défi du sens de l'Etat en Europe est traversée par le débat intense au sein de l'Union européenne entre les deux pôles en fonction desquels l'acteur étatique peut être envisagé. A cet égard les opinions oscillent entre les conceptions positive et négative de l'Etat (32). Les partisans de l'approche positive envisagent un Etat dans tout ce qu'il peut apporter de

(30) Philippe DE SCHOUTHEETE, *Une Europe pour tous*, Paris, Editions Odile Jacob, 1997.

(31) Stanley HOFFMANN, « Obsolete or Obsolete ? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe », in Brent F. NELSEN et Alexander C.-G. STUBB (dir.), *The European Union : Readings on the Theory and Practice of European Integration*, seconde édition, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 159.

(32) Ces deux conceptions ont été développées dans l'ouvrage de Norberto BOBBIO, *L'Etat et la démocratie internationale*, op. cit., pp. 261-267.

favorable au développement de l'individu et de la collectivité. Si dans sa logique, cette approche comporte une aspiration à l'extension des institutions étatiques, voire, dans une hypothèse utopiste extrême, à la survenance d'un Etat universel, cette aspiration peut présenter deux implications différentes pour l'acteur étatique face au processus d'intégration européenne. D'une part, l'affirmation de l'importance du rôle de l'Etat peut signifier que l'intégration européenne doit être conçue comme appui ou complément de la dimension étatique; en d'autres termes, dans une perspective utilitariste, l'intégration européenne acquiert de la signification essentiellement dans la mesure où elle permet aux Etats de remplir leurs fonctions dans le sens le plus favorable au développement de l'individu et de la collectivité. Cela induit alors que le centre de gravité et la finalité du processus européen restent situés dans l'Etat, limitant de la sorte l'éventualité de l'autre implication possible de l'approche positive. Dans cette autre implication, le développement des facultés humaines nécessite le dépassement progressif de la dimension étatique, le niveau européen s'avérant plus pertinent pour une telle finalité. L'Etat est alors amené à voir son rôle plus restreint au profit du déploiement des missions européennes.

La conception négative de l'Etat se subdivise elle-même en deux tentatives, l'une faible selon laquelle l'Etat est un « mal nécessaire », l'autre forte voyant l'Etat comme un « mal non nécessaire » (Bobbio, 1998). L'hypothèse de l'Etat « mal non nécessaire » peut se révéler en critique de défaillances, de déficiences ou de dysfonctionnements des acteurs publics : une crise de confiance à l'égard des institutions publiques nationales ou supranationales, une réaction face à une emprise bureaucratique et technocratique qui manque de transparence et échappe au contrôle démocratique, etc. Cette hypothèse peut préfigurer la fin de toute institution à caractère étatique, que ce soit l'Etat ou l'Union européenne, et laisser présager l'avènement d'une société anarchique. A l'heure actuelle une telle éventualité semble la moins plausible et la moins probable. Que ce soit au niveau étatique ou au niveau européen, les nombreuses critiques s'exprimant à l'occasion de crises comme celle de la vache folle, la démission de la commission Santer, etc. révèlent une aspiration à une revitalisation de l'acteur public, une gouvernance plus efficiente, cette aspiration pouvant aussi être envisagée dans une optique d'Etat aux fonctions réduites mais surtout plus efficacement remplies. En aucune façon les critiques n'impliquent la disparition de l'Etat.

L'alternative de l'Etat « mal nécessaire » exprime une conception pessimiste de l'acteur étatique dont la raison d'être réside dans la nécessité de préserver un ordre dans une collectivité au sein de laquelle régneraient autrement la méchanceté et l'arbitraire. C'est l'idée de « *mieux vaut l'Etat*

que l'anarchie » (33). Elle implique une dimension étatique minimale, une perspective limitée dans laquelle est également envisagée l'Union européenne. Cette vision tend aussi à considérer l'intégration européenne dans une optique utilitariste, par exemple comme bouclier contre des effets néfastes de la globalisation.

Ces réflexions sur les deux conceptions de l'Etat appellent trois remarques dans la perspective des rapports entre l'acteur étatique et l'Union européenne. a) Tout d'abord, il convient d'observer que ces deux archétypes coexistent au sein de l'UE à travers d'une part l'Etat-providence qui s'inscrit dans la vision positive, et, d'autre part, l'Etat libéral qui ressort plutôt de l'approche négative faible de l'Etat « mal nécessaire », même si le modèle d'Etat providence semble constituer la référence positive ou négative la plus répandue. Dans ses réflexions sur le concept de gouvernance, Philippe Schmitter dénonce un néo-libéralisme qui se cache derrière une telle notion masquée par une aspiration à une bonne gestion des ressources collectives disponibles (34). Au sein de l'Union européenne, le débat se poursuit de façon larvée sur la manière avec laquelle il convient de gérer ou de subir l'économie libérale de marché liée à une forme plus ou moins développée d'Etat providence. C'est notamment sur ce débat que se situe la question du défi du sens de l'Etat. b) Par ailleurs, les deux conceptions en présence semblent impliquer une logique arithmétique du sens et des fonctions à trouver et/ou à répartir entre le niveau de l'Etat et celui de l'UE. Ce qui est gagné par l'un serait nécessairement perdu par l'autre ou ce qui serait perdu par l'un serait assurément récupéré par l'autre. Or, deux observations permettent de nuancer nettement ce propos : d'une part, ce qui a été perdu par les Etats n'a pas toujours été repris par des « super Etats » ou par des organisations internationales, mais plutôt par des acteurs subnationaux ou transnationaux (ethniques, régionaux ou globaux), ainsi que des réseaux de solidarité et d'intérêt (Pierre Hassner (35); ces acteurs ou réseaux n'entendent pas nécessairement se situer en référence à la dimension étatique; d'autre part, comme cela sera précisé ultérieurement dans cet article, il convient d'envisager également l'hypothèse de la mutation de sens et de fonction de l'Etat et de l'UE). Enfin c), l'éventualité de la mutation ne doit pas être considérée comme exclusive de la logique arithmétique. Certaines missions peuvent être perdues, d'autres transformées.

Que ce soit dans l'option positive ou négative de l'Etat, le défi du sens ne peut être réduit à la seule dimension de « plus » ou de « moins » d'Etat.

(33) *Ibid.*, p. 264.

(34) Philippe SCHMITTER, « Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance », in Corinne GOBIN et Benoît RIHOUX (dir.), *La Démocratie dans tous ses états : systèmes politiques entre crise et renouvelaux*, Academia Bruylant, 2000, pp. 50-59.

(35) Pierre HASSNER, « Obstinate or Obsolete : Non-Territorial Transnational Forces versus the European Territorial State », in Ola TUNANDER, Pavel BAEV, Victoria Ingrid EINAGEL (dir.), *Geopolitics in Post-Wall Europe : Security, Territory and Identity*, Sage Publications, 1997, p. 46.

En outre, une telle question placée dans la perspective des rapports entre les Etats-membres et l'UE ne peut être posée dans n'importe quel ordre. Dans l'optique d'une recherche de signification, il convient de noter que c'est essentiellement l'Etat, en tant qu'acteur principal d'intégration, qui donne du sens à la construction européenne et non l'inverse. Mais cette charge de sens paraît bien lourde à porter pour des Etats affaiblis ou en déclin dans leurs fonctions, et qui, comme cela a déjà été souligné auparavant, traversent eux-mêmes une crise de sens. De plus, si l'Europe, riche d'un demi-siècle d'expérience d'intégration partielle, est porteuse d'espoir de solution de problèmes qui ne peuvent plus être assumés isolément par les Etats, elle représente désormais autant pour ces derniers une contrainte incontournable. Si l'on considère par exemple la sphère économique, les économies des Etats-membres sont trop imbriquées au sein de l'Union européenne pour pouvoir imaginer une existence autonome (36). Le cadre européen fait partie intégrante de la vie même des Etats-membres. C'est donc entre espoir et contrainte que l'Etat se doit de rencontrer le défi du sens.

Par des tentatives isolées – ce qui est de plus en plus rare en Europe – ou dans le cadre de démarches collectives, l'Etat aspire profondément à la sécurité extérieure. A cet égard, l'Union européenne garde une signification fondamentale de paix entre nations. Toutefois, cette signification comporte un paradoxe. En effet, la réussite de l'intégration européenne dans son objectif de paix entre ses Etats-membres amène par là même une réduction de légitimité de la fonction de l'Etat en matière de défense – dans sa mission de protection militaire vis-à-vis de voisins immédiats – dans la mesure où une telle menace n'existe plus depuis des décennies. Il y a certes toujours une nécessité d'assurer une fonction de sécurité extérieure à l'encontre d'un espace géographique extra-communautaire. Mais pourquoi préserver des outils nationaux d'une défense devenue collective depuis un demi-siècle ? L'argument d'une « défense nationale » comme instrument ou attribut de souveraineté résiste de plus en plus mal à l'épreuve des réalités lorsque la souveraineté est elle-même de plus en plus aléatoire (37). Une autre rationalité consisterait à présenter la défense nationale comme faisant partie de l'expression d'une identité collective. Cet argument est lui aussi sujet à critique, tout d'abord parce que, de nos jours, la contribution d'un tel outil de sécurité à l'identité collective est réduite. Cette contribution doit se nourrir d'une menace explicite et significative.

Or, s'il est admis par exemple que la construction européenne a été stimulée par la pression de la guerre froide, ce contexte n'a toutefois pas repré-

(36) En matière juridique, Michael Zürn observe que plus de 50 % des lois adoptées en France constituent des traductions en droit interne de mesures adoptées par l'Union européenne, voir « Democratic Governance beyond the Nation-State », in Michael Th. GREVEN and Louis W. PAULY (dir.), *Democracy Beyond the State : The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Rowman and Littlefield Publishers, 2000, p. 91.

(37) Voir à ce propos Bertrand BADIE, *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999.

senté un facteur suffisamment puissant pour assurer que l'intégration européenne arrive à son stade d'achèvement. Une menace contre la sécurité d'un Etat ne constitue qu'un élément partiel de création de sens et de collectivité. Cette observation vaut tout autant pour l'UE que pour ses Etats-membres. Il s'agit aussi d'un argument provisoire. Lorsque la paix est restaurée et que cette situation est vécue de manière suffisamment durable, l'argument de paix créateur de sens tend à s'effacer ; la situation de paix est de plus en plus considérée comme allant de soi ; l'individualisme caractéristique des sociétés européennes (38) refait surface. Déjà au cours de la guerre froide, mais surtout après, l'argument de sécurité créateur de sens tend à s'épuiser. Il ne peut encore se défendre qu'en fonction de deux hypothèses : soit l'apparition d'une nouvelle menace de sécurité créée par une puissance extra-européenne, soit la survenance d'une menace de sécurité changeant de nature ; ce dernier point se retrouve en Europe notamment dans la problématique posée par le terrorisme ou la criminalité transnationale – ce qui ressort des affaires intérieures et judiciaires, et traduit par là même une interconnexion de plus en plus marquée entre sécurité extérieure et intérieure. Il semble toutefois que dans le domaines des affaires intérieures et judiciaires, les problèmes ne se posent pas avec suffisamment d'acuité pour stimuler par eux-mêmes une création de sens nouveau pour l'Etat ou pour l'UE. Les réflexes restent encore souvent nationaux et la coopération ou l'intégration en ces matières ne progresse que lentement.

Si la sécurité ne suffit pas, où trouver du sens ? Au cours de la guerre froide, les enjeux de sécurité étaient assortis d'une forte connotation idéologique matérialisée par la constitution des blocs politico-militaires. Aujourd'hui deux phénomènes sont observables : d'une part, le déclin ou la disparition des idéologies porteuses de projet utopique s'accompagne d'un certain retour à l'idée de nation voire de nationalisme, ce qui d'une certaine manière s'exprime en Europe par le débat sur la centralisation/décentralisation ; d'autre part, alors qu'auparavant les références de sens (économie de marché, modèle d'Etat, idéologies, etc.) partaient d'Europe vers le monde, actuellement ce qui est proposé en modèle de sens ou de non-sens (39) vient de l'extérieur du continent européen. Avec la fin des utopies, le défi du sens en Europe est surtout abordé en termes réactifs et négatifs. Se protéger par exemple des effets néfastes de la mondialisation de l'économie ou lutter contre l'immigration clandestine semble dominer les débats politiques bien plus que des réflexions sur un projet d'avenir de société politique. Dans la perspective d'une recherche de sens, l'Union européenne garde pour les Etats une signification fondamentale de paix.

(38) Pierre HASSNER, « De la paix des Etats à la guerre des sociétés », in Anne-Marie LE GLOANNEC (dir.), *op. cit.*, p. 51.

(39) Le néo-libéralisme qui, pour beaucoup, est dénoncé comme une idéologie plus ou moins explicitement affichée, est principalement axé sur une conception de la société et du monde centrée sur l'efficience économique. Il ne peut être considéré comme porteur d'un projet global.

Mais cette rationalité, couplée à une logique économique (la paix par la recherche d'intérêts économiques communs au sein d'un marché unique intégré) – une « hollandisation » selon Zaki Laïdi (40) – ne suffit plus à faire sens. La paix paraissant aller de soi, elle semble synonyme de liberté et de sécurité. De plus cette approche réactive de signification est essentiellement centrée vers l'intérieur. L'UE et ses Etats-membres se considèrent prioritairement comme une « puissance civile » à usage interne plutôt que de nourrir une vocation externe et impériale (Hoffmann, 1999 (41)). Ce constat fait écho à Pierre Hassner qui souligne le dépérissement de l'Etat « *en tant qu'autorité souveraine capable de maintenir l'ordre à l'intérieur et d'engager la nation dans des actions extérieures.* » (42) Le problème est alors de savoir jusqu'où, dans un monde globalisé et interdépendant, l'Union européenne ou ses Etats-membres peuvent se permettre de rester une « puissance civile » sans traduction de cette « puissance » vers l'extérieur. « *A la longue, note Stanley Hoffmann, les faiblesses [de l'UE] dans le domaine de la PESC saperont sa force dans les autres.* » (43). Les Etats sont alors renvoyés à eux-mêmes.

En Europe, la question du sens est caractérisée par des désaccords de fonds entre Etats-membres de l'UE. Les divergences sur des questions comme la PESC ou les réformes institutionnelles sont révélatrices des différences de signification que les Etats ont d'eux-mêmes et de l'UE. Elles sont en outre autant de manifestations de fractures selon différents axes. Le premier axe, le plus couramment évoqué, est constitué par la coexistence de « grands » et de « petits » Etats au sein de l'Union. Alors que les « grands » expriment leurs soucis d'éviter que l'ensemble européen ne constitue pour eux un cadre trop contraignant, les « petits » comptent sur la construction communautaire pour empêcher une domination du jeu communautaire par les « grands ». C'est un des enjeux des débats sur les réformes institutionnelles au sein de l'UE. Les « grands » gardent encore à l'esprit une aspiration à rester des puissances, même si ce qualificatif est à envisager dans une optique fondamentalement pacifique. Si l'on replace ce constat dans la perspective d'une Europe « puissance civile », la construction européenne apparaît essentiellement comme un dispositif de gestion des puissances en son sein plutôt qu'un instrument de projection de puissance vers l'extérieur (44). Plusieurs « grands » entendent encore mener des actions séparées pour défendre leurs intérêts sur la scène étrangère alors que des « petits » se montrent moins intéressés par une Europe puissante dans le sens traditionnel du terme que par une Union européenne « puissance civile » d'abord soucieuse du bien-être de ses ressortissants. Un deuxième axe se révèle entre les Etats

(40) Zaki LAÏDI, *Un monde privé de sens*, *op. cit.*, p. 111.

(41) Stanley HOFFMANN, « Quel futur pour l'Europe ? », *Le Monde* du 7 juin 1999.

(42) Pierre HASSNER, « De la paix des États à la guerre des sociétés », in Anne-Marie LE GLOANNEC (dir.), *op. cit.*, p. 41.

(43) Stanley HOFFMANN, *op. cit.*

(44) Voir à ce propos Charles A. KUPCHAN, « Rethinking Europe », *The National Interest*, été 1999, pp. 73-79.

favorables à davantage d'intégration européenne et ceux qui s'y opposent. Les premiers que l'on trouve parmi les convaincus des bienfaits de la conception positive de l'Etat (cf. *supra*) voient dans la construction européenne le moyen de répondre à des défis qu'ils ne peuvent plus relever isolément. Les deuxièmes sont animés d'une volonté de préserver d'abord leurs spécificités et leur identité. Enfin, un troisième axe est tracé par le débat déjà évoqué auparavant entre les partisans de la vision positive de l'Etat et les adeptes de la conception négative faible (l'Etat « mal nécessaire »).

Au milieu de ces fractures, l'Europe peut-elle contribuer à la recherche de sens de l'Etat ? Dans la perspective des trois fonctions de l'Etat (la sécurité, les équilibres macro-économiques et la cohésion sociale), la stratégie suivie jusqu'à présent dans le processus d'intégration européenne indique que c'est dans le domaine économique que le débat est le plus ancien et avancé. Il est également posé sur la fonction de sécurité, mais de façon beaucoup plus limitée tant sur le plan externe (la PESC) qu'interne (les affaires intérieures et judiciaires). Même si elle est liée aux débats sur les deux autres fonctions, la réflexion sur la cohésion sociale est beaucoup plus tardive. C'est notamment au sein de ce dernier débat que sont posés le problème de l'homogénéité de l'Europe avivé par la crise des Etats, et la question identitaire. En Europe, l'Etat représente la principale incarnation d'une identité collective ; à l'heure actuelle, l'Union européenne ne peut y prétendre. Mais est-il possible ou souhaitable qu'elle l'incarne jamais ? Cela semble peu probable aussi longtemps que les Etats-membres sont tiraillés entre nationalisme et cosmopolitisme (45). Cette tension révèle la crise identitaire des Etats. Centrale en matière de cohésion sociale et dans la recherche du sens, la question identitaire doit être abordée avec prudence. Sans pouvoir, dans le cadre de ce chapitre, épuiser une telle question, il convient de préciser que l'identité n'est pas comprise ici comme une donnée objective mais plutôt comme un construit social, voire une illusion (46) (Bayart, 1996), quoique très présente et incontournable. La dimension identitaire doit alors être d'abord considérée comme évolutive.

Cette évolution, observable selon des caractéristiques propres à chaque Etat-membre, peut être aussi un facteur de crise et de sortie de crise. La tension entre nationalisme et cosmopolitisme va-t-elle provoquer un repli sur une recherche d'identité considérée comme plus restreinte et cohérente, une sorte de « noyau pur et dur », ou déboucher sur une identité plus large, plus cosmopolite, évoluant vers une « identité européenne » ? Ole Waever relève que la dimension européenne constitue un élément de tension dans la question identitaire, entre le niveau communautaire et l'identité natio-

(45) Pierre HASSNER, « Obsolete or Obsolete : Non-Territorial Transnational Forces versus the European Territorial State », in Ola TUNANDER, Pavel BAEV, Victorial Ingrid EINAGEL (dir.), *Geopolitics in Post-Wall Europe : Security, Territory and Identity*, op. cit., p. 46.

(46) Jean-François BAYART, *L'Illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996.

nale (47). Si les partisans d'une intégration européenne arrivée à son achèvement politique escomptent la survenance d'une identité européenne, la réalité en laisse pour l'heure paraître peu de signes d'avancement. A moins, pourrait-on rétorquer, qu'une identité européenne soit envisagée dans la perspective d'une identité multiple vers laquelle évolue la crise identitaire au sein de l'Etat; dans ce cas, l'identité européenne ne serait qu'un des trois niveaux – le niveau intra-étatique (région, land, etc.), le niveau intermédiaire que deviendrait l'Etat, et le niveau *supra*, étatique – entre lesquels un nouvel équilibre est encore à trouver.

UN « NOUVEL ÉTAT » ?

Réceptacle – réel ou insuffisant – d'une identité collective, l'Etat ne peut trouver sa seule légitimité dans la dimension identitaire. Dans la crise multidimensionnelle qu'il traverse, l'Etat est, par instinct de survie politique, condamné à retrouver une légitimité dans ses fonctions traditionnelles – ce qui semble de plus en plus difficile – ou à se définir de nouvelles fonctions. La manière avec laquelle il est engagé dans sa quête de sens est cependant significative de son désarroi. Signe de la perte de capacité « offensive » de l'acteur étatique quant à son influence ou son contrôle sur le jeu interne et international, la démarche par laquelle il poursuit sa recherche de sens est essentiellement « défensive » ou réactive. Ainsi, comme le relève Pierre Hassner, « *ce sont les Etats nationaux qui, s'ils n'ont plus la capacité d'assurer ni sécurité ni intégration au sens fort, gardent celle d'empêcher les organisations internationales ou supranationales à se substituer à eux* » (48). Toutefois, l'époque actuelle semble surtout être une époque de transition pour l'Etat. La démarche qu'il suit peut amener sa transformation d'un Etat interventionniste davantage caractéristique de l'Etat-providence qui a montré ses limites vers un « nouvel Etat » dont on ne peut qu'esquisser quelques traits. Il convient de préciser d'emblée que si ces traits ne sont pas nouveaux par leur nature, ils ont néanmoins acquis avec le temps une importance qui, au fil du temps, s'impose dans la signification même de l'Etat.

La forte contrainte qu'exercent les lois du marché dans un contexte d'économie globalisée amène souvent à considérer l'Etat comme « régulateur ». Ce rôle suppose, selon Burkard Eberlein « *la restriction du choix (privé) par l'imposition de règles (publiques)* ». Dans cette perspective, « *l'Etat, autrefois producteur de biens et de services, devient neutre.* » (49). Si cette acception de la régulation s'inscrit dans une logique de recherche d'efficacité des services publics et de libéralisation des marchés publics au sein de l'UE, elle ne peut

(47) Ole WAEVER, *op. cit.*, p. 123.

(48) Pierre HASSNER, *op. cit.*, p. 53.

(49) Burkard EBERLEIN, « L'Etat régulateur en Europe », *Revue Française de Science Politique*, volume 49, n° 2, avril 1999, pp. 205 et 206.

toutefois se limiter à une signification exclusivement économique. En effet, les contraintes ou les effets de mouvements économiques peuvent générer des effets (restructuration d'entreprises, délocalisation, etc.) qui provoquent inévitablement des appels à l'intervention de l'acteur étatique pour pallier, compenser ou remédier autant que possible aux inconvénients du marché. En Europe, qu'il le veuille ou non, l'Etat n'est pas neutre. Un Etat neutre en matière économique traduirait trop explicitement son impuissance face aux marchés et accélérerait sa perte de légitimité. Les attentes les plus diverses des citoyens impliquent que la fonction de régulation inclue les impératifs d'équité de redistribution. A cet égard, William Wallace observe que le recul de l'Etat en matière économique et de sécurité signifie que son rôle principal, en Europe, réside désormais dans la redistribution de bien-être et de biens collectifs (50).

Une deuxième dimension de l'Etat en devenir peut être observée dans sa capacité de « médiation » et de « négociation ». L'évolution des relations économiques et sociales observable en Europe a progressivement, au cours de ces dernières décennies, entraîné l'Etat dans un rôle visant à mettre en rapport des acteurs non étatiques (par exemple syndicats et employeurs) ou des acteurs publics et privés afin de prévenir ou résoudre des différends (51). L'Etat médiateur, en tant qu'acteur public, peut être amené à intervenir soit en application de lois prévues à cet effet – la « médiation publique » (de Briant et Palau, 1999), soit en réaction à des circonstances nécessitant son entrée en jeu. Il est intéressant de noter à ce propos combien ce rôle de médiation tend à se formaliser de plus en plus et à se répandre au sein des Etats-membres de l'UE par exemple par la création de services officiels d'*Ombudsman* investis d'une compétence d'intervention en cas de litiges entre des citoyens et des services de la fonction publique. Le champ d'intervention de l'Etat en tant que médiateur est essentiellement situé à l'intérieur de ses frontières. Si des différences sont observables d'un Etat à l'autre de l'UE, son intervention médiatrice tend à s'étendre dans des domaines de plus en plus variés.

L'intervention de l'Etat en tant que « négociateur » constitue pour ce dernier un autre moyen de retrouver ou de préserver sa légitimité. En France, écrit Pierre Rosanvallon, « *L'Etat est devenu un agent qui négocie* » (52). Cela est vrai également pour les autres Etats-membres de l'Union européenne. Le rôle de négociateur étatique peut prendre deux tournures selon qu'il s'agit de questions de politique intérieure ou de politique étrangère, même si, en Europe, la distinction entre affaires intérieures et affaires extérieures tend à s'effacer dans la réalité. Dans le domaine interne, l'Etat négociateur est

(50) William WALLACE, cité par Anne-Marie LE GLOANNEC, *op. cit.*, p. 30.

(51) A propos du rôle de médiation, voir Vincent DE BRIANT et Yves PALAU, *La Médiation : définition, pratiques et perspectives*, Nathan Université, 1999.

(52) Pierre ROSANVALLON, *L'Etat en France*, Paris, Seuil, 1990, p. 280.

principalement amené, dans une logique d'Etat régulateur, à opérer des arbitrages (53) entre partis ou groupes d'intérêts. En tant que négociateur, il peut sortir du rôle d'arbitre s'il est animé d'une volonté et d'une capacité de présenter un projet porteur de sens pour la collectivité. Mais ce projet devra suffisamment tenir compte des intérêts en présence. En politique extérieure, le rôle de négociateur est à envisager essentiellement dans l'optique de la défense des intérêts nationaux, ce qui s'inscrit davantage dans les missions traditionnelles de l'Etat. Mais il se doit de jouer son rôle dans des matières de plus en plus variées et complexes. En outre, étant affaibli dans ses trois sphères d'activité politique (sécurité, économie, et signification, cf. *supra*) il lui faut, plus que par le passé, être suffisamment flexible car il n'est plus en mesure de défendre ses intérêts avec assez d'efficacité en adoptant une attitude rigide. Enfin, il est contraint par un jeu multidimensionnel dans lequel interviennent des réseaux, des acteurs étatiques ou non étatiques, et des règles de jeu de plus en plus nombreuses et complexes.

QUELQUES CONCLUSIONS

En toute hypothèse, il est encore trop tôt pour déterminer formellement si ces quelques traits de l'Etat en devenir – régulateur, médiateur et négociateur – sont suffisants pour lui redonner une légitimité et du sens. Ces caractéristiques traduisent cependant une mutation profonde de l'Etat tout en constituant des moyens (par une redéfinition de son rôle) par lesquels il tente de résoudre la crise à laquelle il est confronté. Cette transformation ne signifie pas pour autant la fin de l'Etat dans ses trois sphères traditionnelles. Pressé par la crise à se redéfinir du sens dans ses sphères malgré son affaiblissement, l'acteur étatique apparaît plutôt comme un hybride du modèle hérité des XIX^e et XX^e siècles. Mais alors, dans quelle mesure cette hybridation permettra à l'Etat de sortir de la crise qu'il traverse ? Si des réactions observables dans les trois sphères indiquent que l'Etat se trouve toujours être le point de convergence de nombreuses attentes, rien ne prouve qu'en dépit de ses nouveaux traits (médiateur, régulateur, etc.) son recul ne se poursuivra pas. Au milieu d'une telle incertitude, dans quelle mesure la sortie de crise de l'Etat – et de l'Union européenne qui lui est liée – et le défi du sens ne passeraient pas par une « révolution constitutionnelle », par l'élaboration d'un nouveau « contrat social » au sein et entre les Etats. La « révolution constitutionnelle » est d'abord un acte de clarification et de reconnaissance de ce qu'est devenu l'Etat, des réalités internes et externes dans lesquelles il doit vivre, et des fonctions qui lui sont attribuées ;

(53) L'arbitrage se distingue de la médiation en ce qu'il implique un choix de l'acteur étatique pour trouver une solution aux enjeux de la négociation, alors que la médiation est davantage destinée, au moyen de la mise en présence des parties au litige, à créer un cadre favorable à l'émergence d'un accord à trouver par les parties elles-mêmes. L'arbitrage est donc envisagé ici dans une acception plus large que la définition juridique qu'en proposent Vincent DE BRIANT et Yves PALAU, *op. cit.*, p. 116.

en cela elle constitue un acte créateur de sens. Ce « contrat social » à élaborer est d'une certaine manière le réceptacle de l'identité de la collectivité étatique exprimée à travers les principes cadres qu'elle entend se donner. Il doit permettre notamment de clarifier le nouvel équilibre que l'Etat doit trouver entre ses trois fonctions et entre ses différents niveaux de pouvoir, régional, national et européen. Dans cette perspective, une telle révolution est-elle possible en Europe pour chaque Etat séparément, ou ce processus doit-il être envisagé comme un partenariat entre les Etats et l'Union européenne ?

Dans sa dimension européenne, le débat sur une « révolution constitutionnelle » est perturbé par plusieurs facteurs. La question se pose tout d'abord de savoir dans quelle mesure les caractéristiques communes de crise des Etats-membres sont suffisantes pour permettre de dépasser le réflexe de repli sur soi de chacun stimulé par les spécificités nationales de crise. Ensuite, les Etats ont tendance à reporter sur le niveau européen leurs propres contradictions ou, plus ou moins consciemment, attendent de l'Union européenne une solution à celles-ci. De plus, si les rapports entre les Etats et l'Union européenne sont envisagés dans une telle perspective utilitariste de recherche d'intérêt national, ce que considère par exemple Andrew Moravcsik (54), cette approche a ses limites. En effet, dans quelle mesure l'Etat ne met-il pas le doigt dans un engrenage dont il ne pourra plus sortir ? De fait, les sorts de l'Etat et de l'UE sont déjà tellement liés que la possibilité d'une sortie de l'Union est de plus en plus théorique et peu plausible. Toutefois, dans l'optique d'une recherche de sens, cette vision négative d'un Etat ou d'une UE « mal nécessaire » ne suffit pas à donner suffisamment de signification que ce soit à l'Etat ou à la construction européenne. Le sens de l'un et de l'autre peut alors s'affaiblir, se déliter. L'option de l'Union européenne pour les Etats serait-elle encore viable ? Et qu'advient-il des dimensions de régulation, de médiation et de négociation de l'Etat en devenir ? Par ailleurs, le débat est également perturbé par la frilosité des Etats souvent convaincus qu'en matière de souveraineté et de compétences, le jeu avec l'UE est à somme nulle voire négative. Cette crainte se cumule au fait qu'en Europe différentes conceptions de l'Etat sont présentes dans ce débat. Au-delà de ces conceptions, la question identitaire brouille les cartes dans la mesure où, comme le relève Jean-François Bayart, « elle est infinie et indomptable (...) et n'est pas une totalité cohérente » (55).

Ainsi, dans cette période de remise en question, les Etats-membres de l'Union européenne montrent certaines caractéristiques communes de crise qui s'ajoutent à leurs problèmes spécifiques. Il est affecté simultanément à trois niveaux de crise : le citoyen, l'Etat et l'Europe. Cette crise touche son fonctionnement, sa légitimité, son identité et son sens. L'Etat européen est

(54) Andrew MORAVCSIK, « Liberal Intergovernmentalism and Integration : A Rejoinder », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, n° 4, Décembre 1995, pp. 611-628.

(55) Jean-François BAYART, *op. cit.*, p. 231.

atteint dans ses trois fondements : la démocratie libérale, les attentes sociales générées par l'économie de marché, et le modèle d'Etat de référence oscillant entre l'Etat-providence et l'Etat « mal nécessaire ». Il est coincé entre la nécessité de retrouver du sens et l'appel à donner une signification à une construction européenne dont il reste une pierre angulaire. De la sorte, il est tiraillé entre une tendance ou des pressions internes à se chercher seul une issue à la crise et une aspiration à se tourner vers l'Europe dans laquelle il est trop engagé.

