

LE PROCESSUS D'INTÉGRATION DANS LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

DUSAN SIDJANSKI

Tirage à part de
L'ANNUAIRE EUROPÉEN / THE EUROPEAN YEARBOOK
X (1962)

Reprinted from
L'ANNUAIRE EUROPÉEN / THE EUROPEAN YEARBOOK
X (1962)

1963

LE PROCESSUS D'INTÉGRATION DANS LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ¹

par

DUSAN SIDJANSKI ²

INTRODUCTION

Notre propos ici est de saisir dans un coup d'oeil d'ensemble des éléments d'intégration qu'ont déclenchée et qu'animent les Communautés européennes. Pour les besoins d'exposé, nous ne ferons ressortir que les principales lignes de force de la dynamique européenne. Délibérément donc nous allons fausser, du moins en partie, la réalité européenne afin que ces reliefs exagérés puissent servir de schéma provisoire pour une théorie d'intégration. Cependant, il ne faudrait pas en prendre prétexte pour conclure que le mouvement observé implique une évolution simple, nécessaire et inéluctable. La réalité est bien plus complexe que ne le fait soupçonner la description simplifiée et incomplète qui suit.

I. QU'EST-CE QUE L'INTÉGRATION ?

Au sens général, „intégrer” signifie – d'après le Dictionnaire de l'Académie française, éd. 1935 – „assembler des parties pour en former un tout cohérent” ou bien – selon l'adjonction de François PERROUX – „augmenter la cohésion d'un tout existant” ³.

Pour le professeur Maurice BYÉ, „intégrer c'est rendre compatibles les plans des unités groupées dans un ensemble” ⁴.

¹ Divers aspects de cette question sont analysés dans notre cours donné en janvier 1963 à l'Institut universitaire des Hautes Études internationales de l'Université de Paris sur *Le principe supranational et le processus d'intégration dans les Communautés européennes*, ainsi que dans notre étude *Dimensions européennes de la science politique*. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1963.

² M. D. SIDJANSKI est Privat-docent à l'Université et chargé de cours à l'Institut universitaire d'Études européennes, Genève.

³ *L'Europe sans rivages*. Paris, Presses universitaires de France, 1954, p. 419. Pour d'autres significations du terme intégration ainsi que pour ses liens avec communauté, marché commun et supranationalité, consulter *Dimensions européennes*, *op. cit.*, questions de terminologie.

⁴ *Communauté européenne et économie mondiale* dans *Les Affaires étrangères*. Paris, Presses universitaires de France, 1959, p. 270.

L'intégration, au sens sociologique, figure déjà chez SPENCER et SCHAEFFLE. SPENCER l'emploie métaphoriquement pour désigner l'établissement d'une interdépendance plus étroite entre les parties d'un être vivant ou entre les membres d'une société¹. Pour A. SCHAEFFLE l'intégration se rapporte à une union formée d'entités multiples ou à une unité sociale constituée de groupes².

Selon certains psychologues et sociologues contemporains, „une société stable est une société psychologiquement intégrée, où les individus coopèrent sans trop de frictions; mais cela suppose que ces individus ne soient pas bloqués dans leur développement et puissent participer au bien commun: la société n'est intégrée que si la personnalité de base est à la fois vigoureuse et intégrée”³.

Dans notre contexte, le terme intégration ne désigne pas seulement – d'après un rapport du Conseil de l'Europe – un idéal statique, mais aussi un processus dynamique. Le rapport recourt à une définition pratique proposée par Robert MARJOLIN, qui conçoit l'intégration comme la somme de tous les efforts visant à créer l'union européenne. Considérée sous cet angle, elle représente à la fois un objectif ultime – la réalisation de l'union totale – et un processus – les mesures prises en vue d'atteindre cet objectif ultime⁴.

Ainsi, ce vocable, fidèle à son sens général mais enrichi par divers apports, peut désigner dans le domaine européen: 1. Un idéal ou un objectif de l'union que l'on se propose de réaliser 2. L'état ou le degré atteint par le mouvement d'union (aspect statique); 3. Le processus qui conduit à l'union (aspect dynamique) qui comprend à la fois l'ensemble de mesures dont le but, le contenu ou les effets contribuent à atteindre l'objectif d'union; des mécanismes institutionnels créés à cette fin ou agissant dans ce sens; forces et facteurs qui participent à ce processus du fait notamment que leurs objectifs particuliers se trouvent harmonisés au bénéfice de l'union ou que leurs activités et effets y

¹ LALANDE, *Vocabulaire de la philosophie*. Paris, 1956, sous „intégration”.

² *Der Grosse Brockhaus*, 1954, sous „intégration”.

³ A. KARDINER, cité par M. DUFRENNE, *La personnalité de base. Un concept sociologique*. Paris, Presses universitaires de France, 1953, p. 278.

⁴ *L'état actuel de l'intégration économique de l'Europe occidentale*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1955, p. 7.

contribuent. C'est cet aspect dynamique qui constitue l'objet de notre exposé.

Dans ce cadre général, l'intégration peut se référer à divers genres ou formes: 1. L'objectif, le degré ou le processus peuvent concerner divers niveaux d'intégration dans l'espace européen et communautaire en particulier: intégration psychique et sociale; intégration inter-individuelle, inter-groupes, inter-étatique, etc. Ce sont les divers aspects de l'intégration européenne qui se réalise, avec plus ou moins d'intensité, à plusieurs niveaux.

2. Ces divers types d'intégration peuvent être envisagés par secteurs; il est possible de distinguer, dans cette perspective: des intégrations sectorielles soit partielles (portant sur un secteur limité tel que celui de l'acier, de l'automobile, etc. ou sur une fraction de ce secteur), soit générales qui englobent le secteur économique, social ou politique; des intégrations intersectorielles qui peuvent impliquer deux ou plusieurs secteurs; lorsque cette intégration intersectorielle concerne l'ensemble de principaux secteurs, on parle de l'intégration globale ou politique. L'intégration politique désigne d'une part l'intégration des secteurs politiques proprement dits tels que celui de la politique étrangère, de la défense, de la politique intérieure et de la politique économique; et d'autre part, l'intégration des instruments et des pouvoirs d'intervention dont les autorités politiques disposent dans divers secteurs particuliers¹; enfin, l'intégration des „structures d'autorité” dans la gestion des affaires publiques² entre diverses unités politiques engagées dans le processus d'union.

3. L'intégration, qu'elle soit sectorielle ou globale, à niveaux différents, dynamique ou statique, peut prendre diverses formes: unitaire – centralisée ou décentralisée –, fédérative ou combinée.

Ces divers types d'intégrations se développant à divers niveaux

¹ Ces différents facteurs sont interdépendants. Dans ce sens, il est fallacieux de parler d'intégration politique lorsque les secteurs politiques par excellence sont soit à l'écart du processus d'intégration, soit, bien qu'engagés, n'ont pas atteint un certain degré d'intégration; à l'inverse, même s'ils sont plus ou moins intégrés, leur cohésion demeure assez fragile sans l'intégration de pouvoirs politiques que les unités membres exercent dans d'autres domaines importants. Il va de soi que, dans certaines limites objectives, l'importance de secteurs, le degré et l'extension de l'intégration sont fonction de la définition d'un minimum de cohésion et d'efficacité indispensables, ainsi que de la conception du pouvoir politique.

² L'expression de Raymond ARON a été reprise par Jean MEYNAUD, dans *La Science politique*. Lausanne, Études de science politique, 1960, p. 22.

interfèrent, s'influencent mutuellement dans le cadre d'une interdépendance générale. Pour mériter le qualificatif *d'euro péen*, ils doivent tendre ou se situer au plan supérieur, viser à la création d'une solidarité par dessus les frontières et participer par leurs objectifs, leurs contenus ou leurs effets au mouvement d'union de l'Europe.

II. SCHÉMA DU PROCESSUS D'INTÉGRATION

1. Deux prédécesseurs: HEGEL et DE TOCQUEVILLE

Des références au processus d'engrenage existent chez HEGEL et chez Alexis de TOCQUEVILLE. A propos de l'histoire universelle, HEGEL note qu'en général il résulte des actions des hommes autres effets que ceux qu'ils visent ou atteignent, prévoient ou veulent immédiatement. Ils satisfont leurs besoins mais en même temps ils produisent quelques autres conséquences qui étaient dissimulées à l'intérieur de leurs actions, dont ils n'avaient pas conscience et qui n'entraient pas dans leurs vues. Pour illustrer sa pensée, HEGEL cite l'exemple d'un homme qui, par vengeance, incendie la maison d'un voisin. Un lien existe entre cette action et un ensemble de circonstances. En elle-même, cette action ne consiste qu'en un geste qui met le feu à un endroit d'une poutre. De là, la flamme se propage, puis de la poutre à la charpente de la maison entière; de celle-ci à d'autres maisons; un immense incendie éclate ainsi, qui engloutit les biens d'un grand nombre de personnes qui n'étaient en rien visées par l'acte de la vengeance¹. Cette image éclaire, à plus d'un titre, le processus déclenché par les Communautés européennes. Leurs auteurs ont mis feu à l'Europe.

De son côté, Alexis de TOCQUEVILLE a décrit le mécanisme des conflits dans ses études sur la révolution de 1789 et de 1848. Le professeur Jacques FREYMOND a attiré l'attention sur ces descriptions qui évoquent l'évolution en spirale que lui-même a observé dans le développement des conflits internationaux². Ces systèmes d'engrenage peuvent être, à notre avis, rapprochés

¹ *Leçons sur la philosophie de l'histoire*. Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1946, pp. 36 et 37. Nous n'en retenons que la substance.

² *Conflit sarrois 1945-1955*. Bruxelles, Institut de sociologie Solvay, 1959, pp. 20, 343 à 351.

du processus d'intégration. A l'occasion de l'affaire des banquets, Alexis de TOCQUEVILLE écrit que „à mesure que la campagne des banquets se prolongeait, ... une certaine inquiétude commençait à gagner les meneurs eux-mêmes; ... l'agitation créée dans le pays par les banquets dépassait non seulement les espérances mais les désirs de ceux qui l'avaient fait naître; ceux-ci travaillent plutôt à la calmer qu'à l'accroître. Leur intention était qu'il n'y eût pas de banquet à Paris. ... La vérité est qu'ils ne cherchaient qu'une issue pour sortir du mauvais chemin dans lequel ils étaient entrés. C'est assurément malgré eux que ce banquet final fut résolu; ils s'y associèrent par contrainte, par entraînement et vanité compromise. Le gouvernement lui-même poussait l'opposition par ses défis à cette démarche périlleuse, croyant la conduire à sa perte. L'opposition s'y porta par bravade et pour ne pas paraître reculer, l'un l'autre s'irritant, s'aiguillonnant, se poussant ainsi vers le commun abîme; ils marchaient encore sans le voir". Et plus loin: „Il faut avoir vécu longtemps au milieu des partis et dans le tourbillon même où ils se mouvent pour comprendre à quel point les hommes s'y poussent mutuellement hors de leurs propres desseins et comme la destinée de ce monde marche par l'effet, mais souvent au rebours des volontés qui la produisent, semblable au cerf-volant qui chemine par l'action opposée du vent et de la corde”¹.

2. Principales phases

Le mécanisme du processus d'intégration peut être décomposé, par un artifice de méthode, en cinq phases principales. Celles-ci correspondent, sous une forme simplifiée à l'extrême, au déroulement chronologique, mais aussi réel du processus.

Première phase: la phase initiale est constituée par divers facteurs dont l'action aboutit à la décision politique fondamentale instituant les Communautés européennes. Ces facteurs sont à la fois les bases sociologiques et les motifs de l'union: culture et principes communs, exigences techniques, solidarité, etc. se traduisent par certaines initiatives et actions visant à promouvoir l'union. Ainsi, ces facteurs suscitent et soutiennent la volonté des gouvernements qui, dûment manifestée, donne naissance aux Communautés.

¹ *Souvenirs de Alexis de TOCQUEVILLE*. Paris, C. Lévy, 1893, pp. 24-25 et 36.

Deuxième phase: les institutions mises en place acquièrent une vie et un développement autonomes. Le processus est déclenché: les institutions et les cadres réglementaires se développent pour assurer le bon fonctionnement du marché commun. En effet, les Communautés forment un espace homogène et commun, soumis aux règles et aux actions communes, appliquées et exercées par les institutions communes. C'est dans cet ensemble que se concrétise leur dynamisme interne.

Troisième phase: les Communautés économiques et techniques engendrent des obligations et provoquent une évolution en principe irréversible¹; ce conditionnement communautaire agit à la fois à l'égard des pays membres et à l'égard des intéressés directement. Certains pouvoirs communautaires s'exercent sans passer par le canal étatique sur les ressortissants des États membres: par une gamme de moyens dont elles disposent – orientation, persuasion, pression, contrainte – les institutions des Communautés pèsent sur des individus et diverses catégories de dirigeants, sur des entreprises et sur des organisations professionnelles.

Quatrième phase: cette pression communautaire déclenche des processus d'intégration dans divers secteurs concernés, dont l'interférence suscite des effets cumulatifs. Les courants qui en résultent – réactions et opinion – remontent vers les Communautés. De la sorte les effets secondaires provoqués par des obligations et interventions communautaires rejaillissent sur les institutions communes. Le mouvement en spirale progresse en s'amplifiant.

Cinquième phase: cette vague ne s'arrête pas aux frontières de la Communauté mais déferle sur les pays, régions ou groupes situés à l'extérieur. Les effets extérieurs donnent lieu également aux chocs et influences en retour: En Europe: création de l'A.E.L.E., association de la Grèce, demandes d'adhésion et d'association; extension du mouvement d'intégration dont le

¹ Selon Jean MONNET, „le marché commun ne provoque les transformations de structures et les changements d'attitude nécessaires au progrès que si chacun, producteurs et consommateurs, sait qu'il est définitif. *Les États-Unis d'Europe ont commencé*. Paris, Robert Laffont, 1955, p. 81". Il est désormais impossible, comme le remarque M. Ugo La MALFA à propos de la crise de Bruxelles de janvier 1963, à l'un des pays membres du Marché commun d'en sortir. Cependant, l'irréversibilité et le processus d'intégration n'ont rien d'absolu: une crise grave pourrait déclencher, dans le sens inverse, une série d'effets négatifs mais aussi cumulatifs.

noyau est la Communauté, avec répercussions sur les économies, courants d'investissements et politiques générales. Dans le monde: position du Gouvernement des États-Unis, des banques et entreprises américaines; réactions de l'Amérique latine, de l'Afrique non associée, du groupe communiste, *etc.* Ces divers centres de décision et de pouvoir agissent, à leur tour, sur l'orientation de la Communauté.

Ce sont là les cinq phases principales qui se déroulent dans le temps et dans l'espace: les forces sociales suscitent la création des Communautés européennes qu'elles soutiennent et influencent; puis cette décision fondamentale, les cadres institutionnels et les actions communautaires, pèsent plus ou moins fortement sur l'ensemble de facteurs internes et externes; leur pression provoque une chaîne de réactions et d'actions qui se réfléchissent dans les Communautés. Ainsi se forme d'actions en réactions un courant d'influences cumulatives, dont nous esquisserons quelques manifestations.

III. LE MÉCANISME D'ENGRENAGE COMMUNAUTAIRE

1. *Expansion des fonctions*

Les Communautés européennes instituent un *mécanisme d'engrenage*: pour bien fonctionner elles sont condamnées à se développer sans cesse. Cette vitalité se traduit par l'expression *création continue*¹. La C.E.C.A. initie ce processus en établissant des institutions communes et un marché commun *partiel* de deux produits de base; son fonctionnement débouche sur le dilemme suivant: élargir le domaine communautaire ou compromettre l'effort entrepris. Les gouvernements membres ont essayé de donner à la C.E.C.A. son prolongement naturel qui devait s'inscrire dans la ligne de la volonté politique. L'échec de la C.E.D. marque un temps d'arrêt du mouvement d'intégration.

La „reprise" avec l'élaboration des Traités de la C.E.E. et de l'Euratom a lieu sous le signe de la prudence. Elle semble répondre à deux principes directeurs: l'un tactique visant à

¹ Employée souvent par les fondateurs des Communautés européennes et leurs dirigeants, cette expression figure déjà dans le *Mémoire de Briand*. Elle correspond d'ailleurs à la vision poétique de son auteur, Alexis LÉGER. Cf. *L'Union européenne* par B. MIRKINE-GURTZÉVITCH et Georges SCILLE. Paris, Librairie Delagrave, 1931, p. 69.

faire adopter les Traités, l'autre économique fondé sur l'expansion par le marché commun. Dans cette intention, on fixe des règles strictes pour la création automatique de l'union douanière, tout en se limitant à définir les principes de l'union économique et en laissant dans le vague certaines questions épineuses dont la solution devait découler du fonctionnement du marché commun. Cette vue coïncide avec la conception qui est à la base de la Communauté économique: toute la construction repose sur l'*expansion* que doit provoquer la mise en communication des économies nationales. Celle-ci suppose un préalable: l'union douanière et son complément: la politique commerciale commune. Sur ce mécanisme rigide viennent se greffer des éléments d'une union économique dont la libre circulation des facteurs de production, la réglementation de la concurrence et la coordination des politiques économiques. Le fonctionnement de ce système fondé sur l'union douanière doit, grâce aux échanges, à la concurrence et à la distribution rationnelle des activités, être la source d'un mouvement d'expansion commune. C'est précisément le facteur décisif pour le succès de la Communauté. Les déséquilibres possibles eux-mêmes seront corrigés dans le sens de l'expansion. De plus, ces facteurs et en particulier l'intensification des échanges, pèseront toujours davantage dans la direction d'une politique économique commune. C'est par son propre mouvement et par son propre poids que l'évolution de l'économie commune suivra la voie qui aboutit à une politique économique et monétaire commune. Tel semble être, sous une forme simplifiée à l'extrême, le mécanisme essentiel de la Communauté qui s'appuie sur son propre dynamisme. Ce schéma que nous avons décrit en 1960¹ a été dans l'ensemble confirmé par les faits et notamment par les progrès dans le secteur agricole, par la proposition de planification européenne et par la nécessité d'une union monétaire.

L'engrenage qui conduit à la *planification européenne* est le suivant: pour assurer le bon fonctionnement de l'union douanière il faut l'imbriquer dans une union économique; de ce fait, la

¹ *Aspects matériels des Communautés européennes*. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1961, pp. 33 et 34. Un schéma similaire mais moins marqué pourrait être conçu pour l'A.E.L.E. Celle-ci, par ses dernières décisions lie la libéralisation des produits industriels à celle des produits agricoles; d'autre part, la coordination qu'elle envisage dépasse les cadres initiaux de la Convention.

Communauté est contrainte de progresser depuis l'ouverture des marchés jusqu'à une politique économique à court et à long terme; mais au fur et à mesure que se construit ce mécanisme, les rouages en deviennent plus complexes, les tâches se multiplient et se divisent: le maintien de l'unité fondamentale des régulations, interventions et politiques communes (transport, concurrence, énergie, domaine social) devient de plus en plus difficile. Comment dans ces conditions réaliser l'objectif de l'expansion dans la stabilité qu'impose le Traité et harmoniser certains plans nationaux et programmes de développement régional ou sectorial, sans un minimum de programmation générale?¹ C'est l'exemple d'une fonction qui, n'ayant pas été expressément prévue par le Traité, est rendue nécessaire par le développement des activités communautaires. De plus, si cette proposition est acceptée, les pays qui ignorent la planification y seront amenés par le biais de la programmation communautaire.

L'évolution dans le *domaine agricole* illustre un autre aspect du système d'engrenage. Malgré les difficultés la réalisation d'une politique agricole commune est amorcée, grâce au mécanisme des menaces positives qui a permis le passage de la première à la deuxième étape. Cette décision globale impliquait plusieurs décisions, dont celle sur l'agriculture, étroitement interdépendantes et constituant autant de préalables au passage à la deuxième étape. Les résultats dans le domaine agricole dépassent les prévisions optimistes, mais aussi les dispositions du Traité. Nombreux commentateurs parlent d'une novation. Plus prudente, la Commission en soulignant l'importance des règles institutionnelles posées par ces décisions, note que „si elles font de la politique agricole une question entièrement communautaire à la fin de la période de transition (7 ans et demi), elles transfèrent à cet effet, dès le 1er juillet 1962, de larges attributions aux institutions de la Communauté et tout particulièrement à la Commission”². En outre, ces décisions agricoles à l'instar d'autres³, instituent de nouveaux organes de consultation et de

¹ Cf. *Le Mémoire de la Commission sur les programmes d'action de la Communauté pendant la 2e étape*. Bruxelles 24/10. 62, p. 63 & ss.

² *La première étape du Marché commun, Rapport sur l'Exécution du Traité (janvier 1958-janvier 1962)*. C.E.E., Commission, juillet 1962, p. 33.

³ Ex: deux comités institués par le premier règlement sur la libre circulation des travailleurs; le Comité d'experts en conjoncture, le Comité du Fonds social, etc.

gestion. Transfert d'attributions et création d'organes sont autant d'exemples de la croissance institutionnelle.

Selon le Traité, une organisation agricole supranationale se substituera, à l'issue de la période transitoire, aux organisations nationales. On peut évaluer le poids qu'acquerra la Communauté dans l'agriculture des pays membres. A propos des décisions du 14 janvier 1962, M. PISANI déclara : „La politique agricole française dépendra de la politique agricole commune”. Plus en profondeur, l'élaboration et l'application de décisions communes sensibilisent des couches de plus en plus larges d'agriculteurs et mobilisent leurs associations. L'analyse du processus qui a conduit à l'adoption des premiers règlements à elle seule permet de mesurer le jeu complexe de pressions et d'influences mené par des associations agricoles. A plus forte raison, l'exécution de ces décisions exigera leur participation, ainsi que des contacts et échanges continus entre associations et pouvoirs communautaires. Ce réseau de communications et d'actions réciproques ira en s'amplifiant à mesure que l'on avancera vers une organisation commune. Pressentant l'importance de cette évolution, les milieux agricoles se sont organisés au niveau des Six dès la création de la C.E.E. : 80 associations européennes recouvrent ce secteur. Mais les conséquences sont encore plus vastes du fait du transfert progressif des pouvoirs et influences politiques des institutions nationales aux institutions communautaires. Le poids des agriculteurs dans la vie politique d'un pays démocratique est bien connu. En effet, ces électeurs souvent nombreux et bien organisés dans la défense de leurs intérêts professionnels, exercent une forte pression sur leurs gouvernements en vue d'obtenir notamment des mesures de protection, des prix ou des interventions favorables. Or, selon les dispositions du Traité, le centre de gravité de ces activités politiques et professionnelles se transposera du champ des gouvernements nationaux au plan des pouvoirs communautaires¹. Ceux-ci tendront à devenir le point de mire des agriculteurs. Ces remarques brèves font pressentir

¹ Les centres nationaux ne disparaîtront pas nécessairement. D'abord, ils opposeront des résistances que les habitudes favoriseront. Mais leur sort dépendra surtout de la conception générale qui l'emportera : si l'organisation unitaire prévaut, ils sont condamnés à s'effacer au profit d'un centre unique ; si par contre, on donne la préférence à une organisation fédérative – qui semble mieux répondre à la réalité – les centres nationaux constitueront des relais actifs du pouvoir central.

les effets profonds à long terme des Communautés européennes.

Dans le domaine de la *politique monétaire*, la Commission plaide en faveur d'un taux de change fixes, c'est-à-dire pour la création d'une union monétaire. A ce propos, elle met en lumière deux aspects primordiaux du mécanisme d'engrenage : 1. Pour que l'union économique soit complète donc efficace, il faut y ajouter un élément nouveau, l'union monétaire. C'est le processus par agrégation. 2. A défaut de cette nouvelle pièce, la vie de la Communauté est menacée. Pour éviter les bouleversements dans les échanges et en particulier dans le secteur agricole, cette protection supplémentaire est indispensable. C'est le processus de DAMOCLÈS. Ainsi, par un mécanisme de transmission, d'interdépendance et de progression forcée, l'intégration dans un domaine appelle celle dans un autre domaine complémentaire ou dépendant : la politique économique commune doit s'accompagner d'une union monétaire ; l'intégration des échanges ou des politiques agricoles entraîne l'intégration dans d'autres domaines essentiels.

2. Croissance institutionnelle et „eurosphères”

Les institutions et les règles communautaires se développent pour répondre aux besoins que suscite l'expansion des fonctions. La fonction crée l'organe. Cette expansion du foyer le plus dynamique de l'eurosphère n'échappe pas à la loi de PARKINSON. Les trois Communautés groupent 6000 personnes environ. La C.E.E. à elle seule réunit plus de 3000 agents dont 900 appartiennent aux institutions et services communs¹.

Ce personnel est réparti entre la Commission, le Conseil, le Parlement, la Cour, le Comité économique et social, etc. Autour de ces institutions et en leur sein se constituent de nouvelles couches de l'eurosphère. En voici quelques échantillons : dans le Parlement européen se forme une eurosphère de parlementaires qui n'est d'ailleurs qu'une frange des représentants nationaux ; dans ce cadre institutionnel mais bien lâche, le processus s'engage par la constitution de groupes politiques non pas selon les nationalités mais d'après leurs affinités idéologiques. L'action de ces formations parlementaires pèse à son tour sur les structures

¹ Estimation d'après le budget pour 1962.

institutionnelles: elle agit dans le sens de leur renforcement¹, et l'accroissement de leurs pouvoirs de contrôle notamment. Cependant, malgré leur dynamisme, les groupes sont prisonniers des compétences limitées du Parlement. C'est là un cas du processus d'intégration enchaîné. La possibilité de sortir de ce cercle fermé est prévue par le Traité. Le projet de l'élection au suffrage universel du Parlement européen se heurte au dernier obstacle: les gouvernements, dont l'approbation est indispensable.

Autour des autres institutions se multiplient des eurosphères en forme concentrique. Le professeur MEYNAUD les évoque par l'image des ondes que provoque la chute d'une pierre dans l'eau. Ainsi des essais d'experts, de représentants d'organisations professionnelles, de gouvernements et des administrations, gravitent autour de ces foyers communautaires. Ce mouvement que l'on observe normalement dans la sphère des exécutifs n'est pas absent de celle des Conseils: la sphère ministérielle comprend des ministres compétents qui se réunissent dans le cadre institutionnel ou, par extension, en séances périodiques (ex: Ministres des Affaires étrangères); puis la sphère administrative composée de fonctionnaires nationaux qui assistent à ces réunions ou sont chargés des questions communautaires; enfin tous les réseaux de communications qui s'établissent entre groupes de pression nationaux et leurs gouvernements à propos des affaires des Communautés. Les eurosphères qui entourent les exécutifs sont à la fois plus larges et plus denses; elles embrassent, à divers degrés, tous les interlocuteurs réguliers des Commissions et de la Haute Autorité.

Le processus d'intégration juridique se déroule suivant deux voies principales: création du droit communautaire et rapprochement des législations nationales. En principe, la création des règles de conduite communes s'effectue à partir de principes ou des normes-cadres que définissent les Traités. Les Conseils, les exécutifs et la Cour occupent une place de premier plan dans ce processus. Dans la C.E.E. et dans l'Euratom, par exemple, c'est le système de collaboration organique entre exécutifs et Conseils qui assure la fonction législative au moyen de règlements généraux qui s'appliquent directement dans les pays membres. Ici, comme

¹ Cf. L'évolution similaire dans le Comité économique et social.

en droit interne, il y a une reproduction continue: une norme générale implique tout un système de règles sans lequel son application demeure précaire. A l'image du mécanisme esquissé plus haut, une fonction entraîne une organisation réglementaire qui, à son tour, nécessite des prolongements et des compléments. L'existence de certaines règles met en relief les lacunes à combler. Ainsi s'amplifie le domaine communautaire. Ce processus de création juridique apparaît clairement dans la Communauté économique. De proche en proche les institutions sont appelées à établir, dans divers secteurs de l'activité économique et sociale, un minimum de règles communes, indispensables au fonctionnement du marché commun. En se développant, celui-ci active l'intégration juridique. De leur côté, ces structures donnent une charpente plus solide à l'édifice européen, renforce l'intégration économique par la sécurité juridique¹.

Dans une perspective différente, il est intéressant de suivre les diverses étapes de la formation et de l'exécution des règles communes. A titre d'exemple, la législation *antitrust* accentue ou suscite l'intérêt des entreprises pour les affaires communautaires. Ainsi, au stade préparatoire, on constate des interventions des organisations professionnelles européennes visant à infléchir la législation. L'Union des Industries de la Communauté Européenne (U.N.I.C.E.) et d'autres organisations sectorielles et groupes de pression sont intervenus soit directement auprès des institutions compétentes, soit par l'intermédiaire du Comité économique et social ou, dans une moindre mesure, du Parlement. Au plan national, les divers groupes d'intérêt ont fait pression sur leurs gouvernements dans l'espoir d'influencer les décisions du Conseil. D'autre part, l'entrée en vigueur de cette législation „européanise” ce secteur important: elle impose ces règles communes aux pays membres qui, tels l'Italie et le Luxembourg, ne possédaient pas une législation propre; ou bien elle introduit des modifications profondes dans d'autres ordres nationaux (ex: France, Belgique). Du même coup, elle élargit la zone des

¹ Le rôle de la Cour de Justice est primordial: elle assure l'unité d'interprétation des Traités, le contrôle des actes communautaires, ainsi que leur application conforme par les juridictions nationales, grâce à l'obligation de renvoi des questions préjudicielles. Celles-là contribuent d'une manière appréciable, à l'élaboration du droit communautaire. Cf. M. GAUDET, *Le Marché Commun devant les juges*. Annales de Droit et de Sciences politiques, No. 2, 1961, p. 15.

intéressés que cette législation concerne directement: les entreprises s'informent auprès d'avocats „européens” ou engagent éventuellement des cadres qualifiés pour suivre ces questions; elles entament, ainsi que leurs associations, un dialogue continu avec la Commission. Cet exemple met l'accent sur le rôle que joue l'immédiateté dans ce processus en exposant personnes physiques et morales aux interventions directes des institutions communautaires.

Ce mouvement tend à englober également les ordres nationaux. Le Traité de la C.E.E. établit, en effet, un mécanisme de coordination et de rapprochement des législations nationales. Cette harmonisation s'accomplit dans la mesure où le bon fonctionnement du marché commun l'exige. Or, il est évident que le développement de l'économie communautaire accroîtra ces exigences. C'est ainsi que la création normative et jurisprudentielle, de même que l'unification des droits nationaux suivra l'expansion de l'économie commune, des échanges et des fonctions à laquelle elle offrira une armature durable.

Malgré son ampleur et sa profondeur, l'intégration juridique est limitée par les cadres que fixent les Traités de Rome et de Paris. L'ordre communautaire ne possède pas, à l'inverse d'un ordre fédéral, l'autonomie constitutionnelle ou la faculté de modifier de lui-même sa structure et ses pouvoirs. Certes, le Traité de la C.E.C.A. connaît une procédure de „révision mineure”. De plus les trois textes frappent par une disposition hardie en regard du droit international: la possibilité d'une action communautaire même dans certains cas où les pouvoirs correspondants n'ont pas été prévus. Mais leur transformation substantielle demeure tributaire de la volonté des États membres et d'une procédure classique.

3. *Mécanisme de décision*

C'est un aspect essentiel des Communautés européennes dont l'étude a été négligée. Et pourtant, ainsi que l'ont laissé deviner les brèves références à l'élaboration de décisions communautaires, l'analyse de ce mécanisme permet d'éclairer sous un jour réel à la fois les instruments, les responsables et tous ceux qui participent à ce processus. En effet, au lieu de s'engager par un biais, on se place au coeur de l'action, à l'intersection d'actes, d'influences

et de résistances qui aboutiront à une décision commune. En effet, c'est autour de décisions importantes des institutions communautaires que viennent s'exprimer concrètement les diverses forces.

Dans la Communauté, nous ne sommes pas confrontés avec une décision mais avec des séries multiples. Les institutions et leurs articulations garantissent un minimum de solidarité d'ensemble de tous ces éléments. Le facteur de pression, quasi de coercition, communautaire est le résultat de l'interdépendance étroite de divers mécanismes et décisions. Un refus lors de l'élaboration ou de l'application d'une décision commune de la part d'un membre déclencherait des réactions en chaîne qui, poussées jusqu'à leurs dernières conséquences, pourraient mettre en question l'existence des Communautés. Les Communautés européennes forment un tout dont les parties sont solidaires. Cette dépendance mutuelle est apparue clairement lors de la formation de la décision sur le passage à la deuxième étape. Sur ce point, le Traité affirme expressément la solidarité des objectifs réalisés en tant que préalables à la décision de franchir l'étape initiale. En effet, ce passage impliquait certaines réalisations dans les domaines de la législation *antitrust*, de l'égalité de salaires et de l'agriculture. Tablant sur cette solidarité, la France a exigé l'adoption d'une politique agricole commune et l'application de l'égalité de salaires, tandis que l'Allemagne a demandé une législation *antitrust* non édulcorée. Ainsi, chacun dans des domaines différents, ces États membres ont oeuvré dans le sens communautaire. Ils ont même assorti leurs exigences de menaces de veto à l'égard du passage à la deuxième étape. Ce mécanisme de menaces positives a joué en faveur du renforcement du système communautaire, mettant à nu les liens de solidarité.

IV. INTÉGRATION SECTORIELLE ET EFFETS CUMULATIFS

1. *Exemples de secteurs en voie d'intégration*

Le mouvement que nous venons d'esquisser ne s'arrête pas aux frontières des institutions ou du marché commun, mais se prolonge et s'intensifie dans d'autres domaines. Les Communautés supranationales ne se caractérisent pas seulement par l'indépendance de leurs institutions ou par l'ampleur et l'effi-

cacité de leurs pouvoirs, mais aussi par leurs effets immédiats sur les ressortissants des États membres. En effet, les États ne filtrent pas tous les actes des institutions communes qui peuvent entrer en relation directe avec les citoyens. Exposés à l'action du pouvoir communautaire, ceux-ci ne peuvent se remettre pour la défense de leurs intérêts à leurs gouvernements mais sont obligés de l'assurer par l'intermédiaire de leurs associations ou en usant des moyens directs de recours. Touchés dans leurs activités et intérêts, personnes, groupes et secteurs ont vivement réagi. D'où les répercussions profondes provoquées par les Communautés.

Le *secteur économique*, objet le plus direct de ces mesures, a fait preuve d'une adaptabilité rapide. Ainsi qu'il a été souvent noté, le changement de dimensions ouvre de nouvelles perspectives en fonction desquelles les responsables économiques élaborent leurs programmes et politiques. C'est un changement à la fois quantitatif par l'extension du marché et qualitatif par la transformation psychologique. Ces changements sont de plusieurs types: ils peuvent concerner les attitudes et la mentalité, les moyens et les objectifs; ils peuvent être à court puis à long terme; ils peuvent se traduire par des transformations de structures, voire par la création de nouvelles structures répondant aux besoins nouveaux. Cet élan se répercute sur le processus communautaire: les anticipations des entreprises sur les effets du marché commun – efforts d'investissements, de production, de conquête de marchés d'autres pays membres – ont poussé les institutions à accélérer le rythme de réalisation de l'union douanière¹.

L'adaptation peut s'amorcer par le choix de moyens appropriés pour une courte durée. L'optique nouvelle soutenue par l'habitude que créent l'emploi de ces moyens et leur succès, contribuent à faire naître des attitudes et une mentalité plus adaptées et plus durables ainsi qu'à modifier les objectifs. Les exemples abondent: les dirigeants d'entreprises français sont en passe d'acquérir une mentalité d'exportateur malgré leur hérédité

¹ En 1960, M. HALLSTEIN déclarait devant les représentants des milieux économiques français: „Je crois que l'on peut dire qu'à l'heure actuelle les institutions doivent à leur tour s'adapter au rythme imprimé aux affaires et que nous devons rattraper notre propre accélération”.

protectionniste. C'est un revirement fondamental mais moins spectaculaire que celui du Patronat français qui, d'opposants à la veille de la ratification, est devenu un des soutiens du marché commun après son entrée en vigueur.

Il va de soi que ces changements que l'on peut classer en trois catégories (changements de moyens, changements d'objectifs, changements à court et à long terme), n'ont pas lieu seulement dans le sens d'une plus grande cohésion, ni selon un ordre logique ou chronologique. Toutes les combinaisons sont possibles, de même que l'on peut concevoir une certaine contradiction entre objectifs et un moyen particulier par exemple. Cependant, pour qu'on puisse parler de processus d'intégration, il faut qu'un minimum de facteurs et agents importants entreprennent des actions ou produisent des effets qui agissent dans le sens d'une union plus étroite.

Pénétrant plus en profondeur, cette vague s'attaquera aux structures des entreprises et de leurs liens, ainsi qu'à celles des organisations professionnelles aux niveaux national et européen. Au 1er novembre 1962, 800 ententes entre plusieurs entreprises dans la Communauté ont été notifiées. Certes, nombreuses sont celles qui portent sur une collaboration commerciale, relativement facile à dénouer. D'autres, par contre, répondent aux besoins de transformations structurelles. Il est courant d'entendre dire qu'un mouvement de rationalisation, de spécialisation et de concentration s'est emparé des entreprises de la Communauté. Les adaptations structurelles qui en découlent sont le résultat soit d'une décision autonome d'une entreprise, soit d'une collaboration de deux ou plusieurs entreprises. Dans ce dernier cas, de nouvelles structures se tissent, souvent par-dessus les frontières, dans lesquelles viennent s'imbriquer les changements internes des entreprises qui participent à cette collaboration. Les formes des liens ainsi noués – et leurs prolongements – révèlent une certaine volonté de durée et de permanence et, partant, une certaine confiance dans la construction communautaire. Allant de la rationalisation par la co-production, jusqu'à la concentration et la fusion, ils créent une solidarité d'affaires à affaires, plus difficile à dénouer. Du point de vue de l'intégration, cette solidarité est l'élément le plus significatif. Évident dans le circuit des grandes entreprises et des secteurs dynamiques, des

institutions bancaires et financières, du grand commerce et de la publicité qui s'y rattache, ce mouvement touche également moyennes et petites entreprises, n'épargnant même pas certaines branches de l'artisanat. Cette vague secoue d'autres secteurs assoupis qui, si ce n'est que pour assurer leur survie, sont contraints de réagir, de se moderniser. Cette intégration par unités de production ou de service, par secteur, par profession, constitue un des facteurs les plus dynamiques de la construction européenne¹. Plus cette vague est profonde, plus de possibilités de retour et les chances de désintégration sont moindres. Cette intégration en profondeur qui se transmet d'un niveau à l'autre encadre et soutient, stimule et renforce des changements d'attitudes et de mentalité en apparence plus éphémères. Ce sont, en fait, des éléments essentiels d'une conscience européenne.

Les superstructures n'échappent pas à cette poussée: des *organisations professionnelles* nationales adaptent leurs structures et des organisations nouvelles surgissent au niveau communautaire. A l'intérieur de celles-là, on crée des services européens ou l'on renforce ceux qui existent; on multiplie des commissions chargées des affaires européennes et des réunions spéciales. Sur le plan communautaire, à côté de l'U.N.I.C.E., organisation faitière des industries de la Communauté, se dressent plus de 80 organisations professionnelles. Formant une superstructure européenne, ces organisations sont des interlocuteurs des pouvoirs communautaires. De la sorte s'établit au niveau supranational une nouvelle couche organique, bien qu'encore mince et fragile, de l'eurosphère des organisations professionnelles.

Dans d'autres secteurs généraux – *syndicat et partis politiques*² – on pourrait également filmer le processus d'intégration. Lorsque la Communauté économique a été instaurée, nous avons émis une hypothèse selon laquelle l'intégration des syndicats devait suivre la concentration du secteur économique. Cette hypothèse

¹ Dans cette optique, l'analyse pourrait être entreprise dans divers secteurs particuliers de l'économie, en se fondant sur certains travaux déjà effectués sous l'angle économique. Voir à titre d'exemple: L. PHILIPS, *De l'intégration des marchés*. Université de Louvain, 1962 & J. F. BESSON, *Les groupes industriels et l'Europe*. Paris, Presses universitaires de France, 1962.

² Cf. Notre article, *Partis politiques face à l'intégration européenne*, Res publica, No. 1, 1961.

ne s'est pas vérifiée pour l'instant. Les faits observables permettent de croire que les embryons d'organisations syndicales au niveau communautaire répondent surtout au besoin de représentation et de coordination d'attitudes et d'actions à l'égard de la Communauté. Ce sont, en effet, les tâches principales dévolues aux secrétariats européens des syndicats libres et des syndicats chrétiens. Cette limitation de fonctions explique, à certains égards, les structures et les pouvoirs relativement faibles des secrétariats européens, ainsi que le peu d'emprise qu'ils ont sur la vie syndicale réelle¹. Certes ces noyaux européens sont dynamiques et actifs dans leurs relations avec les institutions communautaires (études, participation aux travaux, coordination des positions nationales au sein du Comité économique et social et des commissions, interventions et pressions, etc.) Mais en demeurant à l'écart des décisions essentielles, les secrétariats européens semblent exercer une influence réduite dans les confédérations et fédérations nationales. Rien dans le secteur des syndicats ou des partis politiques ne correspond aux liens intenses que tisse la collaboration entre entreprises et leurs organisations. Dans ce sens, le secteur syndical est demeuré partiellement en marge du processus d'intégration européenne.

2. Contagion intersectorielle et processus cumulatif

En réalité, les secteurs ne sont ni séparés ni étanches. Leurs activités filtrent et leur mouvement se transmet d'un secteur à l'autre. L'intégration par secteur s'imbrique dans le processus intersectoriel. Des exemples de ces rouages, nous les avons déjà rencontrés: effets du secteur agricole sur le secteur monétaire, ceux du secteur des affaires sur l'union douanière; transmission de l'intégration des domaines industriel et commercial à celui de la publicité. Parmi les multiples liens de transmission entre secteurs, nous retiendrons les suivants: d'abord, des liens d'influences causales qui apparaissent clairement dans les cas mentionnés². Des rapports de concurrence tels que ceux qui existent entre produits et services concurrentiels ou de substitu-

¹ Cf. J. MEYNAUD, *Les syndicats et l'Europe*. Lausanne, Centre de recherches européennes.

² Influence indique la variété, tandis que causale dénote l'existence d'un enchaînement qui rappelle le concept de causalité. Leur mariage signifie en plus qu'il ne s'agit pas de mouvement ou de rapport à sens unique.

tion. Des rapports similaires peuvent se nouer entre grands secteurs engagés dans le processus d'intégration: le secteur économique qui a réagi le plus violemment a acquis une avance que les autres secteurs – syndicats, partis politiques, gouvernements, institutions européennes – s'efforcent ou s'efforceront de rattraper. Ainsi, le mécanisme d'intégration sectorielle se double d'une compétition européenne. Enfin, des relations de collaboration sont tout aussi significatives. En témoignent les diverses espèces de coopération organique entre branches de l'économie, entre confédérations et fédérations patronales ou syndicales, au sein de l'U.N.I.C.E. ou des Comités et secrétariats des syndicats au plan européen. Les rapports de collaboration qui s'instituent entre la Communauté et divers secteurs et personnes sont, nous l'avons constaté, particulièrement importants.

Ce processus n'est pas sans rappeler la méthode fonctionnelle de Jean MONNET. Celle-ci a été résumée comme suit par François FONTAINE:

„L'Europe qui se fait, celle de la C.E.C.A., du Marché Commun, de l'Euratom assure une intégration par fonctions, par secteurs, de toutes les forces de nos six pays. Charbon, acier, énergie nucléaire, l'ensemble de la vie économique est mis en commun. Dans cette perspective les armées devaient, elles aussi, être fusionnées. Elles ne l'ont pas été, mais la liste des activités communes n'est pas close. De proche en proche, tout ce qui constitue la matière même des politiques nationales va se trouver placé sous une souveraineté commune. Cette souveraineté doit donc être dotée au plus vite de pouvoirs politiques”¹.

D'un secteur à l'autre, on aboutirait graduellement à la nécessité de l'intégration globale. Ce canevas, aux apparences quelque peu déterministes, contribue à la description du processus d'intégration. Cependant, l'objectif que vise cette méthode et partant la méthode elle-même diffère de la nôtre: l'une étant une méthode d'action, l'autre une méthode de connaissance.

Les bouleversements qu'entraîne la création des Communautés

¹ *La méthode institutionnelle dans Méthodes et Mouvements pour unir l'Europe.* Bulletin du Centre européen de la Culture, mai 1958, p. 4.

européennes ne sont pas seulement, selon Pierre URI, liés entre eux dans un ensemble de secteurs de la vie sociale¹. Il ne s'agit pas uniquement de rouages d'une montre qui se communiquent le mouvement. Dans notre milieu, ce mouvement s'accélère ou se ralentit, s'amplifie ou s'approfondit, change de nature même selon les secteurs ou leur interaction. Ses composants dont le nombre s'accroît peuvent varier quant à leurs voies et rythmes, structures et qualité. Dans ce circuit, tout acte ou changement se répercute à travers la gamme d'éléments pris dans le courant général, contribuant de la sorte à donner forme et contenu au processus d'intégration.

Le processus se développe à la fois à l'intérieur de chaque secteur concerné – institutions communautaires, économie – et d'un secteur à l'autre. Il suscite la création de nouveaux liens organiques entre entreprises et entre organisations professionnelles tels que nous les avons ébauchés. En même temps, ce mouvement s'approfondit à l'intérieur des secteurs et de leurs composants: il amène des transformations de structures jusqu'au sein des entreprises; mais il se propage aussi aux différents niveaux des couches sociales: l'intégration n'atteint pas seulement des rapports ou des modes d'organisation, mais le niveau de la conscience collective et individuelle, tout en faisant tache d'huile et en pénétrant dans des sphères de plus en plus larges de la population de la Communauté. Cette intégration en profondeur et par couches, prolonge et accélère les divers élans. Elle corrobore et étend le mouvement général. Son action, plus ou moins intense, passe à travers secteurs, fonctions et facteurs. Elle agit à la base ou suivant des coupes transversales. De ce fait, elle introduit une nouvelle dimension de l'intégration. Plus que les autres, elle touche l'homme qui, un et multiple, se situe à la croisée de ces activités dont il est, en association avec ses semblables, le moteur et le destinataire. Ainsi se tisse un vaste réseau de communications entre individus, groupes d'individus, institutions, secteurs et divers niveaux d'intégration qui forment un tout dynamique aux parties interdépendantes et intégrées. Les interactions se multiplient et s'intensifient dans ce système

¹ *La révolution européenne dans Quelle est cette Europe,* La NEF, avril-juin 1962, p. 43.

de vases communicants, produisant des effets cumulatifs qui s'accroissent à mesure que le processus s'amplifie.

Le concept de *spill over* du professeur HAAS se rapproche du mécanisme décrit¹. Selon cet auteur, les effets du *spill over* dans un secteur de la vie sociale conduisent à l'intégration dans d'autres secteurs. Ces effets sont le résultat, d'après lui, de décisions spécifiques prises par les gouvernements, agissant en liaison avec les groupes politiquement influents. En partant de là, l'analyse porte essentiellement sur des groupes d'intérêt, partis politiques et gouvernements qui occupent une position-clé dans la réalité politique. Cette vision opérationnelle réduit la portée théorique de son concept qui d'ailleurs a été approfondi surtout dans le domaine des recherches pratiques. En raison de cette orientation, son concept apparaît, sous l'angle de la théorie, plus limité que le processus d'intégration. En négligeant la sélection qu'impose tout effort d'investigation, celui-ci comprend l'ensemble de forces et de facteurs qui participent, de façon positive, négative ou neutre, au mouvement global d'union.

Nous avons essayé de dérouler le processus communautaire, de montrer comment le feu prend à un endroit puis se propage au gré des vents, des volontés et des circonstances. Dans la réalité, les phases juxtaposées s'entreprennent, les interactions débordent le tourbillon d'influences cumulatives. Ces effets gravitent autour de certains pôles dont le principal semble constitué par le foyer communautaire. D'autre part, les phases en apparence successives évoluent dans le même courant selon des rythmes et des cycles irréguliers, souvent „déphasés”. Le réel communautaire offre de multiples combinaisons. Le courant se développe et varie tout en s'orientant dans une direction générale: il évoque une spire qui se déroule autour d'un axe qu'est l'union de l'Europe.

3. Conclusion.

Deux remarques finales s'imposent qui sont la conséquence de la nature à la fois fragile et limitée des Communautés européennes. En premier lieu, les Communautés ne sont pas à l'abri

¹ *The Uniting of Europe*. Londres, Stevens & Sons, 1958, pp. 283 et ss. Cf. notre étude *Dimensions européennes*, op. cit., questions méthodologiques.

ni de déviations ni de toute menace de désintégration. Quelle serait la résistance de la Communauté à une crise économique grave ou aux difficultés sérieuses de balances des paiements? L'échec de la C.E.D. ainsi que la récente rupture de Bruxelles ont marqué un temps d'arrêt. Celui-ci aurait pu déclencher un processus désintégratif mais aussi cumulatif. Cependant, au fur et à mesure que l'intégration avance dans le temps et en profondeur, une solidarité étroite se tisse qui réduit les possibilités d'une régression ou d'une dissolution. En second lieu, les Communautés souffrent de leur limitation économique et technique: l'essentiel, l'armature politique, leur fait défaut. Leur construction demeure exposée aux aléas des intérêts nationaux dont les gouvernements membres conservent la responsabilité à l'exception d'une frange communautaire. Nous savons d'autre part que le passage de l'économique au politique n'est pas aussi automatique que le laissait supposer la méthode fonctionnelle. Il exige un nouvel acte de volonté. Néanmoins, si les Communautés ne conduisent pas fatalement au politique, leur fonctionnement et leur développement normal appellent ce complément indispensable.

SUMMARY

INTRODUCTION

In this article the main lines of integration opened up by and inspiring the European Communities will be used as a basis for a doctrine of integration. The necessary over-simplification must not lead readers to assume that this movement must necessarily have a straightforward and simple evolution.

I. WHAT IS INTEGRATION?

Various definitions of the term are considered: the Dictionary of the French Academy, 1935 ed. ("to assemble parts to form a coherent whole"); Prof. M. BYÉ; SPENCER (already using it metaphorically in a sociological sense); SCHAEFFLE ("a social unit made up of groups"). According to a study published by the Council of Europe ("*The present state of economic integration in Western Europe*". 1955, p. 7), integration is not only a static ideal but a dynamic process, and it adopts Robert MARJOLIN's practical definition of integration as the sum of all efforts tending to create European union, both aim and methods being thus included.

There are, then, three aspects of this term: 1. an ideal or objective of union; 2. the state or degree achieved (the static aspect), and 3. the processes leading to union (the dynamic aspect). The last includes measures taken, institutions set up, forces and factors which tend to the same end. It is this *dynamic aspect* with which this article is concerned.

There are, in this general setting, various kinds or forms of integration: 1. at different *levels*, such as psychological and social integration, integration between individuals, groups, States, *etc.*; 2. each of these types can be considered in *sectors*: partial integration, *e.g.* in steel, cars, or in a part only of that sector; or general, *e.g.* economic, social, political; integration between sectors, which can expand to global or political integration. *Political* integration can apply to integration of political sectors such as foreign policy, defence, or integration of the instruments and powers of intervention in those sectors, and also to integration of the "structures of authority" in the management of public affairs; 3. integration in any of these aspects can take different *forms*: unitary – centralised or decentralised – federative or combined. All these types react on one another, and to merit the title "European" they must aim at achieving a solidarity that cuts across frontiers and must contribute, by their goals, their content or their consequences, to the movement in the direction of European Union.

II. PATTERN OF THE PROCESS OF INTEGRATION

1. *Two predecessors: HEGEL and DE TOCQUEVILLE*

Both these writers describe a process of interaction. HEGEL notes that in universal history men aim at satisfying needs but produce results quite outside their immediate purpose. His analogy of a man who revenges himself by setting a neighbour's house on fire, thereby involving people not concerned with his act of vengeance, can be applied to the European Communities. They have set fire to Europe.

Alexis de TOCQUEVILLE, in discussing the mechanism of conflicts (as noted by Prof. FREYMOND) has demonstrated the spiral development of international conflicts. By interplay of events in politics men force each other to act in ways never intended, and human will drives forward human destiny, but often in a way opposed to that planned.

2. *Principal phases*

Five phases can be distinguished in analysing the mechanism of integration processes, corresponding to a chronological sequence but also to the real sequence of events. *First*, certain factors – culture, common principles, technical demands, *etc.* – serving both as sociological bases and motives for union, lead to the political decision for union. *Secondly*, the institutions set up acquire an independent life of their own, set in motion the machinery necessary for the smooth working of the common market,

and generate eventually their own internal dynamism. *Thirdly*, the Communities create obligations and start an irreversible process of evolution, not only in Member countries but in others directly concerned. The Communities have means, which bypass State intervention, of influencing individuals, various categories of leaders, businesses and professional bodies. *Fourthly*, the Communities in their turn are affected by the secondary effects of integration, in various sectors where Community pressure produces public reactions. Thus the spiral movement is accentuated. *Fifthly*, countries and regions outside the Communities are affected and react in their turn on the Communities, *e.g.* creation of the European Free Trade Association, Greece's association with the E.E.C., requests for association, effects on economies, investment, general policy; further afield, reactions in America, in Latin America, in non-associated African countries, in Communist countries, *etc.*

The author then goes on to describe some manifestations of the cumulative influence of these interactions.

III. THE MECHANISM OF COMMUNITY INTERACTION

1. *Expansion of functions*

The process of "continuous creation" essential to the development of the Communities was begun when the E.C.S.C. set up its institutions and its partial common market. It was then faced with the choice of enlarging the Community sphere or of compromising the whole undertaking. The political extension of integration attempted by the Government was halted when the E.D.C. failed. A more prudent approach was made in drawing up the Treaties of the E.E.C. and of Euratom, both governed by two principles, one tactical, of gaining acceptance for the Treaties, and the other economic, of achieving economic expansion. Certain thorny questions were left to later solution, but a customs union, and its corollary, a common commercial policy, were regarded as an essential preliminary. To this structure other elements, such as the free circulation of factors of production, regulation of competition, co-ordination of economic policies, come to be added, and from all these develops that *expansion* which is the basic conception of the Economic Community. The rough sketch of the Communities' working made in 1960 by the author (*see* reference footnote, p. 76) has been confirmed by events, for example, by progress in the agricultural sector, by the proposals for European planning and by the need for a monetary union.

European planning comes about by a series of moves – customs union, economic union, economic policy, short and long-term – which, as they become more and more complicated, endanger the basic unity of regulations and common policy (for transport, competition, *etc.*). To harmonise national, regional or sectional plans with the aim of expansion in stability, some general programming is essential – an example of a necessary development not predicated in the Treaty.

Agreement on the difficult question of a common *agricultural policy* was essential for achieving the advance from stage one to stage two of the plan, and by the threat of sanctions this advance was achieved. In the agricultural sector, results have surpassed expectations, but they have also gone so far beyond the Treaty that some dub them a "novation". The Commission more cautiously points out that, if and when agricultural policy becomes entirely a Community question after the transition period, wide powers will thereby be passed, from 1st July, 1962, to Community institutions and especially to the Commission. The growth of the Community is illustrated in this field, as in others, by transference of powers and creation of organs.

The effect of a supranational agricultural organisation to be set up after the transition period on national organisations is illustrated by M. PISANI's declaration that French policy would depend on common policy, and at a less superficial level, by the reactions of agricultural workers and their organisations. These organisations have exerted their influence on the process of rule-making and will be even more involved when it comes to executing the rules. They grasped the importance of this interplay between agricultural circles and the Communities from the outset and now 80 European associations have been formed within the Six. The power of the agricultural community in politics is well-known and is wielded usually to gain measures of protection and favourable prices or arrangements. As the centre of gravity shifts from the nation to the Community, agricultural interest shifts its pressure to the latter. From this one can envisage the far-reaching long-term effects of the European Communities.

As regards *monetary policy* the Commission aims to create a monetary union, with emphasis on two basic working principles: 1. A monetary union is a necessary adjunct to an economic union. 2. Without it the existence of the Community itself is threatened. Thus economic entails monetary integration; exchange and agricultural integration involves other fields – and so the process goes on.

2. Institutional growth and "Eurospheres"

All these new functions beget new organs, and PARKINSON's Law applies even to the most dynamic of "Eurospheres". The three Communities have a staff of 6,000; E.E.C. alone has 3,000, of whom 900 belong to common institutions and services. The staff are divided between the Commission, the Council, Parliament, the Court, the Economic and Social Committee, *etc.*, and, within these, new layers of Eurospheres are formed, *e.g.* by groupings of M.P.'s of the same political colour. The dynamic influence of these particular groups is, however, inhibited by their parliamentary character (an example of the interdependent integration process), and this can only be overcome if the Treaty's provisions for direct election to the European Parliament materialise. At present the Governments are withholding their indispensable consent to this clause.

Like rings forming from a stone thrown into water, concentric "Eurospheres" form themselves, *e.g.*, swarms of experts, representatives of professional organisations, of Governments, of administrations in the executive sphere; Ministers for Foreign Affairs, *etc.*, in the Council sphere; national civil servants in the administrative sphere; and lastly, channels of communication on Community affairs are established between national pressure-groups and their Governments.

Integration in the *legal sphere* is achieved by two methods: creation of Community law, and alignment of national legislations. The Treaties have laid down principles and a framework for a common code, and the Council, the Executives and the Court see to its application. In the E.E.C. and Euratom the Executives and the Councils of Ministers collaborate in drawing up rules of procedure which operate directly in each Member country. The cycle is again set working; a function necessitates a set of rules and this in its turn entails further extensions and additions. The Economic Community demonstrates how the original minimum set of rules develops; juridical integration is hastened, and the juridical security thus obtained reinforces economic integration.

It is of interest to see how the common set of rules developed and was formulated. For example, businesses became interested in Community affairs through its anti-trust legislation. European professional organisations and other groups tried to influence this legislation at the start, either by pressure on the Community or on their Governments. Once in force, this legislation "Europeanised" an important sector, *e.g.* in providing Italy and Luxembourg with new legislation or in changing drastically existing legislation in France and Belgium. More and more businesses became interested enough to acquire information or take on staff to deal with this side. This is a good illustration of the direct influence of the Community on people and corporations.

The E.E.C. Treaty laid down methods of aligning national legislations, and this movement will develop further as the Community's economy expands. The Treaties of Rome and Paris fixed the limits of juridical integration, except for "minor revision". There is, however, the possibility of Community action in regard to international law, even though the necessary powers are not accorded. Results are bound to depend, however, on the decisions of individual States and on conventional procedure.

3. The machinery for making decisions

This little-known aspect of the Communities does serve to illuminate the instruments available to them and also those responsible for them. The forces involved can be seen in direct and concrete action. Whole series of decisions are achieved, since the institutions and their interaction guarantee a minimum of overall agreement. The machinery itself produces Community pressure, not to say compulsion, and refusal at any one stage by a Member country may start up a chain-reaction which could even endanger the Community itself. This interdependence was illustrated in

the passage from the first to the second stage, which demanded agreement on antitrust legislation, wages parity and agriculture. Germany insisted on the first, France on the other two, and, acting on Community lines in these directions, they eventually achieved the transition – after even coming to some measure of agreement on the threat to use the veto during the passage to the second stage.

IV. INTEGRATION BY SECTORS AND CUMULATIVE EFFECTS THEREOF

1. *Examples of integration in certain sectors*

The influence of the Communities does not work only through their institutions or through States, but it forces individuals to come to terms with them either directly or through their associations. Thus the circle expands.

The *economic field* has made notable adjustments, both quantitatively, as the market widens, and qualitatively, by psychological changes with regard to attitudes and means; such changes can be short- or long-term; can produce changes in structure or even the creation of new structures to meet new needs. As businesses try to keep abreast of Community development, so the Community is forced to hasten on with its customs union. Means chosen to achieve short-term ends result in a more adaptable mentality and an adjustment in objectives. For example, the heads of French business who opposed the Common Market before ratification are now supporters of it. Integration does not obey logical or chronological rules but, out of all the permutations of means possible, there must be a necessary minimum of factors acting in the sense of closer union.

At a deeper level, this affects the structure of businesses and their links, and of professional organisations at national and European level. Out of 800 agreements made between a variety of firms (up to 1st November, 1962) a certain number go beyond mere commercial agreements and meet the need for structural change. The moves often commented on towards rationalisation, specialisation and concentration within the Communities lead to structural alteration involving sometimes several firms and cutting across frontiers, and this in turn involves changes within the participating entities. This reinforces confidence in the Communities and spreads down through big business, banks, *etc.*, even to the level of certain artisan industries. The result of this integration of units of production, service, sectors, *etc.*, is one of the most dynamic features of the Communities and an essential element in a European consciousness.

The superstructures are equally affected; national *professional organisations* develop, or strengthen their existing European services, add to their European committees and their meetings. In their turn the Communities have to create new organs, and alongside U.N.I.C.E., the “umbrella” organisation of Community industries, there are 80 professional organisations, which form a new layer among the “Eurospheres”, albeit a thin, fragile one as yet.

Trade unions and *political parties* also illustrate the process of integration. The author had, in the early days of the Community, evolved the theory that economic concentration would entail trade union integration. This has happened only in a very slight degree; European secretariats of free and Christian trade unions are active in representing and co-ordinating attitudes and actions with regard to the Communities, but their power is limited, especially in national confederations and federations. There is no strong link, corresponding to those that bind businesses and their organisations, between the Community and unions or political parties.

2. *Interaction between sectors and cumulative effects*

As we have already seen, sectors are not watertight, but integration in one sector affects other sectors. The following are the most noteworthy links between sectors: those of causal influence (most evident in cases noted earlier, the agricultural sector influencing the money sector, integration in industry and commerce affecting publicity, *etc.*); relations brought about by competition between products and services; similar relations between the really big sectors engaged in integration (*e.g.* success in the economic sector forces trade unions, political parties, Governments, European institutions, to catch up with it), leading to a European competitive spirit. Finally, collaboration builds up relations too – between branches of the economy, employers' or trade confederations or federations, in U.N.I.C.E., *etc.*, and these relations are of great importance.

All this resembles the functional method of Jean MONNET, described by François FONTAINE and envisaging an integration, functional and by sectors, leading eventually to fusion of armies, of national policies, under a common sovereignty, and crowned finally by global integration. The aims and even the methods described are, however, different from the present author's, one being a method of action and the other one of knowledge.

The repercussions of the Communities are not limited to a closed circle of sectors in our society, but act and interact on the whole range of elements involved. First, a sector is involved, then several. New links have to be formed, structures have to be remoulded. Beyond the business world their influence spreads to all social classes, at the level of relations between them or methods of organisation, but also going deeper to the individual and collective conscience. Thus at the centre of all these activities it is man himself who is affected – man who is the motive force and at the same time the recipient. This agrees with Professor HAAS's concept of “spill-over”. The effects of spill-over in one sector lead to integration in other sectors, but the theory is limited by its emphasis on those pressure-groups, political parties and Governments whose decisions initiate action, and the process of integration goes further than this.

This attempt to unfold the Community process has demonstrated the

complexity of phases, interactions, rhythms, combinations. But there is a general trend which could be described as a spiral forming round an axis - the union of Europe.

3. *Conclusion*

The fragile and limited nature of the Communities lays them open to deviationism or disintegration. The defeat of E.D.C. and the recent rupture at Brussels have checked progress, but, the further integration goes, the less likelihood there is of regression or dissolution. That is the first conclusion we must come to. Secondly, a political structure has *not* arisen automatically from the functional method, as was hoped, but demands a new act of will, and, if the Communities are to function and develop normally, they must achieve this indispensable complement.