

LES ORGANISATIONS EUROPEENNES ET LA CONSTRUCTION DE LA NOUVELLE EUROPE

PAR

Maurice ENGUELEGUELE

*Allocataire de Recherche - Moniteur
(CURAPP)*

Les nombreux travaux entrepris sur la Construction du Nouvel Ordre européen abordent de manière partielle la question de la contribution qu'y apportent les organisations européennes. On se propose ici de présenter quelques réflexions sur ce thème, cela sans aucune prétention.

Réfléchir à la construction du Nouvel Ordre européen en partant de cet angle d'attaque c'est d'abord repérer les fondements de l'action des Organisations européennes dans les pays d'Europe Centrale et Orientale, c'est ensuite soumettre à la question cette action, c'est enfin examiner les tenants et les aboutissants de leur ancrage à l'Est.

Reste qu'on doit préciser ce qu'on entend par "Organisations européennes", et on ne rentrera pas ici dans le débat juridique relatif à leurs spécificités par rapport aux Organisations universelles : en effet, les Organisations régionales d'Europe Occidentale ne sont pas les seules à intervenir dans les pays de l'ancien bloc de l'Est, et donc à contribuer à la structuration d'un nouvel équilibre sur le vieux continent ; de nombreuses Organisations universelles le faisant également (ONU, OIT,...). Leur nombre élevé et le volume de leurs actions nous interdisent cependant de toutes les prendre en compte. Aussi, pour des raisons de commodité, on se limitera à une étude des Organisations ayant pour domaine d'action prioritaire l'Europe (Conseil de l'Europe, CEE, CSCE, OTAN, UEO,...).

Ceci étant posé, deux axes de travail se dégagent : la dilatation des Organisations européennes (I) et la coordination de leur action (II).

- La vocation exclusive de ces institutions internationales pour les pays d'Europe Occidentale, qui fondait et structurait l'Ordre européen de Yalta, a aujourd'hui perdu l'intensité de sa portée : les pays d'Europe Centrale et Orientale adhèrent désormais, selon des modalités et des rythmes différents, aux valeurs qui fondent le système de représentations occidental (démocratie, pluralisme politique, Etat de droit, économie de marché, observance des Droits de l'homme, reconnaissance de droits aux minorités,...) et qui sont portées par elles. Aussi ces Organisations se "*dilatent*"¹-elles à l'Europe toute entière (A).

Cette dilatation ne va cependant pas de soi : en effet, si on conçoit l'Europe de l'après-guerre froide, et telle sera notre approche, comme un espace d'interactions², tout en se gardant de comprendre cet espace comme uniquement structuré par des actions purement stratégiques, les effets de conduite des Organisations européennes dans les pays d'Europe Centrale et Orientale peuvent être vus comme le résultat d'un processus d'interactions entre des unités assimilables à des entreprises dans un marché, dont l'objectif prioritaire est de réaliser des gains et de consolider leurs positions. Notre objet sera dans cette perspective d'interpréter les "stratégies de pouvoir" que mettent en oeuvre ces institutions comme des comportements adoptés en situation relationnelle, ne prenant sens que dans cette situation et dont les objectifs sont d'assurer leur légitimité et de consolider leurs positions dans le nouveau contexte européen. L'ancrage à l'Est apparaît donc ici comme une ressource dont elles se servent pour atteindre leurs objectifs, puisqu'il leur donne la possibilité de s'adapter.

Toutefois, ces adaptations sont elles mêmes sources de "*dysfonctions*"³ au sein des Organisations européennes. De plus, dans les relations internationales, "*(...) on ne peut faire abstraction de l'irréductible diplomatique et de la prépondérance de la société relationnelle sur la société institutionnelle*"⁴ : ainsi, les Organisations européennes, même les plus intégrées et les plus développées (CEE,...), n'absorbent-elles pas totalement la personnalité des Etats

1. Le terme et le sens qu'on lui donne sont empruntés à Chevallier (J), *Science Administrative*, Puf-Thémis, 1986, pp 55 & s. On postule en effet, avec Ferreti (R), que "Toute Organisation Internationale est une administration n'ayant pour seule spécificité que son caractère inter-étatique.", *La Coordination de l'action des Organisations Internationales au niveau européen*, Bruxelles-Bruylant 1984, pp 15-16.

2. Le fondement méthodologique de cette démarche peut être ainsi présenté : par l'analyse des formes et des modalités de l'interaction, le sociologue se met en mesure de comprendre et de vérifier quel type de relations relie les diverses unités sociales et structure les rapports qu'elles entretiennent. "on dira généralement qu'il y a interaction entre des unités sociales (groupements, organisations, institutions,...) lorsque ces unités ont des relations telles que toute action de l'une d'entre elles a des effets sur les actions des autres.", Lagroye (J), *Sociologie Politique*, Paris, PFNSP, 1991, p 165.

3. Virally (M), "La notion de fonction dans la théorie de l'Organisation Internationale", *Mélanges offerts à C. Rousseau*, Paris, Pédone, 1974, p 277.

4. Dupuy (RJ), "Le Droit des relations entre les Organisations Internationales", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1960, t 2, p 462.

qui les composent. Aussi doit-on tenir compte des interférences entre les logiques d'action de ces derniers et les stratégies mises en oeuvre par ces organisations. Ces deux éléments montrent que l'ancrage à l'Est, qui à première vue est une ressource pour les institutions européennes, se révèle être aussi générateur de contraintes nouvelles pour elles (B).

- Se pose alors la question de l'organisation de leur action dans les pays d'Europe Centrale et Orientale : en effet, la construction du Nouvel Ordre européen pose le problème majeur de la coexistence de multiples institutions internationales sous un dessein commun, celui de veiller au bien être des peuples, à leur développement, à leur sécurité et à la stabilité du continent. De plus, l'ampleur des tâches à réaliser dans les pays de l'ancien bloc de l'Est⁵ nécessite de la part de ces institutions, des efforts de collaboration et d'harmonisation afin d'éviter des doubles emplois, des chevauchements voire des incompatibilités. La problématique de "*la coordination de l'action*"⁶ des Organisations européennes est donc plus que jamais d'actualité. Mais comment la concevoir ? La notion de "coordination" est polysémique⁷ et certains auteurs ont même prétendu qu'elle était "*vide de sens*"⁸. Si ce jugement d'humeur paraît fondé au regard du trop grand usage de ce terme, "*qui fait (désormais) partie du vocabulaire passe-partout*"⁹, il doit néanmoins être rejeté car "la coordination" est une notion cardinale dans l'action des administrations nationales ou internationales. En fait, elle est trop souvent définie par ses formes plutôt que par son but. Il s'ensuit alors une assimilation quasi-systématique de "la coordination" à "*(...) l'action consistant à créer des liens entre des entités agissant sans concertation*"¹⁰. Et ceux auxquels on pense en général sont les liens de hiérarchisation et de subordination, tels qu'ils sont conçus dans le modèle wébérien d'organisation bureaucratique (qui s'applique parfaitement à la structure interne des Organisations Internationales). Cependant, outre le fait que cette définition réduit la coordination uniquement à ses formes, elle la limite aussi à un seul type ; du reste de moins en moins opératoire dans la mesure où au fur et à mesure qu'une administration se complexifie, le principe hiérarchique s'assouplit et la coordination passe par diverses autres formules. Ces limites expliquent le rejet de cette définition de "la coordination" par les spécialistes de la Science Administrative¹¹ et leur

5. Sur la problématique de la stabilité en Europe et sur l'ampleur des tâches à réaliser dans les anciens satellites de L'URSS, voir Draï (R) et Cao Thuan (H), *Instabilités européennes, Recompositions ou Décompositions*, L'harmattan 1992, pp 5 & s.

6. Ferreti (R), op. cit., p 19.

7. Chevallier (J), op. cit., p 336, le montre parfaitement.

8. Longepierre (M) et Muller (P), "La coordination: une activité d'experts", *BIAO* 1976, p 602.

9. Chaumont (C), "Perspective d'une théorie du service public à l'usage du Droit International contemporain", dans "La technique et les principes du Droit Public", *Etudes en l'honneur de G. Scelle*, t 1, p 145.

10. Cohen-Jonathan (G), Préface à l'ouvrage de Ferreti (R), op. cit., p i.

11. Chevallier (J), op. cit., p 336 ; Delion (A), *Les problèmes administratifs de la coordination en matière de développement économique et social*, Bruxelles, Institut International de Science Administrative, 1969, p 5 ; Sfez (L), *L'Administration prospective*, Paris A. Colin, 1970, p 237.

volonté de la définir "(...) *plus par son but que par ses formes qui sont variées et qui font appel à de nombreux concepts voisins*"¹². La coordination est alors comprise comme "*l'activité qui consiste à établir la cohérence entre plusieurs centres de décisions*"¹³. Définie de la sorte, la notion s'élargit : de simple procédé, elle devient une véritable politique (au sens de "policy choice") tendant à améliorer le fonctionnement d'un système donné. Elle apparaît alors comme le moyen permettant de contrôler le développement par trop autonome et/ou individuel de l'action de diverses unités sociales dans un espace donné.

On retiendra pour notre réflexion ces deux définitions de la notion de coordination : on montrera que s'agissant de l'action des Organisations européennes dans les Pays d'Europe centrale et orientale, elle passe d'abord par une approche relationnelle du problème (A), correspondant au respect par ces institutions d'un certain nombre de principes qui vont au-delà des techniques auxquelles les internationalistes pensent dès que le mot est prononcé (échanges d'observateurs, échanges de documents, ...). Et ce n'est que dans le cadre de ces stratégies que les techniques de coordination trouvent leur véritable rôle, celui "(...) *de moyens au service de fins qui les dépassent*"¹⁴. La coordination de l'action des Organisations européennes passe ensuite par une approche décisionnelle (B), qui met l'accent sur le processus de décision dans et entre elles ; l'objectif étant ici d'améliorer la prise de décision en vue d'une meilleure efficacité, cette dernière donnant également lieu à des techniques spécifiques.

I. - LA DILATATION DES ORGANISATIONS EUROPEENNES

Elle trouve ses explications dans l'accentuation du dépassement du cadre de l'Etat-nation dans les pays d'Europe Centrale et Orientale, ainsi que dans l'effet structurant qu'elles y ont (A). Cependant, la dilatation des Organisations européennes les met dans une logique marchande concurrentielle dont on doit examiner les effets (B).

A) *Les raisons et les modalités.*

1) *L'accentuation du dépassement du cadre de l'Etat-nation dans les pays d'Europe centrale et orientale.*

L'homogénéisation des systèmes de représentations à laquelle on assiste en Europe depuis 1988, n'a pas seulement un effet corrosif et désintégrateur sur la logique des blocs. Elle contient aussi l'esquisse d'un "*Ordre transnational*"¹⁵ traduit par l'apparition de nouveaux mécanismes d'ajustement et de contrôle,

12. Timsit (G), "Le concept de coordination", *BIIAP* n° 36, Oct.- Dec. 1975, p 1085.

13. Delion (A), op. cit., p 5.

14. Timsit (G), op. cit., p 1086.

15. Voir pour la définition, Hofmann (S), "L'ordre International", *Le Traité de Science Politique* t 1, Paris Puf 1985, p 666.

suppléant les carences et les insuffisances de l'Etat-nation dans l'ancien bloc de l'Est :

- ainsi, dans le cadre intérieur des Etats, le système de représentations communiste était homogénéisateur et visait la maîtrise totale des populations par les appareils d'Etat. Aussi sa redéfinition procède-t-elle d'abord, tout autant qu'elle a pour conséquence, de la perte par les pays d'Europe Centrale et Orientale de leur pouvoir de contrôle exclusif sur leurs populations au profit d'institutions supra-nationales telles le Conseil de L'Europe, la CEDH, la CSCE, Ces dernières y garantissent l'extension des idéaux démocratiques, du respect des Droits de l'Homme, de la protection des minorités ethniques, linguistiques ou culturelles ainsi que du Droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes.

Mais loin de se faire sans à-coups et de manière homogène entre ces nouveaux mécanismes supra-nationaux, le dépassement du cadre de l'Etat-nation dans les pays d'Europe Centrale et Orientale est l'enjeu d'une concurrence et d'une lutte entre eux pour la production et l'imposition du sens dominant de certains de ces principes : c'est le cas pour la reconnaissance de Droits aux minorités¹⁶ et surtout pour le Droit des peuples à disposer d'eux mêmes, entendu par certains (le Conseil de l'Europe,...) comme Droit des peuples à choisir leur propre gouvernement¹⁷ et par d'autres (la CSCE notamment) comme Droit des peuples à l'auto-détermination¹⁸. Ces deux conceptions ne sont, au vrai, pas antinomiques. Et l'hypothèse peut être émise que cette concurrence et cette lutte pour l'imposition de définitions notionnelles dominantes dans le Nouvel Ordre européen, sont le produit de logiques endogènes aux Organisations européennes ainsi que des investissements différenciés dont elles sont l'objet de la part des "grands Etats" qui les composent.

Le dépassement du cadre de l'Etat-nation dans les pays d'Europe centrale et orientale procède ensuite de la perte par le plan, régulateur de la production des Etats ainsi que des échanges entre eux, de son pouvoir mobilisateur. Il est enfin le résultat de la perte de pertinence et de légitimité des réseaux politico-administratifs y assurant le commandement et le contrôle des flux de biens et de services. Se substituent à ces deux éléments les programmes d'aides et de réformes économiques, politiques et institutionnelles définis et imposés par le CE, la CEE, la BERD, l'OCDE, la CEE/ONU, ... (programme Démosthène, programme Phare, ...) ; qui non seulement contribuent au redressement économique de ces pays, répondant ainsi à des demandes spécifiques de leurs actuels dirigeants, mais s'y assurent aussi de l'enracinement des préceptes du libéralisme et de l'économie de marché.

16. Voir à ce propos Widmer (P), "Le défi des minorités nationales en Europe", *Le Trimestre du Monde*, 1^{er} Trim. 1992, pp 211-218.

17. Voir *Le Rapport d'Information sur l'élargissement du CE* de Reeddeman (R), 16 Juin 1992, Doc. CE/AP n° 6629.

18. Voir Decaux (E), *La CSCE en Europe*, Puf Que sais-je ? n° 2661, pp 69 & s.

- Vis-à-vis de l'extérieur, le système de représentations communiste était régi par les principes du développement séparé et autarcique ainsi que de la défense collective du bloc face à "l'ennemi capitaliste". Sur ces bases, s'étaient organisés entre les pays du bloc de l'Est des liens de solidarité dans le cadre du COMECON, du Pacte de Varsovie et de nombreuses autres structures transnationales (INTERMETAL, ...). Le dépassement du cadre de l'Etat-nation y procède donc, autant qu'il y conduit, de la prise de conscience de l'interdépendance des Etats européens quant à leur existence et leur sécurité, ainsi que de la nécessité de solutions multi-nationales, transnationales ou mondiales aux grands problèmes communs. Aussi observe-t-on, à la suite du déclassement et de l'implosion des anciennes structures d'intégration du bloc de l'Est, des demandes de participation, d'adhésion ou de services des pays d'Europe centrale et orientale vis-à-vis des Organisations européennes jusqu'alors considérées comme hostiles. Et par leurs efforts pour répondre à ces sollicitations, ces institutions se dilatent.

Mais ce mouvement s'explique aussi par leur effet structurant.

2) *L'effet structurant des Organisations européennes.*

Il doit être défini par rapport à la finalité de leurs actions dans les pays d'Europe centrale et orientale, qui est de contribuer à l'enkystement de liens de coopération entre tous les pays européens. Concrètement celle-ci peut prendre diverses formes, qu'on regroupera schématiquement en deux catégories :

- la première forme de coopération consiste en une "*mise en ordre*"¹⁹ des politiques et des comportements des pays qui rejoignent l'Europe libérale et démocratique : dans la mesure où les Organisations européennes sont le cadre d'une information mutuelle, continue et concertée entre tous les pays du continent, d'une administration collective d'intérêts communs et sont génératrices de décisions concernant les pays d'Europe Centrale et Orientale, elles contribuent à donner une orientation, à "ordonner" leurs choix économiques, politiques, écologiques, juridiques.

- la seconde forme de coopération se traduit par la réalisation d'opérations matérielles, qui trouvent leur justification dans l'accentuation du dépassement du cadre de l'Etat-nation dans les pays de l'ancien bloc de l'Est.

Chacune de ces formes de coopération passe par des actions spécifiques. Deux peuvent notamment être isolées²⁰ : dans un premier cas, les Organisations européennes mettent à la disposition des pays d'Europe centrale et orientale un certain nombre de services c'est-à-dire leurs savoirs-faire, leurs infrastructures, leur personnel ou bien encore des études techniques qui favorisent le rapprochement de leur niveau de vie et des représentations qui dictent

19. Ferreti (R), op. cit., p 16.

20. Pour le Conseil de l'Europe par exemple, voir *Le Rapport annuel 1991 sur les programmes de coopération et d'assistance avec les PECO*, Doc.CE/SG/INF 91(4).

leurs comportements avec ceux des pays d'Europe occidentale. Dans ce cas, l'action des institutions européennes est diffuse. Plus précise est par contre celle qui débouche sur l'édiction de normes juridiques objectivant le Nouvel Ordre européen et destinées à assurer la "mise en ordre" des comportements des pays de l'ancien bloc communiste. Ces normes juridiques sont portées par des supports variés : il s'agit souvent d'actes unilatéraux (recommandations, résolutions, ...), voire (mais cela est plus rare) d'actes obligatoires pour les organisations et pour ces pays (accords réciproques, conventions, ...).

Si l'action de "mise en ordre" des comportements a plus préoccupé les institutions européennes au début des transitions, on assiste aujourd'hui à la multiplication des opérations matérielles en raison de la précarité dans laquelle se trouvent les pays de "l'autre Europe".

- L'effet structurant des Organisations européennes pose cependant d'autres problèmes : si la réalisation d'opérations matérielles est sollicitée et acceptée par ces pays et si les résolutions unilatérales sont favorablement accueillies, surtout quand elles contiennent des décisions avantageuses pour eux (c'est par exemple l'ouverture unilatérale de lignes de crédits par la CEE à la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie dans le cadre du programme Phare, décidée à l'issue du sommet de l'Arche des 14 et 15 Juillet 1989), se posent cependant deux interrogations :

- celle d'abord de la valeur juridique des recommandations adoptées par ces institutions et destinées à des pays qui n'en sont pas forcément membres. On peut citer par exemple la "*Recommandation de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe au gouvernement Bulgare sur la situation de la minorité ethnique et musulmane*"²¹, adoptée le 5 Septembre 1989. La réflexion engagée par M. Virally²² trouve ainsi dans la Construction du Nouvel Ordre européen une seconde jeunesse, d'autant qu'on peut postuler que les Organisations européennes sont plus influentes puisqu'elles bénéficient de l'arme supplémentaire qu'est "la conditionnalité" (cf. infra).

- celle ensuite de la capacité des Organisations européennes de conclure des accords avec des Etats tiers (la question de l'organe compétent pour conclure au nom de l'institution étant naturellement comprise dans la précédente) et de l'application de ces accords, étant entendu que "(...) même le statut d'associé ne peut être assimilé à celui de membre à part entière"²³

Les conséquences de cette dilatation sont cependant mitigées.

21. Voir Doc. CE/AP 6106, du 5 Septembre 1989.

22. Virally (M), "La valeur juridique des recommandations des Organisations Internationales", *AFDI* 1956, pp 66 à 96.

23. Karunatilke (K), "Essai d'une classification des accords conclus par les Organisations Internationales entre elles ou avec des Etats", *RGDIP* n° 1/1971, p 49.

B) Les conséquences.

1) L'ancrage à l'Est, ressource de légitimité et moyen de consolidation des positions.

La dilatation des Organisations européennes soulève la question de la pertinence de certaines d'entre elles dans le nouveau contexte européen. Cela est parfaitement compris par ces institutions, dont les responsables réalisent qu'elles sont désormais dans une logique concurrentielle, dont l'enjeu n'est autre que leur disparition pour cause d'inadéquation avec la nouvelle donne ou la consolidation de leur légitimité et de leurs positions. Pour atteindre ce dernier objectif, ces institutions sont obligées de s'adapter c'est-à-dire de mettre en oeuvre des "correctifs"²⁴ en repensant leurs structures et leurs logiques d'actions. Cependant, ces adaptations passent par la captation et l'accumulation de ressources par les Organisations européennes. Aussi dans la construction du Nouvel Ordre européen, usent-elles de l'ancrage à l'est comme d'une ressource stratégique car il leur permet de procéder à des adaptations organiques (a) et fonctionnelles (b).

a - Les adaptations organiques.

Elles concernent les organes ou les structures internes des Organisations européennes et se font principalement selon deux modalités :

- c'est d'abord le développement et la multiplication de l'appel aux experts, qui conseillent et orientent leurs actions mais aussi celles des nouveaux dirigeants des pays d'Europe centrale et orientale ; juridicisant et médiatisant par là même l'action des institutions européennes tout en consolidant de ce fait leur légitimité et en donnant un fondement rationnel à leur existence dans la nouvelle Europe. Il faut toutefois noter, et cela est le paradoxe du développement de l'expertise à l'heure actuelle, qu'elle apparaît dans bien des cas comme une ressource dans les stratégies individuelles de conversion des anciennes élites communistes ; un nombre relativement important de ces dernières occupant dans certaines institutions européennes (la BERD, la CEE/ONU, ...), des postes d'experts. Mieux, un nouveau métier international semble en voie d'invention pour elles : celui d'ouvreurs de portes ("door-opener"²⁵).

- c'est ensuite la création et la multiplication de structures nouvelles, ou la transformation des anciennes, au sein des Organisations européennes (créations de commissions spécialisées par pays et/ou par domaines d'actions au sein du CE ; création d'une Commission d'arbitrage au sein de la CEE - dont le principe de fonctionnement est différent de celui de la Cour Permanente

24. Le terme est emprunté à Chevallier (J), op. cit., pp 350 & s, dans son analyse des correctifs apportés au modèle bureaucratique de l'administration.

25. Mink (G) et Szurek (JC), "Adaptations et stratégies de conversion des anciennes élites communistes", *Cet étrange post-communisme*, Presses du CNRS/La Découverte et Lazare (F), "La BERD, banque chic de l'Europe pauvre", *Le Monde*, 17 Mars 1992.

d'Arbitrage - ; création du COCONA au sein de l'OTAN ; création du Centre de Prévention des Conflits par la CSCE, ...). Ces nouveaux organes constituent autant de centres de décisions ou des relais de celle-ci, mais assurent surtout le "rayonnement extérieur" des institutions dont ils procèdent et la consolidation de leurs positions ; la topographie des Organisations Internationales étant pour beaucoup considérée comme le critère décisif de leur utilité et de leur légitimité. Tel semble être le fondement de la "théorie des cercles concentriques en Europe"²⁶. Toutefois, la limite de cette approche est qu'elle part de la question "qui domine qui ?" au lieu de se demander "qui fait quoi par rapport à qui ?".

b - Les adaptations fonctionnelles.

Elles portent sur l'essence même de l'action de chaque Organisation européenne dans les pays d'Europe centrale et orientale :

- ainsi, toutes situent leur démarche dans une approche globale. Cela signifie qu'elles ont pour ambition d'intégrer dans leurs nouvelles relations avec ces pays les aspects politiques, économiques et diplomatiques. Approche globale et souci de cohérence ont pour conséquence le renforcement du parallélisme entre négociations économiques et réformes politiques ou institutionnelles.

- cette approche globale a pour résultat logique la mise en oeuvre de politiques différenciées par chacune d'elles vis-à-vis des pays de l'ancien bloc de l'Est ; différenciation qui est fonction de l'état d'avancement des réformes économiques, juridiques, institutionnelles et politiques dans chacun d'eux. Et pour mieux en définir les critères et en coordonner les effets, les Organisations européennes, grâce au concours des experts, juridicisent leurs interventions. Ainsi voit-on apparaître dans leurs discours et actions un principe qu'on trouvait déjà dans le Plan Marshall ainsi que dans la pratique des Institutions Financières Multilatérales de développement à l'endroit des pays du Tiers-Monde : la conditionnalité. Seulement, elle n'est plus uniquement économique mais est aussi politique, diplomatique, militaire, écologique.

Deux précisions doivent être apportées ici :

- d'une part, du point de vue du Droit International et s'agissant de l'une de ces institutions (la BERD), ce principe constitue une innovation importante dans la mesure où ses critères figurent directement dans son texte constitutif²⁷.

- d'autre part, la conditionnalité est appliquée par toutes les Organisations européennes exceptée la CSCE en raison de ses spécificités :

26. Voir Cautrunes (B), *Est-Ouest: de l'affrontement à la coopération*, Clefs/Montchrestien 1992, pp 13 & s.

27. Saunier (PH) et Touscoz(J), "la BERD", *Revue du Marché Commun*, n° 354, Janvier 1992.

- jusqu'à la signature de la "Charte de Paris pour une Nouvelle Europe" le 21 novembre 1990 qui l'institutionnalise, la CSCE n'est pas une Organisation Internationale mais un processus de conférences. Depuis cette date, et en raison du principe de "*l'indivisibilité de la sécurité de l'Europe*"²⁸ qu'elle a adopté, aucune place n'est faite à une quelconque conditionnalité quant à l'admission de Nouveaux membres. Tous les pays européens en sont membres ou ont vocation à l'être.

- de même, les textes adoptés par la CSCE le sont par consensus, ce qui signifie qu'un seul Etat peut en bloquer l'application ; d'autant que ce ne sont que des principes, c'est-à-dire que leur non-application par un Etat n'entraîne pas la mise en oeuvre d'un corps de sanctions prédéterminées ou son exclusion immédiate et définitive de la conférence.

Cependant, les derniers travaux de la CSCE font état de trois évolutions majeures, qui ouvrent la voie à l'application de la conditionnalité :

- le principe du "*consensus moins un*"²⁹ a été adopté. Il permet à l'organisation d'apprécier de manière flexible l'absence de consensus total autour d'un texte et de l'adopter malgré l'opposition d'un Etat.

- de plus, une réflexion est entreprise par les experts du Bureau pour les Institutions Démocratiques et les Droits de l'Homme, afin de rendre obligatoires pour les pays membres aussi bien les principes politiques que ceux contenus dans les trois corbeilles³⁰. Ces deux évolutions ont trouvé une première application lors du sommet d'Helsinki des 9 et 10 Juillet 1992, au cours duquel l'exclusion provisoire de la Yougoslavie a été prononcée.

- enfin, l'Assemblée Parlementaire de la CSCE, dans sa déclaration du 5 Juillet 1992 a "*(...) souhaité dépasser "la Charte de Paris"(...) et transformer la CSCE en une organisation régionale de sécurité, prévue dans le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies ainsi que lui donner une base juridique*"³¹. Par ces adaptations, la CSCE deviendrait une Organisation européenne au sens plein du terme et pourrait appliquer de manière effective la conditionnalité.

Mais l'ancrage à l'Est se révèle être également générateur de contraintes pour les institutions européennes.

28. Decaux (E), op. cit., p 70 ; principe réaffirmé dans *la Déclaration de Budapest* de l'Assemblée Parlementaire de la CSCE, DOC. CSCE/AP, 5 Juillet 1992, chap. 1, "Les questions de sécurité".

29. Ghebali (VY), "La CSCE dans l'après guerre-froide", *Revue de l'OTAN*, Vol. 39, p 19.

30. Ibid.

31. Voir Doc. CSCE/AP, cité note 28.

2) L'ancrage à l'Est, révélateur de contraintes pour les Organisations européennes.

Ces contraintes nouvelles peuvent schématiquement être présentées en deux catégories :

a - Les contraintes d'origine interne.

Le développement de l'expertise et la multiplication de structures au sein des institutions européennes intervenant dans les pays d'Europe centrale et orientale, aboutissent en réalité à la prolifération d'intervenants externes et d'organes secondaires au sein de chacune d'elles. Cela a pour conséquence leur éclatement, ou mieux, leur émiettement interne. Cette situation n'est pas sans effets sur la cohésion d'ensemble de ces organisations, ainsi que sur le rôle de leurs organes directeurs qui n'arrivent plus à contrôler de manière effective les différents éléments les composant et à maîtriser leur personnel. Le Rapport de Mme Haller, de la commission du règlement du Conseil de l'Europe, relatif à la composition du bureau, à la multiplication des commissions et à l'intervention des experts, illustre bien ce phénomène³² : ainsi, chaque comité d'experts, chaque direction de secrétariat ou commission peut, profitant de la dilution de l'autorité de l'organe dirigeant, transformer progressivement son rôle. Or, on a vu que ces différentes unités influencent de manière décisive les choix des institutions pour les pays d'Europe centrale et orientale. Aussi, cette "décentralisation sauvage"³³ affecte-t-elle nécessairement leurs actions et au delà, leur légitimité.

De plus, les Organisations européennes intervenant dans les anciens satellites de l'URSS se heurtent à des contraintes financières : ces difficultés, produites par l'interaction des logiques - bien souvent contradictoires - portées par leurs organes directeurs, par les experts et par leurs nouvelles structures, sont renforcées par l'absence de concertation qui existe souvent entre ces multiples structures ainsi qu'entre elles. Dans la mesure où elles influent sur l'action et sur la qualité des programmes mis en oeuvre dans les pays de l'ancien bloc de l'Est, ces contraintes financières constituent une source de blocages voire de délégitimation des institutions européennes. L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe s'est la première penchée sur cette contrainte nouvelle et, dans son avis n° 162 relatif au Budget de programme pour l'année 1992, a proposé un certain nombre de solutions valables pour toutes les Organisations européennes³⁴.

Enfin, on assiste à une concurrence de plus en plus acharnée entre leurs structures similaires. Ainsi par exemple, la protection des minorités est-elle l'enjeu d'une concurrence acharnée entre l'ONU, depuis 1950 avec la création

32. Le Rapport de Mme Haller, cité dans *Le Rapport d'information du Conseil de l'Europe* du 16 Juin 1992, Doc. CE/AP, n° 6629, pp 18 & s.

33. Cohen-Jonathan (G), op. cit., supra.

34. Voir *Le Rapport Oehler*, adopté le 1er Juillet 1992, Doc. CE/AP n° 6631.

de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités ; la CSCE, par le biais du quatrième paragraphe du principe VII du décalogue de l'Acte final d'Helsinki et du Haut Commissariat aux Minorités créé lors du sommet d'Helsinki des 9 et 10 Juillet 1992 ; et le Conseil de l'Europe assisté depuis le 10 Mai 1990 par la Commission pour la Démocratie par le Droit (ou Commission de Venise), qui a élaboré le 4 Mars 1991 une proposition de Convention européenne pour la protection des minorités³⁵. Cependant, non seulement cette proposition ne fait pas l'unanimité au sein du Conseil, mais encore les autres organisations lui préfèrent des mécanismes de protection des minorités spécifiques³⁶.

b - Les contraintes d'origine externe.

Elles procèdent d'abord de l'absence de coordination entre les Etats membres de ces Organisations : en effet ces derniers, et l'exemple yougoslave l'a bien montré³⁷, ont non seulement de plus en plus de mal à adopter une position commune et cohérente au sein de ces institutions, mais en plus, face aux adaptations de ces dernières qui multiplient les structures, de plus en plus de peine à dominer et à contrôler leur participation dans les différents rouages des administrations internationales c'est-à-dire à maintenir des positions cohérentes non seulement au sein d'une seule organisation mais aussi dans l'ensemble de celles-ci ; même en faisant abstraction des cas où pour des raisons de politique étrangère, ces Etats auraient pleinement conscience de ces distorsions.

Elles procèdent ensuite des divergences entre les administrations nationales compétentes et les fonctionnaires des Organisations européennes intervenant dans les pays d'Europe Centrale et Orientale : en raison de leurs adaptations, ces dernières fonctionnent dans bien des cas de manière plus ou moins autonome et échappent peu ou prou au contrôle des Etats membres ainsi que de leurs administrations compétentes. Cela est encore accentué par leurs fonctionnaires qui, par un processus d'identification aux organisations et en raison de l'autonomie relative de ces dernières par rapport aux Etats, traduisent des préoccupations particulières et appliquent des décisions personnelles. Ainsi, du fait de ces technocrates, les Organisations européennes "(...) semblent, il est vrai en fonction de leur nature et de leur objet originel, avoir elles aussi leurs politiques étrangères"³⁸ souvent en opposition avec celles des Etats membres à l'élaboration desquelles contribuent les administrations nationales. Cela est notamment perceptible dans le cas de la CEE, dont les fonctionnaires sont qualifiés de manière péjorative d'"eurocrates" en raison de leur trop grande autonomie par rapport à leurs administrations nationales et de leur

35. Voir Doc. CE/AP, CDL 91/7 du 4 mars 1991.

36. Voir à ce propos, Widmer (P), op. cit., supra.

37. Voir Lund (F), "La médiation de la communauté en Yougoslavie ; chronologie d'un échec", *Nouvelle Europe*, n° 6 Oct. 1991, pp 39-43.

38. Dupuy (RJ), "Le Droit des relations entre les Organisations Internationales", *RCADI* t 100, 1960, p 405.

propension à s'immiscer dans les affaires relevant de ces dernières, et est générateur "(...) *d'improvisations*"³⁹ dans les actions entreprises pour les pays de l'ancien bloc de l'Est.

La dilatation des Organisations européennes révèle donc plus leur concurrence que leur complémentarité dans la Construction du Nouvel Ordre européen. Aussi doit-on s'interroger sur les possibilités de coordination de leurs actions respectives.

II - LA COORDINATION DE L'ACTION DES ORGANISATIONS EUROPEENNES.

Sur la base de la double définition de la notion de "coordination" qu'on a présenté précédemment, la "mise en ordre" de l'action des Organisations européennes dans les pays d'Europe centrale et orientale est réalisée selon deux modalités : l'approche relationnelle (A) et l'approche décisionnelle (B).

A) *L'approche relationnelle.*

Elle est fondée sur une analyse des déficiences de l'action collective des Organisations européennes dans l'autre Europe, et l'architecture qu'elle vise à établir a pour objectif d'améliorer les relations entre elles. L'approche relationnelle passe par la définition de stratégies relationnelles (1) et par l'application de techniques relationnelles (2).

1) *Les stratégies relationnelles.*

L'architecture que forment les Organisations européennes a une configuration variable, qui est fonction de l'évolution des rapports de force entre les Etats membres et entre elles. Aussi se pose la question de l'attribution des compétences entre ces institutions. Dans le Nouvel Ordre européen, elle trouve une réponse dans le respect par ces structures des principes de complémentarité, spécialisation, hiérarchisation et subsidiarité. Ces principes, qui peuvent paraître à première vue contradictoires, méritent d'être explicités.

a - Les stratégies de collaboration : la complémentarité et la spécialisation.

Les stratégies de collaboration recourent les principes de complémentarité et de spécialisation. L'appel à ces deux principes s'explique d'abord parce que ces Organisations européennes n'ont pas toujours les mêmes membres et ne sont donc pas porteuses des mêmes logiques d'action ; les institutions internationales n'existent en effet qu'à travers les acteurs qui les font exister et à travers la manière dont ils concilient leurs intérêts réciproques. Il s'explique

39. Lund (F), *op. cit.*, supra, p 41.

ensuite par la spécificité des ressources dont elles sont dotées, bien que ces dernières comme leurs vocations tendent vers la similarité en raison de leurs adaptations fonctionnelles et organiques. Il s'explique enfin par l'unicité du territoire d'opérations de la plupart d'entre elles. Des divergences existent cependant entre les Organisations européennes quant à la conception de la complémentarité, qui doit être à la fois fonctionnelle et organique pour certaines⁴⁰ (CE, CEE, CEE/ONU, ...) mais uniquement fonctionnelle pour d'autres⁴¹ (CSCE, OTAN, UEO, ...).

Quant à la spécialisation, elle s'inscrit dans les problématiques repérées par C. Chaumont et relatives au principe de spécialité et à la notion d'affectation⁴², mais ses pratiques sont justiciables d'un modèle d'analyse plus complexe en raison des adaptations des Organisations européennes. De fait, le principe de spécialisation paraît plus aisé à appliquer entre les institutions qui initialement étaient dotées d'armes spécifiques et dont les missions étaient différentes (CE et CEE par exemple). Ainsi n'est-il pas neutre que les premiers accords entre des Organisations européennes intervenant dans les pays d'Europe centrale et orientale, prévoyant la spécialisation dans leurs actions et la complémentarité entre elles, soient l'accord SYGMA (Synergie dans la gestion et le management) conclu entre le Conseil de l'Europe et la CEE puis élargi à l'OCDE et l'accord entre la BERD et le Conseil de l'Europe, conclu le 14 Avril 1992.

En tout état de cause, et on le voit, les stratégies de collaboration posent les problèmes de la capacité des Organisations européennes de conclure des accords entre elles, de la forme de ces accords ainsi que de leurs procédures et modalités de conclusion et d'application⁴³.

b - La stratégie monopolistique ou l'instauration de relations hiérarchisantes entre les Organisations européennes.

Elle a pour fondement le principe de hiérarchisation : en effet, si l'on attribue à une Organisation européenne la tâche de veiller à la cohésion des actions des autres dans les pays de l'ancien bloc de l'Est, on évite toutes les difficultés qui surgissent dès lors que ces actions sont souvent les mêmes. Cela implique que l'organisation coordinatrice soit placée dans une situation particulière par rapport aux autres, ce qui modifie la configuration de l'architecture du Nouvel Ordre européen : au lieu d'être variables en fonction des

40. Voir s'agissant du Conseil de l'Europe, *Le Rapport Soares Costa* du 14 Janvier 1991, relatif à *La Politique Générale du Conseil de l'Europe dans la Nouvelle Europe*, Doc. CE/AP n° 6365.

41. Voir concernant l'UEO, Les Actes du Colloque de Berlin (30 Mars-2 Avril 1992) organisé par l'Assemblée de l'UEO et relatif au *Nouvel Ordre de Sécurité en Europe*, Doc. SG/UEO.

42. Chaumont (C), "La signification du principe de spécialité des Organisations Internationales", *Mélanges offerts à H. Rollin*, pp 55 à 66.

43. Karunatileke (K), "Essai d'une classification des accords conclus par les Organisations Internationales entre elles ou avec les Etats", *RGDIP* 1971/1, pp 38 à 47.

rapports de force, les relations entre ces institutions deviendront hiérarchisées. La stratégie monopolistique correspond pour RJ. Dupuy à l'établissement d'"une tutelle administrative"⁴⁴. C. Chaumont parle "d'éléments de super-étatisme"⁴⁵ et J. Dagory de "contrôle"⁴⁶.

Elle peut schématiquement être établie selon trois modalités :

- d'abord selon le modèle vertical, qui trouve son fondement dans l'insertion des dispositions régissant le contrôle de l'une de ces Organisations européennes sur les autres dans leurs textes constitutifs respectifs. Cette démarche, qui exige un examen minutieux de ces textes, se retrouve actuellement dans les relations entre l'OTAN et le COCONA et dans une moindre mesure entre la CEE et la BERD.

- ensuite selon le modèle horizontal, qui est fonction du croisement entre trois critères : l'importance numérique des Etats membres de l'organisation, celui de ses missions et celui de son territoire d'opération. Cette hypothèse reflète le mieux les relations entre les Organisations européennes aujourd'hui. Cependant, une question n'est pas tranchée : qu'entend-on par "importance des missions" ? Est-ce le volume de ces dernières qui est considéré ? Est-ce leur nature (politiques, économiques, humanitaires, institutionnelles) qui prime ? De plus, que dire de la similarité de ces dernières à l'heure actuelle ? On retiendra pour notre part la nature de ces missions.

- enfin selon le croisement des deux modèles précédents, c'est-à-dire par l'insertion de clauses dans les textes constitutifs et par la prise en compte des trois critères du modèle horizontal. Cette hypothèse, qui est de l'ordre de l'idéal, ne vaut actuellement qu'entre l'ONU et les Organisations Régionales de Sécurité prévues au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. De plus, elle suppose la révision de la plupart de ces textes constitutifs.

c - La subsidiarité.

Dans la construction du Nouvel Ordre européen, elle est entendue non seulement au sens classique, c'est-à-dire comme principe organisant l'action de différents échellons institutionnels, mais aussi comme principe de légitimation du mode d'attribution des compétences entre des institutions et de leur action⁴⁷. Ce principe permet donc la mise en oeuvre de stratégies de légitimations croisées et d'anticipations des échecs par les Organisations européennes,

44. Dupuy (RJ), "Le Droit des relations entre les Organisations Internationales", op. cit., p 578.

45. Chaumont (C), "Perspective d'une théorie...", op. cit., p 138.

46. Dagory (J), "Les rapports entre les institutions spécialisées de l'ONU", *RGDIP*

47. Voir à ce propos notamment Chemillier-Gendreau (M), "La subsidiarité, enjeu majeur, débat confus", *Le Monde Diplomatique*, Juillet 1992 ; et Marcou (G), "Le principe de subsidiarité et la répartition des compétences", Intervention au colloque de l'Association française des Juristes Démocrates sur "Le Déficit Démocratique en Europe", Octobre 1991.

dans la mesure où il donne la possibilité à chacune d'elles de se prévaloir d'une mission ou de se dédouaner d'un échec en se défaussant sur une autre. Cet usage de la subsidiarité se vérifie dans le conflit yougoslave : on y voit en effet la CEE exiger de participer à la recherche d'une solution au conflit et y contribuer, mais aussi justifier son absence de résultats en déplorant que l'ONU ne s'engage pas encore suffisamment pour arrêter les combats, puisqu'elle (la CEE) n'a ni les moyens juridiques, ni les moyens matériels de le faire⁴⁸.

Toutes ces stratégies relationnelles sont mise en oeuvre grâce à des techniques relationnelles.

2) *Les techniques relationnelles.*

Trois techniques sont appliquées par les Organisations européennes pour mettre en oeuvre les stratégies relationnelles dans la construction du Nouvel Ordre européen :

- c'est d'abord la division du travail entre elles, qui a pour objectif de tout faire afin qu'elles n'empiètent pas les unes dans le domaine des autres, et qui facilite la mise en oeuvre des stratégies de collaboration (complémentarité et spécialisation) ainsi que de la subsidiarité. La division du travail est faite ou bien par l'autolimitation de leurs compétences (cas de l'UEO⁴⁹), ou bien par la limitation conventionnelle de celles-ci⁵⁰.

- c'est ensuite le recours à la bonne volonté de chaque institution européenne, sans pour autant procéder à une répartition préalable des compétences et en espérant qu'elles voudront bien coordonner leurs actions. La bonne volonté se traduit par une information réciproque entre elles et par une assistance bienveillante mutuelle. Elle aussi permet la mise en oeuvre des stratégies de collaboration et de la subsidiarité. Enfin, c'est la technique la plus répandue dans la phase actuelle de la construction du Nouvel Ordre européen.

- c'est enfin l'interpénétration, qui correspond à l'aménagement des relations entre les Organisations européennes en tenant compte d'une de leurs particularités : elles sont en effet composées de cercles d'Etats appartenant à plusieurs d'entre elles. De ce point de vue, on peut postuler qu'il existe une certaine interpénétration entre elles, favorisant la cohésion de leurs actions respectives et éventuellement renforcée par l'introduction de dispositions l'organisant dans leurs textes constitutifs⁵¹. L'interpénétration facilite la mise en oeuvre de la complémentarité et de la hiérarchisation. Elle peut être directe,

48. Moreau Defarges (PH), "Les Organisations Internationales et la crise yougoslave", *Politique Etrangère* n° 2/1992, pp 361 à 367.

49. Voir à ce propos *Le Rapport Puig* de l'Assemblée de l'UEO en date du 13 Mai 1992, sur *Les Relations entre la CSCE et l'UEO* ; Doc. UEO/A n° 1306.

50. Voir pour la limitation conventionnelle entre l'OTAN et le COCONA *Le Rapport Puig*, op. cit. supra, Annexe VI, pp 50 à 52.

51. *Le Rapport Puig*, op. cit. supra.

et se fonde alors sur le fait que les Organisations européennes concernées sont composées d'États qui sont simultanément membres de toutes ; ou indirecte, elle passe alors par l'utilisation d'un organe relais qui fonctionnera entre les dites Organisations. Ce dernier cas de figure est illustré par les Commissions Mixtes entre la CSCE et l'UEO en matière de maîtrise des armements.

La coordination de l'action des Organisations européennes dans les pays d'Europe centrale et orientale est aussi réalisée grâce à une approche décisionnelle.

B) L'approche décisionnelle.

Elle part d'une analyse des déficiences de chacune des organisations intervenant dans "l'autre Europe", et non pas des relations entre elles.

1) Les stratégies décisionnelles.

Coordonner c'est rendre cohérente l'action d'un certain nombre de centres de décisions. Or sur ce point, les institutions européennes butent sur un obstacle rendu irrésistible par leur dilatation. Aussi l'enjeu des stratégies décisionnelles portera-t-il sur le processus de décision en leur sein, entre elles et avec les États membres. Trois stratégies sont utilisées :

- c'est d'abord la rationalisation des choix des activités à entreprendre par les Organisations européennes dans la Nouvelle Europe. C'est à cet exercice que se sont livrés le Conseil de l'Europe, dans son Rapport d'activité de 1991⁵⁴, et l'UEO dans le Rapport Dudley Smith⁵⁵.

- c'est ensuite la rationalisation du rôle des différents acteurs (États membres, structures, organes dirigeants, ...) en leur sein s'agissant de la prise de certaines décisions ou dans certains domaines. On en a une illustration en matière de Maîtrise des armements dans le Rapport Puig⁵⁶.

- c'est enfin la coordination du processus de décision entre les États membres, ainsi qu'entre eux et les Organisations européennes, qui permet d'infléchir la parcellisation de l'action de ces dernières et de la relation organisation / États membres.

En réalité, les Organisations européennes appliquent simultanément ces trois stratégies décisionnelles et, dans certains cas, les combinent. Ainsi par exemple, la mise en place d'une programmation à long et moyen terme est-elle

52. Ibid.

53. Voir *Le Rapport de Mme Haller*, op. cit. supra.

54. op. cit. supra.

55. *Rapport Dudley Smith* de l'Assemblée de l'UEO, 38^{ème} session, relatif à *L'UEO, l'organisation opérationnelle*, Doc. UEO/A n° 1307.

56. op. cit. supra.

généralement accompagnée de procédures de consultation préalable des Etats membres. Mais dire cela aboutit déjà à aborder le problème de la coordination sous l'angle des techniques décisionnelles.

2) *Les techniques décisionnelles.*

La déficience du processus de décision dans les Organisations européennes et dans les Etats membres ayant des origines différentes, il est fait appel à des techniques différentes dans chaque cas. On distingue ainsi les techniques d'amélioration de la prise de décisions des Organisations européennes et celles concernant les Etats membres.

a - Les techniques d'amélioration de la prise de décisions des Organisations européennes.

Les institutions européennes, on l'a vu, ne sont pas un tout homogène mais au contraire des unités sociales éclatées, au sein desquelles des sous-unités renforcent leur autonomie de décision au détriment de l'ensemble. L'une des techniques permettant d'arriver à restaurer leur cohésion d'ensemble est la programmation ou la planification de leurs actions dans les pays d'Europe centrale et orientale⁵⁷. On peut cependant être tenté de ne voir dans cette technique qu'un simple gadget de technocrates, sans prise réelle sur la réalité. Au vrai, "(...) *en s'engageant dans cette voie, les Organisations (européennes) ont commencé l'examen des problèmes fondamentaux et (...) leurs recherches sur la programmation et sur la planification peuvent être comptées au nombre des moyens par lesquels elles sont entrain de remettre en question la conception même de leurs activités (...)*"⁵⁸.

b - Les techniques d'amélioration de la prise de décisions des Etats membres.

Il s'agit notamment, dans la construction du Nouvel Ordre européen, de deux techniques :

- la première consiste en une amélioration de la prise de décisions au sein des Etats membres et au niveau inter-ministériel. Cela passe par l'application de méthodes d'administration classiques telles la répartition des responsabilités entre des administrations différentes ou le renforcement de l'autorité d'une administration particulière dans la préparation et dans la prise de certaines décisions⁵⁹.

57. Voir le Document du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 15 Janvier 1992, CM (92)14.

58. Bertrand (M), *Rapport sur la planification à moyen terme dans le système des Nations Unies*, Doc. A/9646, 13 Juin 1974, pp 8 et 9.

59. Voir le rôle de l'ancien Secrétariat d'Etat à l'Action Humanitaire et aux Droits de l'Homme dans Kouchner (B), "Le mouvement humanitaire", dans *Le débat* n° 67, Novembre-Décembre 1991.

- la seconde consiste à améliorer la prise de décisions entre les Etats membres ainsi qu'entre eux et les Organisations européennes. On fait pour cela appel à la représentation permanente des Etats dans les dites institutions, ou on crée des commissions conjointes bilatérales (de nombreuses existent dans le couple franco-allemand) ou multilatérales (c'est par exemple l'Eurogroup au sein de l'OTAN). Enfin, et sans être exhaustif, des consultations "mixtes" sont fréquentes entre les Etats membres et les Organisations européennes.

La contribution des Organisations européennes à la construction du Nouvel Ordre européen pose, somme toute, la question de la cohérence de l'architecture de ce dernier. Mais en ce domaine, parce qu'on est encore en période d'énonciations concurrentielles entre les acteurs des Relations Internationales au niveau européen (Etats, Organisations européennes, chercheurs, peuples, ...), tout reste ouvert, tout est possible. Telle est la particularité de la nouvelle donne institutionnelle en Europe, qui montre que l'élaboration d'un Ordre nouveau tient plus à des faits et à des rapports de force qu'à une volonté de production ou d'imposition d'un modèle parfait, mais aussi sa richesse dans la mesure où l'objectif ultime de cet édifice qui se construit et se redéfinit est le bien être des peuples de l'Europe désormais réunie.