

Quand l'Union européenne reste une affaire d'États

Christian Lequesne

► **To cite this version:**

Christian Lequesne. Quand l'Union européenne reste une affaire d'États. Critique Internationale, Presses de sciences po, 1999, pp.67-72. hal-01044911

HAL Id: hal-01044911

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01044911>

Submitted on 24 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Quand l'Union européenne reste une affaire d'États

par Christian Lequesne

ANDREW MORAVCSIK

The Choice for Europe.

Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht

Ithaca, Cornell University Press
et Londres, Routledge, 1998.

mon secret espoir, avant d'entamer la lecture de ce livre, était d'y découvrir quelques nouvelles pistes de réflexion contribuant à renouveler le débat théorique sur l'Union européenne (UE). Mais hélas, le lecteur déjà familier de Moravcsik n'y trouvera qu'une synthèse dans laquelle l'auteur développe les thèses qu'il a élaborées depuis une dizaine d'années sous la bannière de l'« intergouvernementalisme libéral »¹. Une

phrase figurant dans l'introduction du livre résume son principal argument : « L'intégration européenne est une forme moderne de politique de puissance conduite pacifiquement par des États démocratiques pour des raisons qui sont largement économiques » (p. 5). La valeur ajoutée de l'ouvrage par rapport aux articles qui l'ont précédé est dès lors de permettre à Moravcsik de renforcer sa démonstration théorique en s'appuyant sur des études de cas plus nombreuses.

The Choice for Europe offre plusieurs niveaux de lecture. Il donne même parfois l'impression de contenir deux ouvrages en un. Le premier est une histoire narrative de l'Union européenne analysant avec force détails les grandes étapes de sa formation depuis la conférence de Messine qui a préparé, en 1955, la signature des traités de Rome jusqu'à la conclusion, en 1991, du traité de Maastricht. Cette chronique part du principe que ce sont des « leaders nationaux animés par des choix rationnels » (p. 18) qui ont fait l'histoire de l'Union. Rapportée à un cadre français de comparaison, elle ferait plutôt penser à Renouvin qu'à Braudel. Moravcsik n'hésite pas à souligner la nécessaire prise en compte de la « volonté politique » (p. 4) de ces leaders nationaux, en définissant du reste cette notion de manière parfaitement tautologique puisqu'elle est l'acte décisionnel « reflétant leur volonté » (p. 4). Et pourquoi faire débiter cette histoire à la négociation des traités de Rome et non à celle du traité de Paris instituant la CEEA qui a représenté, en 1951, le véritable acte fondateur de l'UE ? Est-ce parce que la période 1951-1955 n'aurait pas permis à l'auteur d'appliquer son schéma théorique ? Il convient toutefois de saluer

le minutieux travail que représentent ces quarante années d'histoire de l'UE dans laquelle chacun pourra puiser d'utiles informations sur la mise en œuvre de la Politique agricole commune en 1962, la négociation du Système monétaire européen en 1979, ou encore celle du marché intérieur en 1986-1988. Mais ce souci du détail a un coût, un certain manque de concision se manifestant parfois par des redites. À titre d'exemple, Moravcsik cite page 56 une phrase issue des mémoires de Lord Arthur Cockfield relatant son expérience au sein de la Commission européenne, qu'il reprend *in extenso* page 316.

Le second ouvrage est clairement un exercice théorique. S'appuyant sur un matériau historique bien maîtrisé, Moravcsik entend convaincre son lecteur, comme l'historien britannique Alan Milward l'avait fait avant lui², de ce que l'intégration européenne n'est pas le résultat d'une forme particulière d'idéologie supranationale animant des acteurs politiques, pas plus qu'elle n'est une réponse à des contraintes qui seraient de nature géopolitique, mais qu'il s'agit d'un processus beaucoup plus « normal » (p. 5) par lequel les représentants des principaux États-nations européens tentent de promouvoir leurs intérêts économiques d'une manière rationnelle.

La critique des choix théoriques retenus dans ce livre peut être amorcée en soulignant quatre apports convaincants. Le premier est l'affirmation qu'il faut absolument sortir l'étude de l'intégration européenne de l'idiosyncrasie dans laquelle les analystes ont souvent tendance à la plonger. Moravcsik a raison de s'insurger contre ce que Gérard Duprat appelle cette « lapalissade »³ selon laquelle l'UE est une construction *sui generis* dont la compréhension échapperait à toute comparaison, que cette dernière porte sur les relations entre l'État et le système international ou sur la formation de l'État. Le deuxième mérite de Moravcsik est son refus d'envisager l'analyse de l'UE sans prise en compte sérieuse des États et des politiques nationales. Si sa vision de la formation des préférences nationales à l'égard de l'intégration européenne est sans doute trop réductrice, comme on le verra plus loin, elle présente néanmoins l'avantage de bien lier l'interne et l'externe. Son troisième mérite tient au renoncement explicite à cette insupportable prétention – présente chez les néofonctionnalistes mais aussi dans certains de ses précédents écrits – de formuler une théorie générale de l'intégration européenne dotée d'une portée prédictive. Si j'ai semblé regretter de ne pas toujours avoir été suffisamment surpris par le livre de Moravcsik, l'affirmation selon laquelle il faut abandonner l'idée d'une « *grand theory* » de l'UE pour s'en remettre plutôt à des « théories générales de l'intégration économique, du marchandage interétatique et des régimes internationaux » aura au moins été une heureuse découverte.

Le quatrième et non le moindre mérite de ce travail est de s'appuyer sur une grande variété de sources en anglais, en français, en allemand et en italien qui ne

laissent pas indifférent, tant nos collègues anglophones de la « jeune génération » travaillant sur le sujet nous ont habitués à ne plus voir citer en bas de page que ce qui est publié dans leur langue maternelle et, par conséquent, à voir toujours reproduire les mêmes modèles d'analyse et de pensée. Ce n'est pas sans une certaine fierté que Moravcsik déclare d'ailleurs ne citer que des « faits issus de sources primaires » (p. 83), dont on regrette qu'elles ne figurent pas en fin de volume sous la forme d'une bibliographie. Je lui objecterais cependant que son effort bien réel de diversification des sources doit être nuancé par le fait qu'il utilise beaucoup d'autobiographies et de témoignages d'acteurs qui sont souvent des plaidoyers *pro domo* reconstruits *a posteriori*. On aurait aimé que figure dans son livre une réflexion épistémologique quant à l'emploi de ce type de sources, comme on aurait souhaité disposer de commentaires critiques sur les entretiens qu'il a menés, avec également une liste de ces entretiens en fin d'ouvrage. Si Moravcsik ne s'est pas embarrassé de telles précautions, c'est sans doute qu'il est convaincu de l'existence d'une réalité objective que le chercheur est en mesure de capter dès lors qu'il croise ses sources, fussent-elles des écrits ou des paroles d'acteurs. Il exprime une forme de positivisme qui interpellera tous ceux qui se sont frottés à l'analyse du politique contemporain.

The Choice for Europe appelle cependant quatre critiques plus négatives qui rejoignent celles que j'ai pu formuler à l'égard de précédents travaux de l'auteur⁴. La première porte sur cette obsession à vouloir analyser l'intégration européenne comme une série de décisions dont il convient toujours de déterminer la causalité dominante. La confrontation systématique des études de cas à trois variables causales – les contraintes géopolitiques, l'idéologie supranationale des acteurs et la rationalité économique – dans le but de parvenir à la conclusion que la dernière compte toujours plus que les deux autres paraît souvent artificielle. Que le général De Gaulle ait décidé, en juin 1965, de pratiquer la « politique de la chaise vide » à Bruxelles parce que l'introduction du vote à la majorité qualifiée au Conseil réduisait la capacité de la France de peser sur la Politique agricole commune n'est certainement pas faux. Mais quel critère objectif permet à Moravcsik d'affirmer – au-delà de sa propre reconstruction de la rationalité de De Gaulle – que cette motivation utilitariste a compté davantage que l'opposition idéologique du président français à un modèle d'intégration supranationale incarnée par la commission Hallstein (pp. 235-236) ? Dans le même ordre d'idée, cela a-t-il vraiment un sens de savoir si, après la chute du mur de Berlin, des considérations économiques – comme la convergence des politiques économiques ou la mobilité du capital – ont été plus déterminantes dans l'acceptation de l'Union économique et monétaire par Kohl que le désir d'insérer la réunification dans un contexte géopolitique européen (pp. 396-404) ? Et si c'était tout cela à la fois ? Bien que Moravcsik accepte

l'existence de causalités multiples, il souffre de cette tendance réductrice à voir *une* rationalité *dominante* dans chaque fait social ou politique. Ce n'est pas, bien entendu, le fait que la variable « rationalité économique » agisse qui me paraît contestable mais ce désir d'en faire celle qui compte *toujours* le plus.

Une deuxième lacune du livre de Moravcsik est liée, paradoxalement, à la prise en compte des politiques nationales dans l'analyse de l'UE, dont je me réjouissais plus haut. Son schéma libéral de formation des préférences nationales défini comme le reflet « des objectifs des groupes sociaux internes qui influencent l'appareil d'État » (p. 24) emprunte trop au modèle pluraliste américain, alors qu'en Europe il faut considérer des modèles de médiation État-société fort différents en fonction des héritages historiques nationaux. Il existe, au sein de l'UE, des exemples de décision où la demande des acteurs économiques n'a eu strictement aucun impact sur la préférence nationale exprimée par tel gouvernement à Bruxelles. Sans se rendre compte des contradictions qu'il soulève, Moravcsik le montre lui-même lorsqu'il décrit la manière dont le chancelier Schmidt a accepté la création du SME en 1979 contre l'avis de la Bundesbank mais aussi d'une bonne partie des banques et des industries allemandes (pp. 250-259). En outre, si Moravcsik ne nie pas l'émergence de formes de transnationalisation des intérêts au sein de l'UE, il est dommage qu'il ne s'inquiète pas davantage de l'impact de ces dynamiques sur la définition des préférences nationales. Dans la partie consacrée à la négociation de l'Acte unique européen, l'analyse du lobbying transnational en faveur du marché intérieur mené par les industriels au sein de l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE) ou de la Table ronde des industriels européens (pp. 355-359) est ainsi trop déconnectée de celle de la formation des préférences nationales en France, en Grande-Bretagne et en Allemagne.

Ma troisième critique tient au fait que Moravcsik n'analyse pas assez finement l'État ou plutôt les États qui sont parties prenantes de l'UE. Bien comprendre le rapport UE-États implique de disséquer ces derniers plus qu'il ne le fait, afin de montrer que les différents segments qui les composent sont – malgré l'existence de mécanismes de coordination intergouvernementale – en mesure de se projeter directement sur la scène européenne et d'y défendre des politiques relativement autonomes, le cas échéant en réseau avec les segments d'autres États. Il est frappant que, dans sa partie consacrée à la négociation de l'Union économique et monétaire, Moravcsik insiste peu sur la mise en réseau des administrations du Trésor ou sur celle des banquiers centraux, dont on sait qu'ils ont largement contribué à la diffusion du paradigme de la stabilité monétaire et de l'indépendance de la Banque centrale européenne. De même a-t-on envie de lui demander si la création d'un pilier intergouvernemental pour le traitement de la Politique étrangère et de sécurité commune, lors de la négociation du traité de Maastricht, n'est pas due davantage à l'intérêt bureaucratique du Quai d'Orsay (soutenu par l'ensemble

des ministères des Affaires étrangères) plutôt qu'à la volonté affirmée des leaders politiques français (p. 450). En somme, Moravcsik n'est pas assez convaincu que l'analyse du positionnement des États face à l'UE nécessite une étude de la redéfinition des hiérarchies de pouvoir qu'induit la négociation européenne pour les différents acteurs qui les composent : agences et ministères, *Länder* et régions, banques centrales... Cette critique amène à évoquer la manière dont Moravcsik définit la négociation européenne comme le résultat d'un marchandage entre États (*inter-state bargaining*). Ce n'est pas tant cette conception intergouvernementale qui pose problème que la simplification des jeux décisionnels visant à accorder une place prépondérante aux « grands » États : Allemagne, France et Grande-Bretagne. L'une des caractéristiques essentielles du processus de négociation européen est en effet d'offrir à l'ensemble des États – notamment par l'institutionnalisation du vote majoritaire – une possibilité de peser sur la distribution des gains à bien des égards supérieure à leur poids et à leurs ressources économiques objectives. Lors de la négociation du traité d'Amsterdam, l'opposition des « petits » États à la réforme du système de vote à la majorité qualifiée en fut la brillante démonstration. Si l'on peut accepter la thèse de Moravcsik selon laquelle l'Acte unique européen a été adopté en 1986 grâce à une convergence libérale de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni autour du projet de marché intérieur, on ne doit pas négliger que le doublement des fonds structurels souhaité par l'Irlande et les pays méditerranéens, ou encore les réformes institutionnelles voulues par les pays du Bénélux, ont eu un poids non négligeable dans l'adoption du paquet final.

Ma dernière critique porte sur la sous-estimation délibérée de l'autonomie dont disposent parfois les institutions européennes – en particulier la Commission – vis-à-vis des États dans la négociation européenne. Il ne s'agit certes pas d'opposer à Moravcsik un modèle d'« entrepreneuriat supranational » affirmant que la Commission s'impose aux États ; mais plutôt de constater que, dans certaines situations et à certains moments, les institutions européennes sont en mesure de mobiliser des ressources institutionnelles pour peser sur l'agenda politique. Il me semble en particulier que, faute de s'être intéressé vraiment aux rouages internes de la Commission, Moravcsik néglige à tort le pouvoir que cette institution peut tirer de la maîtrise de l'expertise. Je ne prendrai qu'un seul exemple, lié à mes recherches actuelles. Conformément à un règlement communautaire de 1992, les États membres de l'UE sont invités à réviser avant le 31 décembre 2002 certaines dispositions essentielles de la Politique commune de la pêche, comme les conditions d'accès aux zones de pêche ou le système de gestion de la ressource. Dès le printemps 1998, la Direction générale de la pêche de la Commission a transmis à l'ensemble des organisations nationales de pêcheurs un questionnaire leur demandant de se prononcer non seulement sur les matières devant être révisées en vertu du règlement de 1992 mais aussi sur d'autres qui lui semblent également devoir

être réformées, comme l'organisation commune du marché des produits halieutiques ou encore les accords de pêche avec les pays tiers. En suscitant directement un débat avec les acteurs sociaux concernés, sur des questions que les États ne souhaitent pas forcément évoquer en 2002, la Commission démontre sa capacité à orienter l'agenda politique des réformes par le biais d'un exercice d'expertise *a priori* tout à fait neutre. D'autres exemples pourraient être trouvés invitant Moravcsik à ouvrir, plus qu'il ne le fait, la « boîte noire » des institutions européennes.

Reste qu'il faut saluer la sortie de *The Choice for Europe*, dont la lecture ne saurait laisser indifférent. Si les analyses paraissent quelquefois trop tranchées, c'est moins parce que Moravcsik ne saisit pas les subtilités de l'intégration européenne que parce qu'il se sent contraint de défendre une thèse et une seule de la première à la dernière page. À cet égard, ce livre doit aussi être vu par le lecteur français (et européen) comme une illustration des obligations professionnelles que le contexte académique américain fixe aux chercheurs en science politique : exiger une définition stricte des variables dépendantes et indépendantes, répondre en permanence à la question de la causalité, etc. Si ce scientisme tend quelquefois à heurter mon relativisme, je le considère néanmoins comme une invitation à poursuivre le dialogue avec un auteur qui est l'un des plus stimulants de sa génération et que l'on ne peut pas ignorer lorsqu'on s'intéresse à l'UE ou, plus généralement, aux relations internationales.

1. Voir en particulier « Negotiating the Single European Act : national interest and conventional statecraft in the European Community », *International Organization*, 45, 1991, pp. 19-56 ; et « Preferences and power in the European Community : a liberal intergovernmental approach », *Journal of Common Market Studies*, 31, décembre 1993.

2. Alan Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Berkeley, University of California Press, 1995.

3. Gérard Duprat (dir.), *L'Union européenne. Droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, 1996, p. 4.

4. Voir en particulier mes critiques dans « Comment penser l'Union européenne ? », dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.