

SEDEIS

TROIS FOIS PAR MOIS

ABONNEMENT ANNUEL : 250 F.

SOCIÉTÉ D'ÉTUDES ET DE
DOCUMENTATION ÉCONOMIQUES
INDUSTRIELLES ET SOCIALES

205 Bd Saint-Germain
PARIS (7^e)

S. A. AU CAPITAL DE 10.000 F.

Tél. LITtré 50-53
C. C. P. Paris 666-549

BULLETIN SEDEIS

FUTURIBLES

N° 855
Supplément
(Futuribles N° 58)

1er Juin 1963

L'EUROPE UNIE SERA-T-ELLE FEDERALISTE ?

Par Dusan SIDJANSKI

L'objet des études "Futuribles" est de conjecturer le cours probable des modifications structurelles du système social et politique. Recourant à la méthode scientifique en tant qu'elle est applicable à ces objets, les participants à cette entreprise font un effort d'anticipation fondé sur les données dont ils disposent. Le lecteur doit entendre que chaque essai représente les vues propres de l'auteur, et que ces vues se rapportant à ce qui lui paraît le plus probable ne sauraient être prises pour l'expression de ses voeux. Toute reproduction est interdite sauf autorisation de la S.E.D.E.I.S. et de F.E.R.I.S. (132, rue de Lausanne, Genève) pour la traduction.

Les essais "Futuribles" font partie d'une entreprise intellectuelle soutenue par la Fondation Ford, administrée par la Fondation F.E.R.I.S. (Fondation pour l'étude des Relations Internationales en Suisse) et dirigée par un conseil international formé de :

MM. Emile Mireaux, Secrétaire perpétuel de l'Académie des Sciences Morales et Politiques.

Michael M. Postan, Professor of Economic History at Cambridge University.

Eugene V. Rostow, Dean of Yale University Law School.

Jacques Freymond, Directeur de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève.

Edward Shils, Professor of Sociology and Social Thought, University of Chicago, et King's College, Cambridge (Grande-Bretagne).

Bertrand de Jouvenel, Président-Directeur Général de la S.E.D.E.I.S.

avec le concours de :

M. Waldemar A. Nielsen, President of the African-American Institute.

" A chief purpose of every study of human action should be to suggest the probable outcome of present tendencies ; and thus, to indicate, tacitly if not expressly, such modifications of those tendencies as might further the well being of mankind".

Alfred Marshall (1919)

NOTE SUR L'AUTEUR

Dusan Sidjanski, privat-docent à l'Université de Genève et chargé de cours à l'Institut universitaire d'études européennes, consacre son enseignement et ses travaux aux problèmes de l'union européenne. Il est l'auteur d'un ouvrage sur "le Fédéralisme amphictyonique" (Paris, 1956) et de plusieurs études sur les organisations européennes, notamment : "L'Originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs" (Revue Générale de Droit International Public, mars 1961), "Aspects matériels des Communautés européennes" (Paris, L.G.D.J., 1961), "Partis politiques face à l'intégration européenne" (Res Publica, mars 1961). Il vient de publier "Dimensions européennes de la science politique" (Paris, L.G.D.J., 1963) où il aborde des problèmes méthodologiques et esquisse un programme de recherches ainsi qu'une théorie de l'intégration. Il assume, depuis 1957, les fonctions de Secrétaire Général de l'Association des Instituts d'Etudes Européennes (AIEE) dont le siège est à Genève.

L'EUROPE UNIE SERA-T-ELLE FEDERALISTE ?

SOMMAIRE

Introduction

I. ELEMENTS DU FEDERALISME

1. Qu'est-ce que le fédéralisme ?
2. Conditions pré-fédéralistes.

II. ELEMENTS INSTITUTIONNELS DE LA REALITE EUROPEENNE

1. Les Communautés européennes sont-elle fédératives ?
2. L'état du projet politique européen
3. Traité franco-allemand

III. LES TENDANCES DANS DIVERS SECTEURS VONT-ELLES DANS LE SENS DU FEDERALISME ?

1. Tendances du secteur politique
2. Tendances du secteur économique, social et culturel
 - a) Planification et structures
 - b) Groupes de pression
 - c) Affaires culturelles

IV. PROJECTION DE LA REALITE EUROPEENNE

1. Principes généraux
2. Fonctions de l'Union
3. Projection institutionnelles
4. Répartition d'attributions et majorités requises

V. REMARQUES FINALES

L'EUROPE UNIE SERA-T-ELLE FEDERALISTE ?

Cette question revient à poser le problème de la forme de l'union politique de l'Europe. Qui dit politique entend la recherche de solutions globales susceptibles de satisfaire les besoins essentiels d'une communauté. Depuis sa création, l'Europe des Six s'est engagée, pour des motifs de tactique ou par suite d'accidents historiques, dans des voies latérales, économique et technique. A l'heure actuelle, elle est parvenue au seuil du politique. La rupture des négociations de Bruxelles vient de le rappeler avec brutalité : les options fondamentales de par leur nature ne peuvent être prises que par des autorités politiques. En effet, l'adhésion de la Grande-Bretagne n'imposait pas seulement un choix économique, mais impliquait une série de conséquences pour l'ensemble de l'intégration européenne : elle supposait donc une vision générale embrassant les questions des Communautés européennes, mais aussi de l'union politique.

Aujourd'hui, qu'il s'agisse d'élargir la Communauté européenne ou de la renforcer, l'exigence ne change pas au fond : il faut repenser les problèmes de l'union dans leur ensemble et créer des appareils capables d'élaborer des décisions globales. Pour poursuivre son entreprise, l'Europe communautaire est obligée de se donner une armature politique. Il est évident que l'on ne peut plus séparer indéfiniment les secteurs économique et nucléaire de ceux de la politique étrangère commune, de la défense européenne, de l'armement nucléaire et de la décision de son emploi, de l'aide commune aux pays en voie de développement. Cette situation artificielle et fragile menace d'éclater sous la pression de facteurs divergents, communautaires et nationaux. La tension actuelle peut se résoudre dans trois directions : repliement national ; compromis hybride sous formes d'union commerciale ; union politique. Même les observateurs les plus pessimistes repoussent la possibilité d'un retour aux nationalismes.

Pour notre exploration, nous choisissons délibérément l'hypothèse de l'union européenne. Si l'on admet cette possibilité, on est conduit au dilemme suivant : accepter passivement des institutions forgées par le hasard des hommes et des circonstances, ou prospecter l'avenir dans l'espoir de contribuer à sa création. L'indifférence écartée, peut-on se dispenser de scruter la réalité, d'en dégager les grandes tendances et d'essayer de deviner, d'après ces fondements, les institutions futures de l'Europe unie ? Celle-ci sera-t-elle centralisée ou fédéraliste, démocratique ou autoritaire ? Répondra-t-elle à l'esprit et à la culture européenne ainsi qu'aux conditions qu'impose la vie technique ? Saura-t-elle assurer à la fois l'efficacité et la liberté ? Des réponses à ces questions dépendra, en grande partie et de plus en plus, l'avenir des institutions nationales en France, en Allemagne, en Belgique, etc. Celles-ci conditionneront la forme de l'union dont elles deviendront à leur tour inséparables.

./...

En schématisant à l'extrême, on distingue deux procédés qui conduisent à la création d'une communauté politique : le procédé hégémonique et le procédé volontaire. Dans la formation des Etats-Nations, les expériences particulières peuvent, malgré la coexistence fréquente de ces deux méthodes, être classées selon l'élément prédominant. Sous cet angle, l'Europe se construit d'après le principe de la libre adhésion et non par la domination. Ce principe n'exclut d'ailleurs nullement l'existence de pôles d'attraction et le jeu de diverses influences ou pressions. Dans ce sens, la Communauté européenne constitue l'embryon d'un facteur fédérateur, de même que l'entente franco-allemande en forme à la fois un des fondements et un centre de pression. Comme la preuve en a été faite à plusieurs reprises (CED, projet Fouchet, admission de nouveaux membres), l'union ne peut être créée et développée sans le consentement initial de tous les membres.

Quelles sont les voies qu'empruntera l'Europe en formation ? En procédant par élimination, on constate que dans la configuration actuelle de l'Europe occidentale, la forme et la pratique des Etats engagés ou susceptibles de s'engager dans le processus d'intégration semblent exclure le recours à la méthode hégémonique. Celle-ci requerrait en effet un changement fondamental ou une situation exceptionnelle non seulement en Europe occidentale mais aussi en Occident en général. Bref, quant à la procédure de création de l'union, seule semble entrer en ligne de compte une association librement voulue par tous ses membres.

La grande majorité des Européens dans la Communauté, voire dans le cadre plus large du Conseil de l'Europe, a choisi la démocratie. En effet, l'hypothèse d'une Europe fasciste a le moins de chance de se réaliser après son expérience et son échec au cours de la dernière guerre. L'Europe soviétique ou communiste ne pourrait, en principe, qu'être imposée de l'extérieur ; le degré de probabilité de cette hypothèse diminue proportionnellement à la progression de l'intégration européenne et à l'accroissement de la puissance des pays européens du fait de l'union.

Dans cette perspective de la création d'une communauté fondée sur les principes démocratiques, nous pouvons concevoir une Europe de type fédéraliste ou de type centralisé. La forme unitaire que connaissent des Etats-nations semble moins adaptée aux conditions actuelles de l'Europe. Ainsi par exemple un Etat centralisé suppose l'existence d'une grande homogénéité que l'on rencontre difficilement à l'intérieur des nations européennes elles-mêmes ; celles-ci d'ailleurs ont été forgées pour la plupart par l'effet d'un pouvoir dominant ; or, l'Europe actuelle se caractérise par une grande diversité et par la répugnance à toute intégration forcée. Dans une première approximation, le fédéralisme semble répondre davantage à la réalité et aux exigences d'une Europe unie ; aux diversités de nations, de régions, de langues et de traditions ; aux conditions culturelles ainsi qu'aux nécessités de progrès technique et social. Par sa méthode souple, pragmatique et variée, le fédéralisme s'adapte tant aux Etats multinationaux tels que la Suisse et la Yougoslavie qu'aux super-Etats tels que les USA ou l'URSS. Ainsi, sans exiger une uniformisation de conditions ou un nivellement culturel, cette forme d'organisation convient, en principe, à l'union de groupements diversifiés vivant dans un espace vaste et visant un maximum de progrès et de bien-être.

./...

Dans le cadre européen, nous sommes confrontés avec les questions suivantes : 1° Qu'est-ce que le fédéralisme ? Quels sont les éléments conjoncturels et structurels de nature politique, économique et autres qui favorisent le fédéralisme ? 2° Les structures actuelles, les forces aujourd'hui actives se prêtent-elles à une organisation fédérative ? La réalité et ses tendances peuvent-elles être organisées d'une manière à la fois efficace et démocratique selon les méthodes du fédéralisme ? 3° Ce type d'union est-il susceptible de faciliter la solution des problèmes (technocratie, groupes de pression, "dépolitisation", développement régional) que soulève le fonctionnement d'une société moderne ? 4° Quelle est la probabilité de la constitution d'ici dix ans d'une Europe de caractère fédéraliste ? Quel est le modèle qui, en tenant compte des conditions existantes, des tendances et des nécessités d'avenir, pourrait être envisagé ?

Ces quatre questions indiquent la marche que nous nous proposons de suivre dans nos efforts de prospection.

o

o o

I

ELEMENTS DU FEDERALISME

1. Qu'est-ce que le fédéralisme ? Voici quelques suggestions qui donnent des linéaments d'une définition opérationnelle (1).

Un des traits essentiels du fédéralisme est la coexistence de l'union et de la diversité. Ce principe, en apparence paradoxal, repose sur un certain nombre d'idées et de pratiques simples. Tout d'abord, l'union implique une association volontaire. Elle s'oppose à toute organisation sociale fondée sur la domination. Certes, dans la réalité la formation d'Etats fédéraux a souvent été procédée par un arbitrage de force qui visait à imposer l'union. Cependant, une fois créée, cette union n'a pu survivre dans sa structure fédérative que grâce à l'acceptation par tous d'un minimum de principes communs qui excluent toute volonté d'hégémonie. En effet, celle-ci menacerait à tout instant l'équilibre entre l'union et ses membres, ainsi que celui entre les divers membres.

./...

(1) Cf. notre "Fédéralisme amphictyonique" (Paris et Lausanne, A. Pedone et F. Rouge, 1956, pp. 1 à 11 et 41 à 56).

Le fédéralisme suppose en outre la création d'organes communs à tous les membres, en sus de ceux dont ils disposent individuellement. A ces organes communs d'une structure particulière, correspondent des fonctions communes. Celles-ci sont sélectionnées d'après le "principe de subsidiarité" ou de complémentarité. Les membres décident d'exercer en commun certaines fonctions qu'ils ne sont pas en mesure de remplir séparément ou d'autres fonctions dont l'efficacité est fortement accrue par cette mise en commun. Les membres conservent donc des tâches qu'ils sont à même d'accomplir effectivement d'une manière autonome, ou peuvent s'en voir confier d'autres qui sont exercées plus adéquatement au niveau régional ou limité qu'à l'échelle de l'union. C'est l'application des principes d'économie bien connus.

On discerne là-dessus une double volonté : celle de faire partie d'un tout qui est la fédération, et celle de garder sa propre personnalité sans la fondre dans cet ensemble ni la subordonner entièrement à une organisation unique, centrale et centralisée. L'équilibre dans l'union fédérative comprend ces deux aspects de la volonté des membres. Nous touchons ici un autre principe de base : de même que la démocratie occidentale présuppose une société constituée de personnes auxquelles cette qualité est reconnue et garantie, de même le système fédératif - qui prolonge cette réalisation sociale de la personne humaine - implique la reconnaissance effective, mutuelle des unités sociales qui forment ou tendent à former une union fédérative. Cette reconnaissance mutuelle contient plusieurs éléments fonctionnels et sociologiques du fédéralisme : ce sont les unités membres autonomes qui participent à l'oeuvre commune et à la formation de décisions communautaires ; en général, l'union fédérative se propose de garantir effectivement l'autonomie et la personnalité de chaque membre, ainsi que sa participation réelle à l'ensemble. Par l'équilibre dynamique qu'il tend à instaurer entre le tout et les parties, le fédéralisme vise à assurer la meilleure réalisation des unités particulières au sein de l'association et la meilleure économie de l'union en tant que fin commune. Pour orienter des efforts séparés et dispersés vers un objectif commun, le système fédératif a besoin d'une participation incessante des membres à l'oeuvre commune. De cette façon, il tend à instaurer un double courant qui relie les parties au tout et les affirme, simultanément, en tant que parties distinctes. On n'insistera jamais assez sur ce but du fédéralisme qui consiste à créer une nouvelle union dans laquelle les unités constituantes développent leur personnalité au bénéfice du bien commun. Ce ne sont là que les indications concernant la direction générale, voire l'esprit du fédéralisme. Mais il n'est pas permis de les ignorer car dans le fédéralisme, peut-être plus qu'ailleurs, la forme et l'esprit sont intimement unis.

Dans la réalité, ce rapport union-membres ou inter-membres est animé par une tension entre, d'une part, les gouvernements membres, les forces et les intérêts régionaux, et d'autre part le gouvernement central et les éléments qui le soutiennent. Ces rivalités se meuvent, en situation d'équilibre, entre deux limites extrêmes, la rupture ou la sécession, la mutation en système unitaire ou la fusion. Elles affectent le partage entre les deux sphères d'activités - la sphère commune et les sphères propres aux membres - ainsi que leurs articulations et leur équilibre. Dans l'optique du citoyen, ces tensions se manifestent par des oscillations

./...

qui peuvent aller de l'appartenance communautaire à l'appartenance locale, deux types de liens qui coexistent dans les communautés fédératives. En Suisse par exemple, un citoyen est à la fois Genevois ou Bernois et Suisse. Ces deux allégeances simultanées qui malgré certaines tensions et options ne sont pas contradictoires, peuvent entrer en opposition en cas de crise, c'est-à-dire d'un conflit extérieur ou intérieur ou d'une transformation profonde. Ce sont précisément ces instants de crise que les observateurs ont pris pour test de la solidarité de l'union. C'est pourquoi l'étude générale des conflits et de leurs mécanismes contribue à l'analyse des unions fédératives.

2. Conditions pré-fédéralistes : Ces aspects du fédéralisme seront précisés et approfondis au cours de recherches ultérieures afin qu'un accord de principe soit acquis au sujet de la terminologie de base. (1) De plus, ces concepts revêtiront un sens plus concret grâce à une étude synthétique des conditions qui, en général, précèdent la création de communautés de type fédératif. Nous nous bornerons à mentionner quelques exemples empruntés à des auteurs connus, K.C. Wheare, K.W. Deutsch et Jean Rivéro (2). Parmi les facteurs qui préparent la formation d'une union fédérative figurent notamment : a) la volonté mais aussi la capacité de faire partie d'une union plus vaste tout en conservant son propre gouvernement autonome ; b) une certaine communauté culturelle : similitude des valeurs essentielles et un minimum de principes communs (ex : esclavage à l'époque pré-fédérale aux Etats-Unis) ; conceptions de vie rapprochées et institutions politiques similaires ; c) la contiguïté ou les communications contrebalancées par un certain isolement soit par la distance (Etats-Unis, Australie) ou par la configuration du sol (Suisse) ; d) l'accroissement des échanges et de l'interdépendance économique, ainsi que l'espoir de bénéfices plus grands ; e) l'augmentation de l'efficacité administrative et la meilleure satisfaction des besoins des citoyens ; f) la pluralité de nationalités, de religions, de langues, d'origines, compensée par une certaine "ressemblance" et des affinités diverses ; en général, l'agencement de ces multiples facteurs varie selon les cas concrets tout en présentant dans l'ensemble un équilibre entre les facteurs communs et les éléments de différenciation.

A ces échantillons il faut ajouter les périls communs ou les menaces extérieures qui ont été plus souvent évoqués pour expliquer la constitution de fédérations. Il est vrai que cette menace peut déclencher des forces d'intégration ; mais l'effet de la crainte commune n'est pas nécessairement et uniquement la formation d'une union fédérative ; elle peut donner naissance, comme le confirment de nombreux exemples historiques, à toutes sortes de regroupements sociaux, voire à des Etats unitaires. Cette constatation ne diminue d'ailleurs en rien le rôle actif que peut remplir la crainte et la défense commune dans la création de certaines unions de type fédératif. A quelques nuances près, cette observation s'applique aux facteurs que nous venons de citer. En effet, entre ceux-ci et la création d'une organisation fédérative il n'y a pas de lien de causalité directe : lorsque ces facteurs sont à l'oeuvre nous n'obtenons pas nécessairement une structure fédérative.

(1) A ce propos, il sera important de distinguer clairement le fédéralisme de la décentralisation, ces deux notions étant couramment confondues dans certains Etats européens aux traditions centralistes.

(2) K.W. Deutsch et al. : "Political Community and the North Atlantic Area". (Princeton, Princeton University Press, 1957).

J. Rivéro : "Introduction à une étude de l'évolution des sociétés fédérales" dans "Le fédéralisme : Problèmes et méthodes", (Bulletin international des sciences sociales, Unesco, vol. IV, n° 1, 1952).

Le dosage de ces divers facteurs, leur "couleur" peuvent néanmoins servir de précieux indicateurs pour déterminer les degrés de probabilité ou les chances du fédéralisme. Dans cette gradation difficile à établir avec précision - car celle-ci accroît évidemment les risques d'erreur - deux indices occupent une place privilégiée : l'équilibre entre les facteurs communs et les éléments différenciés ou l'équilibre entre les forces centripètes et les forces centrifuges, très bien rendu par la formule laconique : union dans la diversité ; la volonté de créer une union à caractère fédératif qui suppose une "représentation fédéraliste" à savoir l'existence de modèles et de projets fédéralistes que l'on désire réaliser.

La relativité de ces conditions pré-fédéralistes admise, leur utilité apparaît incontestable. L'étude de ces facteurs et des expériences fédéralistes ainsi que celle des conflits dans les sociétés fédératives, nous aidera à évaluer les degrés de probabilité de voir s'instituer une union européenne à structure fédérative. D'autre part, l'examen des analogies et des concordances entre une certaine combinaison de facteurs et une certaine forme d'organisation contribueront à peser les chances de divers types de fédérations dans la formation de l'union européenne. Cependant, quelque approfondie qu'elle soit, cette étude, très utile, n'est pas suffisante. Elle ne couvre pas tout le champ d'exploration : elle ne prend pas en considération des facteurs inédits ou des combinaisons originales.

o

o o

./...

II

ELEMENTS INSTITUTIONNELS DE LA REALITE EUROPEENNE

Parmi les éléments essentiels nous retiendrons les Communautés européennes, les structures de divers secteurs économique, politique social et culturel, ainsi que le projet d'union des Etats européens. Dans cet aperçu, nous limitons donc à la Communauté des Six. Ce choix n'est pas arbitraire : c'est dans ce cadre que, pour le moment, une construction de type fédératif a le plus de possibilité d'être érigée.

1. Les Communautés européennes sont-elles fédératives ?

Les Communautés européennes constituent un facteur dynamique de la réalité européenne. Il n'est donc pas indifférent de savoir si leur forme répond aux principes fédératifs. On entend dire parfois que les Communautés européennes sont un organisme centralisateur et centralisé. Du fait qu'elles constituent un pôle d'intégration, elles tendent à rassembler les Etats séparés en un tout cohérent. Dans ce sens, elles exercent un pouvoir centripète ou centralisateur. Une autre question est de savoir si elles ont une forme centralisée ou fédérative. Comparées aux organisations internationales, elles accusent un degré supérieur de centralisation. Par contre, rapprochées des Etats fédéraux tels que les Etats-Unis ou la Suisse, elles apparaissent bien moins centralisées même dans les domaines spécialisés qui sont les leurs. Elles ne possèdent en effet ni politique économique ni monnaie commune et, à l'exception de la CECA, ne prélèvent pas un impôt fédéral. Les Etats fédéraux, voire les confédérations, sont dotés de pouvoirs politiques généraux, alors que les Communautés ne disposent que de pouvoirs limités aux secteurs économique et nucléaire. Même lorsque dans certains domaines les Communautés européennes sont habilitées, à l'instar des Etats fédéraux, à décider en dernier ressort (ex : législation sur la concurrence, politique commerciale), ce pouvoir politique demeure rigoureusement limité à un secteur spécifique. Les secteurs vitaux dont la responsabilité incombe au pouvoir central dans un Etat fédéral sont, au stade actuel de la construction européenne, entièrement réservés aux Etats membres des Communautés Européennes. Tels est le cas pour les affaires étrangères, pour la défense ainsi que pour d'autres domaines importants de la vie économique (budget, relations entre les employeurs et les travailleurs, politique

./...

économique). Est-il besoin d'ajouter que les Communautés européennes sont dépourvues de la puissance publique ? Enfin, les Communautés sont privées de toute autonomie constitutionnelle, c'est-à-dire que leurs institutions n'ont pas la faculté de réviser d'une manière indépendante les règles fondamentales concernant l'organisation et l'importance des pouvoirs. Dans ce domaine, à l'inverse des Etats fédéraux, elles doivent recourir à la procédure classique de révision de traités.

Ces réserves faites, les CE peuvent être rapprochées d'une fédération partielle. Leurs pouvoirs sont importants et permettent de prendre, parfois en dernier ressort, des décisions à la fois obligatoires et exécutoires ; de plus celles-ci affectent directement les individus sans passer par l'entremise des appareils étatiques et ressemblent à plus d'un titre au système des fédérations. En outre, les CE ne recouvrent pas un aspect particulier de la vie économique, mais visent à créer une union douanière, voire économique. Dans ces domaines elles se présentent, en principe, comme une unité face à l'extérieur : la politique commerciale extérieure est prise en charge progressivement dans la CEE par les institutions communes. Ces dernières préfigurent dans l'ensemble le mécanisme d'une fédération qui, construite d'une manière pragmatique, n'est pas exempte de confusion. La Haute Autorité ou la Commission représente un exécutif collégial, indépendant des Etats membres, mais soumis au contrôle politique du Conseil, et responsable devant le Parlement européen. La Commission possède le droit de proposition vis-à-vis du Conseil. Celui-ci n'est pas sans rappeler un Sénat à représentation plus ou moins pondérée des Etats membres (cas de la majorité qualifiée), malgré son cumul de pouvoirs législatifs et exécutifs. Sur ce système dont la cheville ouvrière est la collaboration organique du Conseil et de la Commission, la Cour exerce un contrôle juridictionnel similaire à celui d'un Tribunal fédéral. Le Parlement qui ne représente pas directement le peuple, mais les peuples des pays membres et cela au deuxième degré, n'est associé au processus législatif ou budgétaire qu'à titre consultatif. De plus, sa surveillance démocratique est tronquée : le Parlement possède un pouvoir de censure qui ne pouvant frapper que les exécutifs supranationaux laisse toute liberté à l'institution qui détient le plus souvent le pouvoir final de décision. Cette irresponsabilité est aggravée du fait que le Conseil échappe à tout contrôle démocratique direct national ou européen. Le Parlement européen ne peut atteindre le Conseil que dans la mesure où, en censurant les Commissions, il paralyse le mécanisme de collaboration entre ces deux institutions. Mais cette mesure offrirait l'occasion aux gouvernements de désigner à nouveau les membres de l'exécutif et de remplacer des commissaires qui auraient péché par trop de zèle européen. Du même coup, elle affaiblirait l'appareil communautaire tout en renforçant la position déjà puissante des gouvernements et en rompant l'équilibre fragile Conseil-Exécutif au profit du Conseil. C'est dire que le Parlement européen aboutirait au résultat inverse de celui qu'il aurait escompté. D'où sa réticence à recourir à la censure ainsi que sa volonté de soutenir les institutions supranationales.

S'écartant des schémas usuels, les Communautés introduisent des organes qu'ignorent en général les fédérations. Cette innovation résulte des différences de conditions. Bien que certaines unions fédératives aient une assise économique, le fédéralisme du passé est essentiellement politique par opposition à

./...

l'économique, au social. Ceux-ci certes n'en sont pas absents. Mais à l'époque de la formation des fédérations actuelles (USA, Canada, Suisse et, curieusement, en Allemagne), selon la conception libérale, le secteur économique était soustrait, sauf exception, aux interventions du pouvoir. A tel point que l'on a souvent prétendu que le fédéralisme impliquait une économie libérale. L'appareil fédéral conçu dans ces circonstances a été obligé de s'adapter à l'évolution générale qui tend à accroître la responsabilité publique dans le domaine économique. Cette transformation s'inscrit dans les Communautés Européennes. Pour stimuler la recherche nucléaire, on installe des centres communs et on coordonne les efforts nationaux ou particuliers. Pour pallier le risque de chômage provoqué par la mise en communication des économies nationales, on institue un Fonds social. Pour remédier au déséquilibre dans le développement régional ou pour faciliter l'exécution de grands travaux communs, on crée une Banque européenne d'investissement. De plus, pour harmoniser l'ensemble d'interventions et d'initiatives publiques et privées, aux plans régional, national et européen, la Communauté Européenne se dirige vers l'instauration d'un plan d'orientation. La mise en commun et l'harmonisation ne se limitent pas à des exemples, mais concernent en principe des secteurs scientifique, technique, etc. qui, à l'étroit dans les frontières nationales, cherchent une dimension optima au niveau européen.

En dehors de ces facteurs inédits de l'intégration européenne qui s'expriment dans les Communautés européennes, il faut rappeler le poids croissant des organisations professionnelles dans la vie économique et politique. Son expérience est double : 1° des groupes d'intérêts sont représentés d'une manière institutionnelle dans le Comité économique et social de la CEE et de l'Euratom ainsi que dans le Comité consultatif de la CECA, par ce canal officiel, ils sont associés à certaines activités de nature législative des institutions, en général en même temps que le Parlement européen. Les pouvoirs de ces deux organes, l'un politique et l'autre professionnel, ne sont que consultatifs. Dans la pratique, les institutions semblent prêter davantage d'attention aux Comités. Ce fait n'a rien de singulier dans un cadre économique et technique : entre deux avis égaux en droit l'avantage est acquis à celui qui reflète l'opinion des milieux économiques et des forces sociales (1). 2° Les organisations professionnelles interviennent directement à Bruxelles et à Luxembourg par l'intermédiaire de leurs porte-parole et de leurs associations au niveau communautaire. Souvent consultées par la Commission ou la Haute Autorité, elles s'efforcent par divers moyens (contacts, pressions, études, etc.) à infléchir les décisions communes en leur faveur.

Malgré leur limitation congénitale, les trois Communautés constituent le principal centre-moteur de l'intégration européenne. C'est pourquoi leurs structures et leur action engagent l'avenir. Dans le présent, elles participent des formes fédératives. Elles connaissent des tensions qu'anime une volonté parfois contradictoire : d'une part, exercer en commun certains pouvoirs dans un intérêt communautaire et, d'autre part, non seulement préserver les autonomies étatiques, mais essayer de faire prévaloir les intérêts nationaux. Il semble que, dans le futur, cet équilibre dynamique tout en penchant du côté européen tendra à se maintenir. Dans cette configuration à plusieurs pôles d'attraction - européens, nationaux et

./...

(1) L'absence de CGT française et italienne des institutions européennes déséquilibre la participation des syndicats.

régionaux - l'évolution prévisible se développera, sauf accidents graves, dans le sens d'une communauté fédérative. Cette tendance devra être soutenue par le cadre et les institutions politiques. En effet, les tendances similaires peuvent aboutir à des types d'organisation opposés, de même que les contenus différents peuvent emprunter des formes très proches : L'Union soviétique aussi bien que les Etats-Unis et la Suisse sont organisés selon le modèle du fédéralisme. C'est pourquoi aux grands courants que l'on discerne dans la réalité doit s'ajouter, dans la pratique, la volonté politique de faire oeuvre fédéraliste pour répondre aux exigences diversifiées qui caractérisent la société de l'homme européen. Il est impossible, cependant, d'écarter a priori toute hypothèse d'un régime centralisé. Celui-ci n'est concevable qu'imposé contre la nature des choses par une intervention hégémonique. Le degré de probabilité de cette intervention diminue dans la proportion où s'accroît la double volonté : vivre en commun et maintenir les autonomies des pays membres.

2. - L'état du projet politique européen

A défaut d'un mouvement populaire puissant, deux voies conduisent à l'union politique : les élections européennes et la volonté des gouvernements. Les élections, dans la forme prévue par le traité de Rome, sont soumises à une double limitation : le suffrage universel et direct des Européens n'aboutirait qu'à désigner les membres du Parlement européen des trois Communautés, aux pouvoirs restreints ; d'autre part, même si une révolution parlementaire promettait une métamorphose en un Parlement véritable, la réalisation de ce projet est subordonnée à un préalable : l'accord unanime des gouvernements et la ratification des Parlements. C'est dire que sans la volonté et l'accord de ceux-ci, ni élections ni union européenne ne sont possibles.

En septembre 1960, le Président de Gaulle lança son idée d'une confédération d'Etats européens. Sa proposition suscita de multiples réactions. Les uns accusèrent le Général d'intentions coupables : vouloir coiffer les Communautés par un Conseil de gouvernements nationaux ; affaiblir l'Alliance atlantique en organisant la défense à Six ; viser à établir le "leadership" de la France. Les autres néanmoins, attachant moins d'importance aux intentions qu'aux résultats possibles, reconnurent que cette proposition avait le mérite d'exister et de relancer, sur un plan officiel, l'Europe politique. Un an de tractations difficiles et une réunion des Six au sommet donnèrent naissance, le 18 juillet à Bonn, à une déclaration de bonne volonté. Par ce texte, les Six proclament leur résolution de donner forme statutaire à la volonté politique déjà implicite dans les Communautés européennes ; de créer par leur coopération les conditions d'une politique commune ; de poursuivre et de favoriser l'oeuvre des Communautés et de renforcer par le moyen de l'union politique l'Alliance atlantique. A cet effet, ils ont prévu d'étendre le champ des délibérations du Parlement des Six et ils ont chargé une commission présidée par M. Fouchet d'élaborer un projet d'union.

./...

Le Projet Fouchet. Par son titre, le texte préparé par la commission Fouchet rappelle le "projet de pacte pour une union d'Etats européens" publié par le sénateur Michel Debré en 1950, alors que son contenu demeure en deça de celui-ci. Le préambule réaffirme les principes de la liberté, de la démocratie qui pourraient constituer, suivant l'exemple du Conseil de l'Europe, une condition sine qua non pour l'admission de nouveaux membres. En outre, les pays membres se déclarent résolus à poursuivre le rapprochement de leurs intérêts essentiels, qui constitue déjà l'objectif des Communautés existantes, "de manière à préparer un destin désormais irrévocablement partagé". L'article premier stipule que l'Union est indissoluble. Partant il n'admet pas le droit de sécession que reconnaissent en général les Confédérations mais qu'interdit l'Etat fédéral.

L'Union a pour but : de parvenir, dans les questions d'intérêt commun, à l'adoption d'une politique étrangère commune, ainsi que d'une politique commune de défense ; d'assurer une étroite coopération dans le domaine de la science et de la culture ; et de contribuer dans les Etats membres à la défense des droits de l'homme et de la démocratie. Ce dernier énoncé confirme notre interprétation selon laquelle tous les membres devront être des Etats qui pratiquent effectivement la démocratie. Un autre point mérite notre attention : le texte ne se réfère pas simplement à une coordination des politiques étrangères des pays-membres, mais, plus hardi, il pose comme but "l'adoption d'une politique étrangère commune".

Bien plus que ces objectifs, c'est l'anatomie des institutions et des pouvoirs de l'Union qui révélera sa réelle portée. L'Union possède trois institutions : un Conseil, un Parlement et une Commission politique européenne. Le Conseil qui détient le monopole du pouvoir de décision, se réunit tous les quatre mois au niveau des Chefs d'Etat ou de gouvernement et, dans les intervalles, au moins une fois au niveau des ministres des Affaires étrangères. A chacune de ses réunions au sommet, il désigne un Président dont le mandat n'est que de quatre mois. C'est évidemment trop court. Le projet Debré prévoyait un Arbitre élu au suffrage universel pour cinq ans (1).

Il faudrait qu'à l'exemple des Conseils des Communautés, le Président conserve sa fonction au moins pendant un an. Mais une question plus vitale est la procédure de vote du Conseil de l'Union. Selon la volonté, semble-t-il, de la majorité des Six, le Conseil "adopte, à l'unanimité, les décisions nécessaires à la réalisation des buts de l'Union". Si le Conseil procédait à la majorité, ce "nécessaire" pourrait constituer une question préalable d'interprétation. Dans le système actuel, l'Etat qui ne juge pas une décision "nécessaire" a le choix entre le veto et l'abstention. En effet, selon l'art.6, l'absence ou l'abstention d'un ou de deux membres ne fait pas obstacle à la formation de la décision. Ainsi, la nocivité de l'unanimité - qui dans sa forme originelle, exige le vote favorable de tous - a été atténuée ; dans le système, elle est assimilée au veto qui suppose la manifestation d'une volonté négative. Néanmoins, une limite est fixée aux absences et abstentions : il faut qu'au moins quatre membres soient présents et que leur vote soit favorable. Les auteurs du projet ont espéré réduire les effets paralysant

./...

(1) Cf. l'art. 3, I, in "Projet de pacte pour une Union d'Etats européens", (Nagel, 1950, p. 34).

de l'unanimité, plus menaçante "au sommet" que dans un ensemble communautaire où les majorités et l'unanimité s'équilibrent. La décision une fois prise, quelle est sa portée ? En principe, elle est obligatoire, mais seulement pour les membres qui l'ont votée. Autrement dit, l'absence ou l'abstention libère de l'effet obligatoire des décisions communes. Cette procédure éventuellement acceptable pour les cas d'abstention, est inadmissible pour ceux d'absence. En effet, ce serait une prime pour les membres qui désireraient échapper à la fois à l'explication et à l'obligation. Le membre présent qui s'abstient, participe à la discussion, soutient son point de vue et dialogue avec les autres. L'absence est une fuite devant toute responsabilité commune. Une autre question est de savoir s'il faut admettre ces accords partiels sans effets obligatoires pour l'abstenant. De l'avis de certains spécialistes de droit public, c'est augmenter les chances d'efficacité du mécanisme, en réduisant les tentations de blocage. Cette pratique peut être acceptée à titre exceptionnel, pourvu que l'exception ne devienne pas la règle. Certes, la solidarité des Six est une garantie contre les abus. Mais est-elle suffisante dans ce domaine aussi primordial que délicat ? Notre préférence va à un système d'exception institutionnalisé : une décision unanime serait obligatoire pour tous y compris ceux qui s'absentent ou s'abstiennent à moins que ceux-ci n'aient demandé et obtenu une dispense prononcée à l'unanimité des membres qui ont adopté la décision. Quant aux absents, selon le dicton, ils ont toujours tort.

Le Parlement européen des Communautés délibère sur les matières qui se rapportent aux buts de l'Union, mais ses pouvoirs sont strictement limités. Il examine le rapport d'activité que le Conseil lui présente chaque année, mais ne peut pas formuler une motion de censure comme dans le cadre des Communautés européennes. Dans celles-ci ce sont les Commissions et la Haute Autorité, c'est-à-dire les Exécutifs européens, qui présentent les rapports d'activité et qui sont soumis au contrôle démocratique et à la censure du Parlement européen. Dans l'Union, le Conseil irresponsable face au Parlement assume tous les pouvoirs. Le Parlement ne peut que lui adresser des questions et des recommandations, voire s'enquérir des suites que le Conseil a donné à ses recommandations. Le silence du projet sur les élections du Parlement est significatif. Le Parlement est dépourvu de toute fonction qui caractérise une véritable Assemblée: contrôle budgétaire et fonctions législatives. Qui plus est, cet embryon de représentation populaire n'est pas autorisé à donner son avis sur la révision du traité d'Union, si ce n'est sur invitation du Conseil. Ainsi de proche en proche le Conseil domine tout l'appareil de l'Union.

Pour parfaire cette confusion, la Commission politique européenne se compose de hauts fonctionnaires appartenant aux ministères des Affaires étrangères. C'est une contradiction dans les termes et un changement radical par rapport à la conception communautaire qui assure l'autonomie des Exécutifs ; ceux-ci en effet sont composés de personnalités indépendantes qui échappent à toute instruction sinon à toute influence des gouvernements nationaux. Or, l'Union politique abandonne ce qui précisément fait l'originalité et assure le dynamisme des Communautés. Dans cet élan régressif, la Commission politique est ravalée au rang de simple secrétariat collectif, exposé aux caprices des gouvernements nationaux.

./...

De cette manière, les Six prompts à taxer d'inefficacité le système de l'ONU, proposent dans le cadre de leur solidarité étroite un mécanisme bien plus rétrograde que celui généralisé de secrétariats internationaux autonomes, protégés contre les interventions étatiques. C'est un retour à la conception de Briand, largement dépassée par les structures des organisations internationales. Ainsi les auteurs du projet ne se sont pas contentés de concentrer tous les pouvoirs dans le Conseil où siègent les gouvernements nationaux, mais ils ont substitué aux secrétariats internationaux désormais classiques, un secrétariat intergouvernement au titre fallacieux de Commission politique. C'est, sans aucun doute, l'aspect le plus négatif du projet de la commission Fouchet.

Révision : Rien, ni le caractère indissoluble, ni même la progressivité, ne suffit à contrebalancer les conséquences de ce péché originel. Cependant, de l'avis de la grande majorité d'Européens qui participent à ce débat, cette progressivité obligatoire est un élément hautement positif du projet. A son article 16, il est prévu que trois ans après son entrée en vigueur, le traité d'Union sera soumis à une révision générale, qui aura pour objet l'examen des mesures propres à renforcer l'Union, compte tenu des progrès accomplis. Selon le texte du projet, cette révision devrait avoir pour objectifs principaux l'établissement d'une politique étrangère unifiée et la constitution progressive d'une organisation centralisant, au sein de l'Union, les Communautés européennes. L'obligation concrète ne porte que sur un point, la révision générale dont seuls les objectifs principaux et le moyen - examen des mesures à la lumière de l'expérience commune - sont définis. Il n'existe pas d'obligations précises quant au contenu de cette révision qui pourrait impliquer l'adoption de la majorité ou les élections. Malgré les promesses de progrès, le projet n'engage pas l'avenir.

Les retouches présidentielles. Le projet d'Union politique élaboré par la commission Fouchet devait être discuté à la réunion des ministres des Affaires étrangères au début de 1962, lorsque le Président de Gaulle y apporta des retouches qui mirent en émoi les partenaires de la France. Ce coup de plume ne concernait pas une simple question de style, mais marquait un retour aux conceptions initiales qui avaient déjà suscité de vives critiques. Parmi les fonctions du Conseil, celle de rapprochement, de coordination et d'unification de la politique économique réapparut après avoir été supprimée à la demande des Cinq. De cette façon, l'Union tendait à "coiffer", à subordonner les activités des trois Communautés. Ainsi au lieu de rattrapper le retard qu'accuse la construction politique, on l'imposait au secteur communautaire. Aux institutions qui ont fait leur preuve, devait se superposer un mécanisme comportant plus de risques de paralysie que de garanties d'efficacité. En outre, un silence pour le moins ambigu planait à nouveau sur la politique de défense européenne dans ses rapports avec l'OTAN : plus de mention des assurances données par le gouvernement français. Un pas en arrière de plus : l'Union ne serait plus indissoluble. Par contre, la Commission politique tendrait à justifier son appellation : elle serait composée de "représentants politiques". Sous cette forme laconique, cette proposition manque de clarté. S'agit-il de représentants politiques "indépendants" ou d'une représentation gouvernementale au niveau politique ? Cependant, cette deuxième possibilité ne semble pas de prime abord, répondre à une nécessité ou constituer une nouveauté dans le cadre de l'Union projetée, dont le Conseil se compose précisément de représentants politiques des Etats membres. Il s'agit là, apparemment, d'une importante concession à la conception communautaire.

./...

Cette interprétation est confirmée par la conférence de presse du général de Gaulle du 15 mai 1962. Le Président de la République française constate une fois de plus et malgré ses références à "quelque espéranto ou volapuk intégrés" (1) que l'Europe occidentale doit se constituer politiquement. D'ailleurs, remarque-t-il, si elle n'y parvenait pas, la Communauté économique elle-même ne pourrait à la longue s'affermir, ni même se maintenir. "Qu'est-ce que la France propose à ses cinq partenaires ? Je le répète une fois de plus : pour nous organiser politiquement, commençons par le commencement. Organisons notre coopération. Réunissons périodiquement nos chefs d'Etat ou de gouvernement pour qu'ils examinent en commun les problèmes qui sont les nôtres et pour qu'ils prennent à leur égard des décisions qui seront celles de l'Europe. Formons une Commission politique, une Commission de défense et une Commission culturelle, de même que nous avons déjà une Commission économique à Bruxelles qui étudie les questions communes et qui prépare les décisions de six gouvernements. Naturellement, la Commission politique et les autres procéderont, à cet égard, dans des conditions propres aux domaines qui sont les leurs. En outre, les ministres compétents se réuniront chaque fois qu'il le faudra pour appliquer de concert les décisions qui auront été prises par le Conseil. Enfin, nous avons une Assemblée parlementaire européenne qui siège à Strasbourg et qui est composée de délégations de nos six Parlements nationaux. Mettons cette Assemblée à même de discuter des questions politiques communes comme elle discute déjà les questions économiques. Après expérience, nous verrons dans trois ans comment nous pourrions faire pour resserrer nos liens. Mais, tout au moins, nous aurons commencé à prendre l'habitude de vivre et d'agir ensemble. Voilà ce que la France a proposé. Elle croit que c'est là ce qui peut être fait de plus pratique".

Ce texte fondamental qui résume les conceptions du général de Gaulle sur l'Union politique, fournit des précisions sur la nature des Commissions. Leur auteur renonce à vouloir créer des institutions se superposant aux Exécutifs existants. Certes, il constate, dans sa conférence de presse, que les Six font déjà de la politique en mettant en commun leurs tarifs, leur politique agricole ou en négociant avec la Grande-Bretagne. A son avis, il est arbitraire de prétendre soustraire le domaine économique aux réunions des chefs d'Etat et de gouvernement, alors que, pour chacun d'eux, c'est là le sujet quotidien et capital. Mais il reconnaît le rôle de la Commission de Bruxelles, à l'image de laquelle il propose que soient instituées les trois nouvelles Commissions. Celles-ci seraient constituées selon ce modèle par les membres désignés d'un commun accord par les gouvernements, mais indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. La Commission politique se composerait de représentants de grandes forces politiques ou de hautes personnalités de la vie publique. Elles auront pour tâche essentielle de préparer les décisions du Conseil. Ensuite, le Président français souligne la différence entre Commissions ; celle-ci ne porte que sur la méthode de procéder qui doit être adaptée aux conditions propres à chaque domaine. Cette déclaration nous autorise à conclure que la nature des Commissions sera la même, leurs tâches similaires et leurs procédures adaptées aux conditions particulières.

./...

(1) Voir le texte intégral de cette conférence de presse in "Le Monde" du 17 mai 1962.

3. - Traité franco-allemand (1)

Le traité franco-allemand s'inscrit dans le cadre du projet d'union: il est à la fois un moyen de pression sur les autres partenaires de la Communauté européenne et un substitut partiel à l'armature politique inexistante. Son objectif essentiel est de renforcer la coopération franco-allemande, de la rendre plus régulière et, partant, de rriver plus solidement l'Allemagne à la France et à l'Europe. Ce traité est-il compatible avec une union politique et avec les Communautés européennes ? Certes, son texte ne se réfère qu'à certaines matières qui appartiennent au domaine communautaire ; mais les consultations qui porteront sur les "problèmes relatifs aux Communautés européennes" pourraient, la solidarité dans d'autres domaines aidant, cristalliser l'influence bicéphale au sein des Six. Cette menace peut aussi bien introduire des divisions que provoquer l'accélération dans les Communautés qui s'efforceraient de ne pas se laisser dépasser par des réalisations bilatérales. Dans ce domaine politique, tant que le vide subsiste, il est difficile de parler d'incompatibilité. En effet, ce traité est, en partie du moins, le résultat du refus de la Belgique et des Pays-Bas de s'engager dans la voie d'une union politique. Il reproduit d'ailleurs certains aspects du projet Fouchet, mais insiste sur les contacts, sans créer de mécanismes institutionnels. Ce dernier point le rend impropre à être étendu aux autres partenaires - ceci constituerait un recul par rapport au projet Fouchet même - ainsi que moins nocif. En effet, il suffirait qu'une union même aussi lâche que celle proposée par la France soit acceptée pour que le traité perde toute sa raison d'être.

Que prévoit-il au juste ? Des rencontres des chefs d'Etats ou de gouvernements au moins deux fois par an. Ceux-ci donneront des directives générales. D'autres réunions sont prévues : les ministres des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Education se réuniront au moins une fois tous les trois mois; les chefs d'état-major et les responsables de la jeunesse au moins une fois tous les deux mois. Ces travaux seront coordonnés à l'échelon bilatéral par les hauts fonctionnaires des Ministères des Affaires étrangères qui auront des rencontres mensuelles ; au plan national, par une commission interministérielle présidée par un haut fonctionnaire des Affaires étrangères.

Dans le domaine de la politique extérieure, les deux gouvernements se consulteront, avant toute décision, sur les questions importantes : Communautés européennes (2), relations Est-Ouest, aide au pays en voie de développement, renforcement de la coopération dans divers secteurs de la politique économique. Sur le plan de la défense, le traité définit les objectifs suivants : rapprochement

(1) Signé à Paris, le 22 Janvier 1963.

(2) M. Hallstein vient de déclarer au Parlement européen que ce mécanisme de consultation préalable entre deux Etats membres "introduit dans le processus communautaire équilibré un nouveau poids étranger au traité de Rome". On sait que le refus de deux grands peut faire échec à une majorité qualifiée au Conseil de la CEE. La Commission a invité les Parlements et gouvernements à établir que le traité ne doit pas compromettre le fonctionnement et le dynamisme de la Communauté européenne. (Le Monde", 28 mars 1963).

des doctrines en vue d'aboutir à des conceptions communes, création d'instituts franco-allemands de recherche opérationnelle, échanges de personnel pouvant comporter des détachements temporaires d'unités entières ; travail en commun en matière d'armement. Quant à l'éducation et à la jeunesse, le traité vise à intensifier l'enseignement réciproque des langues, à accélérer l'adoption de solution concernant les équivalences, à multiplier les échanges ainsi qu'à développer la coopération en matière de recherche scientifique (ex : programmes de recherches concertées). Il est clair que ce traité pourrait s'insérer dans une union plus large tout en la faisant bénéficier de certaines dispositions concrètes ainsi que du réseau de relations humaines qu'il tend à établir entre les deux gouvernements et leurs administrations. C'est son aspect le plus positif.

o
o o

III

LES TENDANCES DANS DIVERS SECTEURS VONT-ELLES DANS LE SENS DU
FEDERALISME ?

1. Tendances du secteur politique.

Une des questions centrales est de savoir s'il existe un fédérateur européen, intérieur ou extérieur. Il s'agirait de voir si, par exemple, les Six peuvent être considérés comme un noyau actif de l'union européenne ou si l'entente franco-allemande constitue une puissance intégrative dans la Communauté et en général. D'autre part, il faudrait examiner le rapport de ces deux facteurs internes avec des forces extérieures à la Communauté telles que celles groupées dans l'AELE ou bien les USA et l'URSS. La pression de ces divers facteurs ainsi que leurs poids respectifs conditionneront, en grande partie, la conception et la structure de l'Europe unie. Selon la répartition de ces influences, l'Europe se rapprochera notamment d'une communauté fédérale, d'une zone économique ou d'une construction atlantique.

Kant posait le principe selon lequel dans une république tous les Etats membres devaient être républicains. Faut-il étendre ce principe à une éventuelle fédération européenne ? En d'autres termes, la fédération européenne exigera-t-elle que chacun de ses membres ait une structure fédérative ? On peut examiner s'il est nécessaire pour l'équilibre interne et le bon fonctionnement de

l'ensemble que les membres à organisation centralisée tels que la France ou l'Italie adoptent une structure fédérative ou si l'on peut concevoir une formule souple, du moins pour le début de l'expérience commune qui, sans préjuger l'avenir, facilite à la fois la bonne marche de la communauté et la recherche d'un équilibre futur. Dès à présent, la planification régionale en France a fait naître un courant de décentralisation, voire de revalorisation des structures régionales. En Italie, comme en Belgique ces tendances déjà plus nettes tendront probablement à s'accroître à mesure que les structures européennes se renforcent. En première approximation, il semble plausible de croire que la construction d'une Europe fédérale stimulera ces tendances en leur offrant un cadre adéquat. Cependant, il n'est pas exclu que l'on assiste, du moins dans une période pré-fédérale, à un effort des gouvernements nationaux visant à renforcer la cohésion nationale au sein de la Communauté européenne. Du fait même du "danger" réel de régionalisation, les appareils nationaux pourraient opposer une résistance accrue. En Suisse, par exemple, un des arguments contre l'adhésion à la Communauté européenne consiste à rappeler que cet acte pourrait avoir comme conséquence la dissolution de la nation qui comprend trois éléments de base, alémanique, romand et italien.

Quelle que soit la réponse des faits au principe de Kant, il est certain que l'union européenne sera soumise à des tensions à la fois régionales, nationales et européennes. Il est probable qu'une forme fédérative souple, dynamique, permettra d'organiser, avec le minimum de contrainte, cette réalité à la fois une et diversifiée et d'harmoniser ces tensions souvent contradictoires. D'autant plus que, par sa nature, le fédéralisme ne vise pas, à l'instar d'une organisation unitaire, à détruire les centres existants (ex : le désert français), mais à s'en servir comme de relais d'activité et de pouvoir. La force de la fédération réside précisément dans la puissance simultanée des Etats membres, des régions, qui servent de support à la communauté et au pouvoir central. Son principe n'est pas logique, fondé sur le dilemme tout ou rien de la souveraineté indivisible, mais pragmatique, s'accommodant des combinaisons multiples et de partage de tâches et de pouvoirs. Selon cette conception, la fédération européenne s'appuiera sur des centres de puissance, nationaux et régionaux, qui s'imbriqueront dans une construction européenne. C'est dire que ces foyers d'activité devront participer à l'oeuvre commune tout en servant, plus tard, de contre-poids à la concentration excessive de pouvoirs à un niveau quelconque. Cette vue est plus conforme à la réalité qu'à la théorie. Preuves en sont les expériences fédérales mais aussi celle de la jeune Communauté européenne. Dans le domaine nucléaire, les accords bilatéraux que concluaient les Etats-Unis avec les pays européens prévoyaient un droit d'inspection qui permettait aux Américains de s'assurer de l'emploi conforme des matières fissiles. C'est sans doute une entorse grave à la souveraineté de leur partenaire. En conjugant leurs efforts, les Six ont créé l'Euratom auquel ils ont transféré entre autres des pouvoirs de contrôle. Résultat : les Etats-Unis ont reconnu cette garantie communautaire et ont renoncé à leur inspection ; les accords entre les Etats-Unis et l'Euratom chargent ce dernier de veiller à l'emploi des matières fissiles sur le territoire de la Communauté. Conclusion : la mise en commun protège la souveraineté des Etats membres en substituant un contrôle communautaire à un contrôle américain. La CEE et la CECA offrent de nombreuses illustrations du renforcement de la puissance des membres dans la Communauté. La CECA a favorisé, contrairement aux prédictions des Cassandre, le développement rapide de la sidérurgie italienne ; en général, elle a maintenu l'équilibre entre le développement communautaire et national. De même, la CEE a assuré à la fois la stabilité et l'expansion accélérée de l'ensemble et de chaque membre en particulier. Une organisation fédérale bien adaptée permettrait l'exercice efficace de diverses activités aux différents étages selon les possibilités réelles de chaque centre, qu'il soit communautaire, national ou régional.

./...

La question que soulève le principe de Kant se posera dans d'autres domaines et notamment pour les partis politiques au niveau européen, mais aussi au plan national.

Dans les Etats membres de la CE on discerne une certaine tendance à la concentration des partis politiques. En Allemagne, un des deux grands partis détient le pouvoir depuis plus de dix ans. En Italie, la multiplicité de partis est contrebalancée par la présence (au pouvoir depuis la fin de la guerre) de la démocratie chrétienne. En France, l'émergence d'un parti majoritaire jointe à l'instauration d'un régime présidentiel pourrait faire pression dans le sens d'un regroupement des partis atomisés. Dans les monarchies parlementaires du Bénélux, ce sont les partis chrétiens-démocrates et socialistes qui réunissent les majorités substantielles, avec une participation plus modeste de libéraux et conservateurs aux Pays-Bas ou minime des communistes. Il y a là des signes d'un "bipartisme" naissant. Cette tendance à regroupement se confirmera-t-elle dans une perspective à long terme ?

Il est certain que l'Europe en voie d'union politique, les élections européennes ainsi que le renforcement des pouvoirs du Parlement élu au suffrage universel exerceront une forte pression dans le sens de l'intégration des partis et de leur collaboration organique. Le changement de dimension, la compétition européenne stimulée par la présence des partis communistes (selon le projet d'élections européennes), la nécessité pour chaque parti de s'assurer dès le début une position forte dans cette communauté politique en formation, les pousseront, comme les entreprises, à se concentrer sur le plan national et à s'organiser au niveau communautaire. Si l'on admet que ces deux courants, national et européen, convergent et se renforcent, on ne peut échapper à une question fondamentale qui concerne les deux : quelle forme d'organisation sera adoptée à l'intérieur de ces partis géants : rigide et centralisée, ou fédéraliste ? Cette question se posera tant aux partis nationaux qu'à d'éventuels partis européens. D'autre part, si au lieu de s'intégrer, les partis cherchent à établir des liens organiques, aux niveaux régional, national et européen, il semble que le maintien des partis et l'action en commun les prédestinent à une collaboration de nature fédéraliste. A l'étage européen, il est vraisemblable - étant donné les différences entre partis nationaux de même couleur politique - que l'on assistera plutôt à la constitution de fédérations de partis qu'à la naissance de partis européens fortement structurés et centralisés. L'expérience américaine et, dans un certain sens, l'expérience suisse corroborent cette supposition.

Cela admis, il sera intéressant de voir dans quelle mesure ces super-structures fédératives des partis influenceront les structures à l'intérieur des pays membres d'une communauté politique. A l'échelle réduite comme à celle de l'Europe Unie, la structure fédérative assurerait une plus grande adaptabilité aux exigences de conception et d'action dans diverses sphères (locales, nationales ou européenne) et contribuerait à ranimer le dialogue entre la masse d'électeurs et de membres, d'une part, et les bureaucraties de partis, d'autre part. Les éléments de base et les dirigeants se trouveraient rapprochés dans des unités réduites, concrètes, à la mesure de l'homme, qui participeraient à l'action à l'échelle de la nation et de l'Europe. Ce facteur pourrait en outre jouer le rôle d'un contrepoids au monologue direct qu'engage le pouvoir avec le peuple par le canal de la télévision. Le système fédératif favoriserait un équilibre social évolutif, ainsi que le bon fonctionnement de l'union européenne et de ses membres.

./...

Les spécialistes de la science politique admettent volontiers que l'articulation des pouvoirs et des corps politiques que facilite le fédéralisme peut aider dans la lutte contre le "désintéressement politique" des citoyens. Du fait du self-gouvernement qu'elle instaure à divers étages, l'organisation fédérative stimule une plus large et plus effective participation des citoyens à la gestion de la chose publique. En offrant aux citoyens la possibilité d'exercer des responsabilités politiques dans un milieu concret - commune, région - le fédéralisme constitue une école politique. N'est-ce pas là une expérience qui les prépare au gouvernement de l'Etat, de l'Europe ? Une leçon d'europanisme aussi, qui enseigne à la fois sa commune, sa région, sa nation et sa partie européenne ? En établissant ces divers relais de décision, on obtient une organisation sociale plus plastique qui, selon le "principe de subsidiarité", permet de décharger le pouvoir central des fonctions qui sont exercées plus efficacement aux niveaux des membres, des régions ou des communes. Cette pyramide d'organes, de pouvoirs et d'activités, assouplit et élargit le processus des décisions politiques et assure leur harmonisation en partant des unités minimales pour parvenir aux dimensions continentales.

2. Tendances du secteur économique, social et culturel

a) Planification et structures

Quelles sont les tendances essentielles dans ce secteur ? Une propension très nette à la planification, au développement régional tant au plan national qu'europan, ainsi qu'une tendance, moins marquée, dans une direction en apparence contradictoire : plus d'autonomie et plus de collaboration à l'intérieur d'entreprises et entre elles.

Dans la Communauté, deux pays ont une expérience de planification d'ailleurs complémentaire : la France pratique un plan indicatif à moyen terme, appuyé sur une politique d'investissement ; les Pays-Bas recourent à une programmation annuelle fondée sur la politique des revenus, dans le cadre d'une orientation qui a été définie pour vingt ans. La Belgique et l'Italie s'acheminent, après une certaine expérience de planification partielle ou régionale, vers la méthode française. Seule l'Allemagne demeure réticente bien qu'elle connaisse un plan vert et que la part des investissements publics s'y élève à 40 % du total des investissements, contre environ 20 % en France. Sur cette réalité nationale, vient se greffer la proposition de la Commission de la CEE qui vise à instaurer une programmation européenne. Il s'agit d'un cadre dans lequel s'inscrirait l'action des gouvernements et des institutions de la Communauté. Ce programme éclairera leurs décisions ; il sera l'instrument d'une répartition rationnelle des ressources financières dont dispose la puissance publique ainsi qu'un guide pour les plans des pays membres ; il servira de cadre tant aux politiques communes (agriculture, transport, énergie) qu'aux efforts de développement régional ou de reconversions industrielles ; enfin, cette vue à long terme est nécessaire à une politique de revenus qui tend à assurer l'équilibre entre les revenus distribués et les possibilités de l'appareil productif, ainsi qu'une répartition plus équitable (1). Au fur et à

(1) "Programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape". (Bruxelles, CEE, 1962, p. 72).

Voir aussi : "La programmation européenne", par Robert Marjolin.

("Bulletin S. E. D. E. I. S." n° 839 Supplément I, 20/12/1962) (N. D. I. P.)

mesure que se développera l'action et l'économie communautaire, le besoin d'une planification indicative mais plus perfectionnée se fera de plus en plus impérieux.

Trois problèmes se poseront au niveau européen comme sur le plan national : la participation des intéressés à l'élaboration et à l'exécution du plan ; le contrôle démocratique aux divers stades ; et l'articulation de différents programmes nationaux et régionaux et européen. L'élaboration exige d'une part un organe technique tel que le Commissariat du Plan, et, d'autre part, la participation directe des intéressés au sein de divers commissions associées à la préparation du programme général. La solution française répond, bien qu'imparfaitement, à cette double exigence qui, sur le plan européen, conduirait à une collaboration étroite entre les Commissions et la Haute Autorité, les Conseils et le Comité économique et social. Cependant, pour éviter que le processus d'élaboration ne soit centralisé au sommet par les institutions européennes, il faudrait y associer non seulement les responsables des plans nationaux, mais aussi des représentants des régions. De la sorte, des suggestions de base viendront d'en bas puis seront sélectionnées et harmonisées par le plan européen. Quant à l'exécution d'un tel plan, elle implique l'adhésion des gouvernants, organisations professionnelles, entreprises et intéressés. Le plan doit être l'oeuvre de tous.

Cette tendance vers une planification fédéraliste-participation double selon les sphères d'intérêt et selon les sphères géographico-économiques - rejoint d'ailleurs les préoccupations concernant le développement régional. En France, l'aménagement du territoire s'est heurté à une planification et à une administration centralisée ainsi qu'à l'absence d'infrastructures politico-administratives. Son inefficacité a provoqué certaines velléités de décentralisation voire d'autonomie régionale. Celle-ci, tout en se heurtant aux habitudes de pensée et d'administration, semble faire son chemin (1). L'Italie qui a vécu une expérience similaire a vu s'accroître, à la suite de l'unification, le déséquilibre entre le Nord et le Sud. Cette disparité n'a été que faiblement corrigée par les plans de développement régional. Le cas des cantons suisses qui ont évolué dans un milieu fédéraliste, à l'opposé des systèmes unitaires français et italien, semble encourager le renforcement de l'autonomie des régions. Des différences frappantes existaient lors de la création de l'Etat fédéral entre un canton industrialisé comme Zürich et un canton à l'époque agricole tel le canton de Vaud. L'union n'a pas accru mais réduit cet écart. Elle a contribué au développement harmonieux de ses membres et de l'ensemble. D'où la question : les institutions fédératives ne favorisent-elles pas l'équilibre dans le développement aussi bien des membres que de la fédération ? Un fait est certain : la fédération possède des structures politiques, administratives et économiques dans les régions, structures qui, nous l'avons vu, font souvent défaut dans un Etat unitaire. Les centres régionaux disposant d'une infrastructure suffisante existent qui peuvent servir de relais ou de points d'appui lors de la confection et de la mise à exécution du plan national, puis du programme européen. Ainsi une planification

./...

(1) Voir l'esquisse timide des décrets du 2 juin 1960 et 7 janvier 1961 créant les circonscriptions d'action.

générale et régionale suppose l'existence de régions autonomes, dotées de certains pouvoirs d'initiative et de décision. Disposant d'un exécutif autonome flanqué éventuellement des conseils économiques et sociaux régionaux, ces unités réelles seront appelées à adresser aux instances nationales et européennes des propositions de planification concernant leur région ; en outre, elles auront leur part de responsabilité dans l'exécution à leur échelle du plan général (1). La vitalité de ce double courant - de la région au sommet et du sommet à la région - devra garantir l'adhérence du plan aux réalités. Cette tendance sera accentuée par la programmation européenne du développement régional. Celle-ci sera articulée région par région. La Commission recommandera aux gouvernements, quand ils ne l'ont pas déjà fait, de préparer des programmes d'actions pour des grandes régions socio-économiques de la Communauté ; ces programmes constitueront, notamment, un guide pour les opérations de la Banque européenne d'investissement (2). Deux éléments ressortissent à cette politique de la Commission : tout d'abord les embryons de régions tendront à se structurer dans le cadre européen et les régions bien établies à s'y adapter ; la répartition des métropoles régionales et de leurs périphéries tiendra de moins en moins compte des frontières nationales que dévalorise la Communauté, mais reposera de plus en plus sur des données réelles socio-économiques, politiques ou psychologiques ; cette évolution possible sera soutenue et stimulée par des interventions de la BEI et des institutions communautaires. Celles-ci en outre pourraient être tentées d'y rechercher un contrepoids aux résistances parfois trop vives que leur opposent les gouvernements nationaux.

Où se situe le contrôle démocratique dans l'élaboration et l'exécution des plans qui sont l'oeuvre d'organes techniques, d'une représentation professionnelle et d'exécutifs ? Au préalable, un tel contrôle est-il possible dans un domaine protégé par sa haute technicité ? La collaboration des conseils économiques et sociaux n'assure-t-elle pas dans un cadre spécialisé, comme certains le prétendent, une participation démocratique ad hoc ? Certes, associer une assemblée politique à tous les stades de cette action hautement technique n'irait pas sans risque de lenteur ou de déformation. Par contre, dans la planification, les aspects échappant au contrôle général ne s'identifient pas aux grandes options ou aux choix de moyens que propose le plan. C'est à ce niveau que peut jouer la participation démocratique d'autant plus nécessaire que l'efficacité du plan dépend, en grande partie, de l'adhésion volontaire de tous les citoyens. Dans cette sphère de choix fondamentaux se place l'intervention des corps représentatifs : Parlement européen, parlement nationaux et éventuellement des assemblées représentatives régionales interviendraient, chacun dans son orbite, pour approuver les objectifs des plans ainsi que pour contrôler leur bonne exécution. Le partage de responsabilités et l'articulation dans l'ensemble du système européen pourront s'effectuer selon la méthode souple du fédéralisme. Dans cette perspective, les exigences d'une économie efficace et élargie se conjuguent avec celle d'une démocratie vivante.

(1) "L'Etat et le citoyen", (Editions du Seuil, 1961) p.297. Cette conclusion rejoint celle à laquelle sont parvenus les membres du Club Jean Moulin dans le domaine politique.

(2) "Programme d'action de la Communauté pendant la deuxième période", (Bruxelles, CEE, 1962) p. 72.

La décentralisation est, selon Bertrand de Jouvenel, une loi de la nature sociale. Cette loi est-elle appliquée à l'intérieur des entreprises ou dans leurs relations ? En effet, dans certains secteurs on assiste à une concentration croissante en Europe. Cependant, son degré demeure bien en deça de ceux atteints aux Etats-Unis par exemple. D'autre part, il semble que, même dans ce vaste espace américain, le rendement impose certaines limites, variables selon les domaines, aux concentrations géantes ; à la concentration excessive tend à substituer la pratique des sous-traitements : des liaisons organiques s'établissent entre unités autonomes (moyennes et petites) et les grands pôles de production. Le problème ici est de savoir quelle est la nature de ces liens qui s'instituent à l'ombre de la domination de pôles. Dans la Communauté, la multiplicité des pôles et de leurs satellites semble offrir plus de possibilités de manœuvre. En effet, l'avenir dans ce domaine dépendra de la portée réelle des accords qui se tissent dans l'espace communautaire. L'ouverture du grand marché, tout en accélérant le mouvement de fusion dans certaines branches, a surtout donné naissance à de nombreux accords de collaboration entre entreprises autonomes : accords de vente en commun, de spécialisation et de rationalisation, voire de co-production. Cette méthode permettra-t-elle de maintenir de multiples centres de décisions sans se priver des avantages techniques et économiques que procurent de larges espaces ? La pratique sur une période plus longue ainsi que la politique antitrust de la Commission indiqueront la voie que choisira l'économie européenne centralisation ou fédéralisme. Un exemple : pour obtenir la concentration optimale dans le domaine de la recherche, des entreprises pourraient créer des laboratoires ou des centres de recherches en commun. De cette manière elles seraient en mesure, par le recours au procédé d'association, de rattraper le retard que, grandes ou petites, elles accusent par rapport à leurs concurrents américains. Au plan européen, national ou d'unité de production, la méthode consiste, en gros, à mettre en commun les moyens dans certains domaines où l'efficacité exige une plus grande concentration de ressources.

L'évolution sera également conditionnée par le système d'organisation des entreprises et des concentrations en particulier. Ne discerne-t-on pas des signes avant-coureurs d'un accroissement de responsabilités ou d'autonomie à divers échelons ? N'y a-t-il pas une certaine tendance à libérer la direction de tâches secondaires pour les confier à d'autres centres de décisions ? L'augmentation du nombre des cadres, la division très poussée du travail, la spécialisation à outrance jointes aux limites assez précises de l'attention de l'homme, préparent clandestinement cette transformation. Il y a là une inflexion vers le fédéralisme. L'application du principe d'économie semble conduire à développer jusqu'à leur optimum les unités faisant partie d'un complexe en leur accordant à la fois plus d'autonomie et plus de participation à la définition de la politique générale. Dans un sens différent mais non moins important se pose le problème de la participation de diverses catégories de personnel et notamment des travailleurs ; les solutions qui s'esquissent annoncent une double action de collaboration et de revendication des travailleurs. De leur insertion dans la vie de l'entreprise dépendra, en bonne partie, la santé du corps social et politique européen. Parvenu à ce point, il s'agira d'examiner dans quelle mesure l'économie et la technique modernes et leurs tendances postulent le recours à la méthode fédéraliste. Celle-ci vise, par la participation volontaire, à développer les possibilités de chacun, individu ou groupe au bénéfice de l'ensemble. De ce fait, elle tend à assurer une bonne mobilisation

des ressources humaines qui, dans l'ère des cadres et techniciens, devient un des éléments essentiels du progrès économique. Cette nécessité prenant le pas sur les considérations de classe - la solidarité sociale étant globale et jouant à tous les niveaux - le décloisonnement là aussi s'effectue progressivement : la recherche du rendement optimum conduit à attribuer des postes d'après les compétences plutôt que selon le critère d'appartenance à une catégorie ; par là même s'accroît la mobilité sociale, s'élargit la promotion sociale (1).

b) Groupes de pression.

Les groupes de pression comprennent, selon la définition de Jean Meynaud (2) à la fois des activités de groupes d'intérêts et de groupes à vocation idéologique. Parfois les influences et le poids de ces groupes menacent l'équilibre d'une société démocratique. D'où le problème que pose également leur pression à l'intérieur des structures fédératives. Dans cet ordre d'idées, il faudra examiner s'il n'y a pas un minimum d'exigences auxquelles doivent se plier ces groupes pour ne pas fausser le fonctionnement d'un mécanisme fédératif ou si l'équilibre politique indispensable à un organisme à structure fédérative est compatible avec un milieu social fortement dominé par des groupes de pression à structure centralisée. Ainsi, nous serons amenés à analyser l'appareil des groupes, leurs activités et leurs articulations à divers niveaux, européen, national et régional. Nous aurons à examiner deux aspects essentiels : tout d'abord, la forme d'organisation, les membres et les processus de décision, pour déterminer s'ils correspondent aux principes de centralisation ou de fédéralisme. En second lieu, les activités des groupes et leurs rapports avec le pouvoir, pour essayer d'évaluer leurs effets sur les structures fédératives. En explorant ces deux pistes d'après les techniques désormais classiques, nous mettrons en évidence les traits distinctifs qui se profilent aux trois niveaux : européen, national et régional.

Il sera intéressant de voir dans quelle mesure les fédérations professionnelles et leurs confédérations, répondant à leur dénomination, assurent la participation de leurs membres et la représentation de leurs intérêts parfois divergents ; de dégager les tendances actuelles ainsi que de se demander si l'intégration européenne introduit certains changements dans l'organisation et le comportement des groupes. Le décloisonnement et la création d'un nouvel échelon pourraient, par exemple, modifier l'équilibre et l'influence des groupes au niveau national ; ainsi, les groupes qui dominaient exclusivement dans un espace clos se verraient exposés à la concurrence d'autres groupes de la Communauté. Des changements en résulteraient ainsi que de nouvelles liaisons à l'échelle communautaire. Il s'agirait de savoir si ces modifications iraient dans le sens d'un fédéralisme accru. En effet, il est difficile de croire que, dans les circonstances actuelles, une société fédérative pourraient se concilier avec la domination d'un ou de plusieurs groupes à structure centralisée. En d'autres termes, nous repons la

(1) Dans un secteur vital pour le développement économique - celui de la recherche - l'inventeur solitaire est remplacé, dans de nombreux domaines, par des équipes de chercheurs. Celles-ci apparaissent comme régies par le principe fédéraliste : l'épanouissement maximum de chaque chercheur - grâce à sa participation au travail collectif et à l'apport d'autres membres - au bénéfice de l'entreprise commune.

(2) "Les groupes de pression". (Paris, P.U.F. 1960) pp. 13 et 14.

question de savoir si le principe de Kant doit être étendu également aux groupes de pression. Cette question est d'autant plus pressante que les structures existantes, aux Etats-Unis ou en Suisse, par exemple, n'offrent pas de solution. Ces Etats fédéraux en effet limitent leur fédéralisme au politique tel qu'il se présentait à l'époque où l'on croyait à l'illusion de sa séparation étanche avec l'économie. La pression des groupes d'intérêts est tellement forte dans ces structures qui, de ce fait, ne peuvent être transposées telles quelles dans la Communauté européenne.

A titre d'exemple, les syndicats semblent s'orienter vers certaines réformes que réclament leurs dirigeants : se réorganiser à la base et décentraliser certaines fonctions afin de tenir compte de l'intégration de l'ouvrier dans son entreprise, de l'action des groupes économiques, des effets de l'intégration professionnelle ainsi que des activités régionales et européennes. (1) N'y a-t-il pas là une tendance à appliquer des principes du fédéralisme à l'organisation des syndicats dans l'intention de la rendre plus efficace et plus adaptée aux activités économiques, politiques et sociales qui s'échelonnent sur plusieurs niveaux et secteurs ? On peut aussi vérifier si ces idées qui se font jour répondent aux nécessités de subdivisions et d'articulations qui se manifestent dans l'organisation de l'administration publique et privée, dans l'élaboration et l'exécution des plans ainsi qu'à leur partage de fonctions par secteurs et par régions. De plus, il faudra s'assurer s'il y a correspondance ou discordance entre les tendances qui s'ébauchent dans les domaines différents et si l'inter-action de ces forces organisées est en contradiction avec un système fédératif.

d) Affaires culturelles

Dans les affaires culturelles la méthode fédéraliste s'impose avec plus d'évidence. La culture répugne à la centralisation ou à la direction autoritaire, en Europe plus qu'ailleurs. La diversité de langues, de littérature et d'expressions artistiques sont autant de marques d'originalité de ses régions et de ses nations. C'est là sa principale richesse dont l'autre dyptique est le fond commun : les deux éléments du fédéralisme, unité et diversité, y apparaissent clairement. Pour coller à la réalité l'union européenne devra garantir l'éclosion de chaque cellule culturelle dont l'apport unique enrichit la communauté de culture et maintient sa vitalité (2). La règle de l'autonomie culturelle admise, la méthode fédéraliste consiste à se demander, cas par cas, quelles sont les branches ou leurs éléments partiels qui gagneraient à être mis en commun. Tout en préservant l'autonomie et partant les innovations, les expériences-pilotes, il est nécessaire de prévoir un minimum de normes harmonisées. L'essentiel sera de découvrir le point d'équilibre entre les exigences d'une éducation moderne, l'harmonisation de certaines méthodes, l'équivalence de diplômes, la libre circulation de professeurs et d'étudiants d'une part, et, d'autre part, la diversité d'expériences qui alimente l'expérience commune. Dans ce domaine comme dans le secteur social, le rapprochement doit se faire non pas selon un dénominateur commun mais vers le haut. ./...

(1) Cf. notamment G. Declercq : "Démocratie nouvelle et syndicalisme moderne", dans "Les formes nouvelles de la démocratie", ("N.E.F.", avril-juin 1961) pp. 91-105.

(2) Les expériences suisse, canadienne et américaine seront de précieux repères dans la recherche d'un équilibre européen.

Il est tout à fait compatible avec cette autonomie de créer un organisme commun qui facilite les échanges en permettant une confrontation continue des demandes et des offres ; ainsi que d'instituer des bourses européennes qui, sans se substituer aux bourses nationales, viennent les compléter. Ce qui est difficile à promouvoir dans les structures nationales doit avoir la priorité au plan européen : par traité européen il serait possible d'introduire, comme ce fut le cas pour la législation antitrust inconnue dans certains pays, les exonérations fiscales en faveur de fondations culturelles permettant de généraliser le système des bourses d'études et de recherche, ainsi que de promouvoir l'éducation permanente et la formation civique européenne. Cette préoccupation culturelle et sociale répond à la nécessité de mobiliser toutes les forces d'intelligence ainsi que d'accroître les possibilités d'une sélection selon le critère qualitatif.

Les recherches scientifiques appellent une collaboration encore plus organique : au départ une harmonisation de méthodes ; puis, divers degrés de coopération allant de certaines recherches concertées jusqu'à la mise en commun des moyens et la création de centres communs. Exemples : Ecole polytechnique fédérale suisse et nécessité croissante de spécialisation et de collaboration entre universités cantonales ; au niveau européen, l'Euratom et ses centres, le CERN, l'Organisation européenne de la Recherche spatiale, le Conseil européen pour la construction de rampes de lancement et d'engins spatiaux, sont d'autant d'efforts communs dans des champs où l'action nationale est insuffisante. A un stade différent, se pose le problème de la coordination de recherches et de projet individuels, collectifs ou nationaux dans le cadre d'un plan général d'orientation. La question fondamentale demeure celle de la recherche d'un équilibre adéquat entre la mise en commun de moyens et d'efforts d'une part et d'autre part l'initiative et l'invention personnelle.

o
o o

IV

PROJECTION DE LA REALITE EUROPEENNE

1. Principes généraux

Les lignes de force du schéma de l'Europe fédérée résulteront des facteurs et tendances que nous venons de dégager. Cette réalité telle que nous l'avons perçue peut secréter plusieurs modèles d'organisation fédérative, dont l'expression concrète sera le fait de nombreux ajustements pragmatiques. Nous prendrons le risque d'esquisser un modèle général qui, plus proche de ces données, semble accuser le plus haut degré de probabilité de se réaliser d'ici dix ans. C'est pourquoi dans l'esquisse de l'union possible nous ne nous considérons pas libre, mais "conditionné" par les structures institutionnelles et sociales que nous avons dégagées

dans les parties qui précèdent. Notre libre arbitre ne peut qu'apporter quelques améliorations à cet état de fait.

Une première conclusion qui ressort de notre aperçu : la méthode fédéraliste pénètre progressivement dans les principaux secteurs de l'activité sociale. Dans l'ensemble, tendances et nécessités préfigurent un fédéralisme intégral. Intégral, car n'étant pas limité à la structure de l'Etat, il concerne l'organisation interne de la plupart des secteurs : économie, entreprises, groupes, syndicats, partis ; fédéralisme, car il réalise une décentralisation et un partage des pouvoirs selon les sphères des besoins réels ; contrairement au mythe de la souveraineté une et indivisible, il reconnaît l'existence effective de multiples foyers de pouvoirs autonomes qui renforcent, par leur participation active, la puissance de l'ensemble. A l'inverse de l'optique classique axée sur le contrôle du pouvoir, l'accent est mis sur l'association de plus grand nombre d'éléments sociaux à la définition et à la réalisation d'une politique ou d'une action commune. La prophétie de Proudhon est en voie d'accomplissement. Faut-il en déduire que non seulement les Etats membres d'une communauté politique, mais aussi tous les principaux secteurs doivent emprunter la forme fédérative ? Cette harmonisation est souhaitable. Mais l'imposer d'une manière uniforme serait contraire au principe même du fédéralisme. En premier lieu, celui-ci maintient les diversités : ainsi les différents secteurs ou Etats pourront appliquer la méthode fédérative à des degrés divers et selon leurs conditions particulières. En second lieu, il est fondé sur la liberté de disposition. En revanche, la constitution européenne pourrait exiger que l'organisation des grandes forces sociales ou des Etats ne puisse être contraire aux principes fondamentaux du fédéralisme (ex : système dictatorial). Dans les circonstances actuelles, il est difficile d'obliger par exemple la France ou l'Italie de se donner un système fédéraliste. Néanmoins, nous avons constaté que tant les nécessités du développement régional que la planification nationale ou européenne ouvrent dans ce sens : leur élaboration ainsi que leur application exigent à la fois un foyer central et des foyers autonomes. C'est ainsi seulement que peut s'élargir le cercle des "participants" qui représentent non seulement des secteurs (organisations professionnelles), mais aussi les régions. Le succès des plans dépend plus de cette large adhésion que des moyens de coercition. Il est probable donc que l'organisation politique et administrative tendra, malgré les résistances, à s'adapter à ces conditions nouvelles.

A l'exemple des Communautés et du projet Fouchet, l'Union politique sera indissoluble et de durée illimitée. Elle sera ouverte à tous les pays européens qui vivent selon les principes démocratiques. La défense de ces principes sera, comme dans le projet, un des buts essentiels de l'Union. Les objectifs particuliers (expansion continue dans la stabilité, élévation de niveau de vie, etc.) inscrits dans les traités de Paris et de Rome, de même que leurs mécanismes et leurs règles seront incorporés dans l'Union. Celle-ci sera libre d'aller au delà de ces obligations et pouvoirs sans jamais les limiter. L'Union ne se réalisera que dans le progrès général.

Lors de l'élaboration de la constitution de l'Union qui aura la forme, selon les possibilités existant d'ici dix ans - d'un traité classique ou ratifié par les peuples, d'une oeuvre des gouvernements en collaboration avec des éléments représentatifs et des institutions communautaires ou d'une constituante, -

il sera tenu compte de deux facteurs primordiaux : créer un minimum de pouvoirs fédérés indispensables à un fonctionnement normal de l'Union, ce minimum correspondant au maximum que, d'une part, les gouvernements voudront accepter et que, d'autre part, l'opinion publique sera capable de supporter. Cette dernière limite est moins importante car elle est plus flexible que la première condition. Au moment de la création de la Confédération suisse ou des Communautés européennes on a observé que l'opinion, difficile à mesurer, accuse une certaine élasticité et adaptabilité aux décisions générales, auxquelles elle n'est pas manifestement hostile.

2. Principales fonctions de l'Union.

Voici un minimum de fonctions que l'on doit confier à l'Union. Dans le domaine de la politique étrangère, nous établirons les distinctions selon l'importance des questions et selon les compétences exclusives ou concurrentes. Les questions de première importance telles que la politique commune concernant Berlin (à supposer que ce problème reste ouvert), l'attitude face à l'Est ou la position commune dans le cadre du partnership avec les Etats-Unis, seront du ressort de l'instance supérieure ; les questions secondaires ou techniques seront confiées au Conseil de ministres et à l'Exécutif. Exemple de compétences exclusives de l'Union : politique commerciale commune dès la fin de la période de transition de la CEE, conclusion de traités politiques, politique commune dans les organisations internationales. Compétences concurrentes : accords d'assistance technique et économique, accords culturels ; dans ces secteurs les actions de l'Union et des pays membres pourraient être cumulées à condition que les relations bilatérales ne contredisent pas la politique générale de l'Union. Les domaines que la constitution ne mentionne pas seront réservés aux Etats membres. Le droit de légation pourra être également concurrentiel comme dans une confédération si les conditions futures ne permettent pas de le rendre exclusif. L'Union possédera des représentations qui relègueront progressivement au second plan celles individuelles des Etats membres. En effet, les missions communes seront chargées de traiter toutes les matières qui relèvent de la compétence de l'Union ; pour des compétences concurrentes, la consultation préalable et une certaine coordination seront obligatoires. Pour des matières réservées, les consultations mutuelles en vue d'un minimum d'harmonisation seront de règle à tous les stades.

La défense commune. Une distinction selon un critère similaire se profile ici : a) questions vitales telles que la décision de déclarer la guerre ou d'employer les armées nucléaires dépendent du Conseil européen ou éventuellement du Président de l'Union en cas d'agression subite ; questions importantes dont l'OTAN, le commandement commun etc., questions secondaires et techniques dont la coordination de l'action des attachés militaires ; b) la politique commune de défense comprenant d'une part des secteurs communs - armements nucléaires, missiles, leur fabrication ainsi que celle de certains armements classiques ou diverses recherches -

domaines essentiels qui, du fait qu'ils dépassent les possibilités des pays membres pris séparément, devront être mis en commun ; d'autre part, des éléments de la défense classique qui, plus réfractaires, seront intégrés par degrés : échanges de personnel et stages obligatoires, centres communs de formation, centres logistiques, coordination des recherches etc.

Dans le domaine économique et social, l'emprise de l'Union sera plus forte : le Marché commun (l'union douanière et économique) prévu par le traité de Rome sera réalisé, les pas décisifs vers une politique économique commune, vers une planification et une monnaie européenne seront accomplis. Les institutions des communautés seront insérées dans le cadre de l'Union. Celle-ci prendra le relais des Communautés parvenues à la limite de leur effort et donnera une impulsion politique à l'oeuvre commune. Le processus d'intégration économique qui aura contaminé la plupart des secteurs essentiels sera soutenu et prolongé par la volonté politique. A l'inverse de l'adage "qui peut le plus, peut le moins", il ne pourra aller qu'au delà des Communautés existantes. Le rôle de l'Union sera primordial notamment dans l'application effective de la législation antitrust, dans l'entreprise d'une réforme fiscale générale (adaptation, impôt culturel ou versements aux fonds européens, égalisation des chances par la réforme du droit des successions, etc.) ; dans le domaine de la politique énergétique (éventuel regroupement de secteurs énergétiques et des industries de base) ; ou sur le plan social (création d'Instituts de sécurité sociale, de santé, etc.) où l'action communautaire laisse de grandes lacunes. La politique d'assistance aux pays en voie de développement constituera un chapitre important des activités de l'Union. L'effort commun ne sera pas moins intense dans le secteur culturel et scientifique. Ici, l'action commune sera principalement complémentaire, subsidiaire ou novatrice. Elle complétera les efforts nationaux visant notamment à élargir la base de la sélection intellectuelle, à généraliser les études et le système des bourses. Elle stimulera la recherche scientifique en créant un Fonds, des centres communs (ex : recherche spatiale) ainsi qu'un Comité indépendant qui coordonnerait et orienterait la recherche. Dans ce domaine l'Union offrira un cadre général aux activités communes mentionnées ci-dessus et prendra de nouvelles initiatives. Elle pourra par exemple promouvoir la création d'une sorte de brain trust ou de groupes dont l'objectif serait de présenter des suggestions, d'imaginer des solutions aux problèmes d'avenir (ex : loisirs). Mais avant tout, elle assurera la libre circulation des biens de l'esprit.

Parallèlement au développement de champ commun, l'Union effectuera d'une manière progressive l'harmonisation et l'unification des ordres juridiques nationaux qui compléteront la zone de droit européen.

3. Projection institutionnelle.

La question est la suivante : comment, en partant des institutions existantes, des projets et volontés des gouvernements ainsi que des tendances de la réalité, obtenir une projection acceptable mais aussi viable ? Il ne sera pas imaginé ici une constitution idéale. En renversant le problème, nous nous demandons ce que pourra devenir cette réalité européenne d'ici dix ans. Nous acceptons donc la contrainte des choses que nous projetons sur l'écran de l'avenir tout en essayant de leur donner une forme d'union adéquate et solide. Les choses sont pour nous, faut-il le rappeler, à la fois les principes auxquels on croit, les faits psychologiques et les données matérielles. Le schéma qui se profilera répondra-t-il aux exigences du fédéralisme ? Du moins est-il essentiel de veiller devant les options ouvertes à ce qu'aucun élément important de cette ébauche ne vienne engager l'entreprise dans une voie fautive difficile à rectifier par la suite ou compromettre l'évolution future vers un fédéralisme plus achevé. C'est dans cet esprit à la fois prospectif, conscient des contraintes présentes, et respectueux de l'avenir que nous passerons brièvement en revue les cadres institutionnels qui pourraient selon toute probabilité, mais non pas selon notre préférence, être ceux de l'Europe Unie de 1973.

D'une part, le Conseil européen, le Président de l'Union et l'Exécutif européen ; d'autre part, le Parlement européen, composé d'une Assemblée et d'un Sénat, le Conseil économique, social et culturel ainsi que des institutions telles que : la Cour de Justice, la Banque centrale, la Banque européenne d'investissement et divers Fonds, social, culturel, de la recherche scientifique, etc. Cette organisation compliquée s'explique par le fait que l'Europe se construit d'une manière pragmatique, pierre par pierre, selon les besoins et les possibilités.

Le Conseil européen qui constitue une concession aux forces nationales fonctionnera à deux étages (projet Fouchet) : Le Conseil de chefs d'Etat ou de gouvernement et le Conseil de ministres. Celui-ci pourra comprendre autant de sections spéciales de ministres nationaux compétents qu'il y a de grands départements : affaires étrangères, défense, économie et plan, énergie, communications, travail (affaires sociales), culture et recherches (éducation, jeunesse et sport), espace, justice et politique intérieure. Chaque membre du Conseil à l'étage supérieur sera responsable d'un ou de plusieurs départements : leurs réunions auront lieu au moins une fois par mois, le Conseil de ministres se réunissant aussi souvent qu'il est nécessaire.

Le Président de l'Union qui, avec les Commissions, devra compenser le poids des Etats dans le Conseil sera élu pour une durée de 5 ans au suffrage direct par la majorité de la population comprenant la majorité des Etats. Son élection pourrait avoir lieu en même temps que celle du Parlement Européen. Si cette procédure directe est jugée prématurée, il sera désigné pour la même durée par le Parlement européen parmi les candidats présentés par le Conseil européen

./...

ou les Parlements nationaux. La préférence devra être donnée à l'élection populaire qui permettrait d'asseoir son autorité, de doter l'Union d'un symbole démocratique et d'assurer la continuité du pouvoir central européen. Celle-ci sera garantie en outre par l'union personnelle qu'il réalisera en cumulant la présidence du Conseil européen (en son absence, un vice-président désigné par les membres) et celle de l'Exécutif européen. La fonction du Président est naturellement incompatible avec d'autres fonctions nationales ou privées.

L'Exécutif européen, deuxième représentant de l'intérêt européen, sera composé de neuf commissaires ou commissions européennes dont chacun assumera la direction d'un département. Les membres des Commissions dont le nombre dépendra de celui des pays membres et des domaines particuliers (voir les Commissions de la CEE et de l'Euratom, la Haute Autorité de la CECA) pourraient être désignés de la manière suivante : la moitié serait choisie par le Président et l'autre moitié par le Parlement européen. Cette procédure vise à garantir le caractère européen de l'Exécutif. Elle pourra varier selon les Commissions ainsi que selon l'importance que l'on attribuera à leur aspect politique et technique. Si on donne la préférence au côté technique, on envisagera d'associer à leur désignation notamment le Conseil économique, social et culturel. Quel que soit le choix, le critère essentiel sera à la fois la compétence et la personnalité des Commissaires. D'autre part, ceux-ci seront indépendants à l'égard des gouvernements nationaux, ainsi que des groupes et des intérêts. Au cours de leur mandat de 5 ans, leur responsabilité collective (par Commission) ne peut être engagée, selon la pratique actuelle dans les Communautés européennes, que devant le Parlement européen sur sa propre initiative ou sur celle du Président de l'Union. Ainsi, le Parlement européen arbitrerait des conflits qui pourraient opposer le Président aux Commissaires, puisqu'ils semblent "prédestinés" à faire cause commune.

Le Parlement européen pourra comprendre une Assemblée élue au suffrage universel direct (la procédure, la proportion s'inspirerait du projet de l'APE ainsi que de l'expérience des premières élections européennes) et un Sénat désigné, par exemple, pour moitié par les Parlements nationaux, 1/4 pour les gouvernements et 1/4 par les régions. Le Sénat assurerait ainsi une certaine représentation régionale. Cette procédure pourrait varier selon les Etats membres tout en respectant un minimum de principes communs. Il faudrait veiller en plus à ce que les jeunes soient également représentés au Parlement.

Le Conseil économique, social et culturel (CESC) n'est que le prolongement élargi de celui des Communautés européennes. Son importance accrue correspond aussi bien au poids qu'il s'est acquis dans la pratique communautaire qu'aux tendances de divers secteurs (1). Ses membres seront nommés avec la participation du Président, des gouvernements nationaux et des organisations représentatives. Cette procédure pourra être adaptée selon les sections, la même règle

./...
(1) A titre d'exemple, le Centre des Jeunes Patrons en France vient de demander que soit donné, en matière économique, un véritable pouvoir de décision et de contrôle au Conseil économique et social après qu'en aura été revue la composition ("Le Monde", 27 mars 1963).

s'appliquant aussi bien au secteur économique qu'au secteur culturel. Dans le domaine économique et social, il sera prévu une représentation de consommateurs - qui ne va pas sans difficulté du fait de leur état diffus et inorganisé - ainsi que celle des intérêts régionaux. La représentation de ceux-ci serait le prolongement européen des Conseils économiques, sociaux et culturels régionaux que la planification tend à imposer progressivement dans les pays membres. La section culturelle comprendrait tant les représentants des Universités et des institutions d'enseignement que des savants, écrivains et artistes. La section sociale devrait comprendre également des représentants de mouvements de jeunesse. Dans l'ensemble, le Conseil viserait, en développant les pratiques nationales et communautaires, à institutionnaliser l'action des groupes de pression des organismes régionaux et des représentants de principaux secteurs de la vie sociale et culturelle de la Communauté européenne.

Tant la procédure de nomination que la durée du mandat et le statut des membres de la Cour de Justice garantiront leur pleine indépendance. Conçue à l'image de celle de Luxembourg, la Cour de l'Union devra probablement introduire une division du travail plus nette, comportant une Chambre économique et sociale.

Parmi d'autres institutions, le Fonds culturel et de la recherche par exemple devra être construit de manière à présenter une nette séparation entre son financement et son administration d'un côté et sa politique scientifique de l'autre ; celle-ci sera autonome, confiée à un conseil de "culturels", d'universitaires et de savants indépendants.

4. Répartition d'attributions et majorités requises

Quels sont les principes généraux qui, étant donné les pouvoirs dans les Communautés européennes et dans le Projet français, pourraient être susceptibles d'orienter la répartition d'attributions dans ce schéma projeté sur l'écran européen au cours de la prochaine décennie ?

La participation et le contrôle directs des peuples seront assurés non seulement par des élections mais aussi par des référendums populaires au niveau européen.

Le Conseil au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement se verra réserver en principe les grandes options. Il arrêtera des décisions sur les questions vitales, formulera des directives pour des questions importantes, définira la politique et l'orientation de l'Union et donnera une impulsion politique à certaines tâches particulières. Le reste, dans le domaine gouvernemental et exécutif, incombera au Conseil de ministres et à l'Exécutif européen. Le processus de décision reposera sur la collaboration organique de ces deux institutions, système qui constitue le rouage central des Communautés européennes. De même que le Conseil européen suprême agira, sauf exception, sur proposition conjointe ou séparée

de ces deux institutions, de même le Conseil de ministres arrêtera ses actes, autonomes ou dans le cadre de directives, sur proposition des Commissaires européens. Cette collaboration jouera pour des questions moins importantes de politique étrangère ou de défense. L'exécution des décisions sera confiée à l'Exécutif. Celui-ci, cependant, disposera aussi d'un certain pouvoir autonome de décision, que nous souhaitons le plus vaste possible, dans le domaine technique en particulier ou dans les limites des voies tracées par le Conseil européen. En général, l'institution compétente sera déterminée d'après le degré d'importance et la portée des questions.

La même distinction sera appliquée aux majorités requises. Le Conseil européen à ses deux niveaux statuera à la majorité simple ou qualifiée, cette dernière pouvant s'inspirer de la pondération existant dans les Communautés européennes. L'unanimité en sera bannie, comme le prévoit d'ailleurs, dans une large mesure, le traité de Rome. A titre d'exemple, la majorité qualifiée sera de rigueur pour des questions vitales ou très importantes. Cependant, le Conseil de ministres agissant selon une directive du Conseil européen suprême pourra statuer dans ce cas à la majorité simple. Celle-ci sera la règle pour des questions moins importantes ou techniques. L'Exécutif statuera toujours à la majorité de ses membres comme le prescrivent les traités européens.

En général, selon une norme d'action fondamentale, aucune disposition de la constitution de l'Union ne pourra constituer une régression par rapport aux Communautés existantes.

Le Président, avec l'Exécutif, sera le garant de l'intérêt européen ou de l'Union dans son ensemble. Il constituera à la fois le moteur et le lien de ces institutions. Son vote sera prépondérant en cas de partage de voix dans les institutions qu'il préside de droit. A l'intérieur de l'Union, il sera le symbole de la fédération qu'il représentera vis-à-vis de l'extérieur. Ses pouvoirs ainsi que ceux de l'Exécutif européen, devront être progressivement accrus jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de contrebalancer les forces qui s'opposent à l'union.

L'adoption de règles générales s'appliquant immédiatement aux citoyens ou obligeant les Etats membres, le vote du budget européen et des impôts communautaires seront de la compétence de deux chambres du Parlement européen. Confier au Parlement la fonction législative et budgétaire constituerait un progrès substantiel par rapport à l'état actuel. Celui-ci exercera en outre un contrôle sur les activités des institutions exécutives. Le Président présentera au Parlement chaque année un rapport concis sur l'état de l'Union ; ce texte sera complété par le rapport détaillé de l'Exécutif européen. Le Parlement disposera, comme dans les Communautés européennes, d'une arme de censure (à la majorité des 2/3) à l'égard de l'Exécutif. D'autre part, le Parlement sera associé (avis motivé) à la définition de la politique de l'Union qui incombe au Conseil européen. Dans le cadre de la planification, il sera appelé à approuver les objectifs et les grands choix du Plan, puis à en contrôler l'exécution. Ces diverses attributions seront du ressort des deux Chambres statuant séparément ou ensemble.

L'initiative législative revient aux membres du Parlement, au Conseil et à l'Exécutif ainsi que, pour des matières spéciales, au CESC.

Le CESC sera obligatoirement consulté pour tous les actes généraux ou questions importantes relevant de sa compétence. Son pouvoir sera consultatif sauf exception, notamment dans le domaine du Plan à l'élaboration duquel il sera étroitement associé : il pourra user d'un droit de veto suspensif à l'égard du projet de Plan à une majorité de deux tiers et à la condition de présenter une contre-proposition. Comme dans les Communautés, il pourra être associé à certaines activités législatives ou consulté sur toute autre matière qui le concerne ; en outre, il aura la faculté de formuler des recommandations et avis de sa propre initiative. Dans le cadre du Plan, il aura la possibilité d'adresser aux Conseils nationaux ou régionaux, ainsi qu'aux organisations professionnelles et aux intéressés des recommandations les invitant à participer à l'exécution du Plan européen.

Quant à la Cour de justice, son rôle sera important. En dehors des contrôles et des fonctions qu'elle exerce déjà dans les Communautés et qui seront élargis, elle assumera la défense des droits démocratiques, droits individuels et sociaux ; elle pourra être amenée à arbitrer les conflits sociaux ou à contrôler la régularité des élections européennes. Dans l'ensemble les moyens de recours à cette institution devront être multipliés et rendus accessibles aux citoyens, afin de garantir efficacement l'équilibre démocratique entre obligations et protection communautaires.

Les diverses catégories d'actes communautaires devraient être adaptées selon la pratique. En gros, elles s'inspireront de celles qui existent dans les Communautés ainsi que de la jurisprudence de la Cour : lois et règlements européens, actes généraux seront obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tous les Etats membres ; directives lieront les Etats et des institutions de l'Union quant au résultat à atteindre, tout en leur laissant le choix des moyens ; décisions et décrets, actes particuliers, obligatoires en tous leurs éléments pour les destinataires qu'ils désignent ; recommandations et avis qui ne lient pas. Il va de soi que les sanctions notamment pécuniaires ainsi que l'exécution forcée de certaines décisions communautaires (ex: arrêts de la Cour) auront une large application dans le cadre de l'Union. Le problème des sanctions vis-à-vis des Etats membres devra y recevoir un début de solution plus satisfaisant que la procédure timide qu'adoptent les traités européens. Dans ceux-ci, la sanction essentielle est assurée par la pression de la solidarité communautaire. Cette garantie sera insuffisante pour certains secteurs tels que celui de la défense nucléaire. Mais ce problème ne pourra être abordé qu'à la lumière de l'expérience ainsi que de la solidarité qui détermineront le degré d'acceptation par les Etats membres.

o

o o

./...

V

REMARQUES FINALES

Cette projection à grands traits d'une brutale simplicité des structures institutionnelles et de certaines tendances (ex : planification fédéraliste, représentation professionnelle) nous offre un portrait décharné de l'Europe unie dans un cadre provisoire. Son mécanisme ainsi esquissé devra être souple pour s'adapter à la réalité qu'il encadrera. Cet ajustement sera progressif et continu. Comme les Communautés, les nouvelles institutions déclencheront une phase intense du processus d'intégration. Pour faciliter cette double adaptation, la constitution comportera un système de révision à trois volets : une révision majeure comportant des changements fondamentaux (partage et répartition de pouvoirs) pourra être menée à bien soit par une procédure institutionnelle à laquelle seront associés notamment les exécutifs, le Parlement européen et le CESC, soit par un référendum populaire ; une révision mineure, avec des exigences moins strictes, permettra des ajustements rapides.

Le citoyen et son activité constitueront le point central de ce système aux allégeances multiples : catégorie sociale, parti politique, groupe d'intérêt, club, le tout étant serti dans la Communauté européenne. L'individu sera appelé à participer à divers niveaux : dans sa commune, dans son pays et dans la Communauté. A ce titre il sera par exemple à la fois Parisien, Français et Européen ; sa "nationalité" pourra être double, française et européenne.

La machine primaire bien que compliquée devra être rodée. Voici un trajet imaginaire de l'action de planification. Au cours de la période préparatoire, la Commission de l'Economie et du Plan rassemble des propositions de plans nationaux et régionaux. Puis, sur la base de ces documents, de sa propre conception et de nombreuses consultations, elle élabore un avant-projet. Lors de cette élaboration, la Commission engage un dialogue suivi avec les intéressés (selon la pratique de la CEE) : des responsables des plans nationaux et régionaux, des organisations professionnelles et des experts indépendants : la Commission peut évidemment consulter le Conseil européen, le CESC ainsi que le Parlement. Elle soumet ensuite son avant-projet au Conseil et au CESC. Approuvé par ces deux institutions, le projet est transmis au Parlement qui se prononce sur les objectifs et les grandes options au vu du rapport de sa commission du Plan. Après ce courant ascendant, vient le reflux de l'exécution sous la responsabilité de la Commission avec la participation des autorités communales, régionales et nationales, des groupes d'experts, des Conseils économiques et des chambres de représentants à tous les niveaux. Ainsi, les citoyens seront associés, par l'intermédiaire de leurs organisations et représentations, à l'application en "cascades" du programme européen. Cette participation assurera en même temps un contrôle ininterrompu, aux multiples étages de la réalisation mais aussi global, de cette fonction fondamentale de la Communauté.

./...

De la sorte, le plan deviendra un acte solidaire du gouvernement et du peuple. Cette "démonstration fédérative" pourra imposer une direction politique aux velléités technocratiques dues, on le répète souvent, moins à une volonté organique qu'à la carence du pouvoir politique. L'autorité politique doit en principe s'appuyer sur une participation effective des citoyens et des groupements, sur l'action des partis et sur un exécutif fort. C'est cette tendance qui, avec les données analysées, oriente le schéma transitoire. En effet, celui-ci tend d'abord à maintenir un équilibre dynamique entre la technicité nécessaire et la participation des citoyens. Le contrôle se heurtant à un double obstacle - haute technicité du Plan et dimension de l'Union - le schéma introduit une double distinction : d'une part, options politiques et aspects techniques du Plan ; d'autre part, centres autonomes de décision mis en communication et articulés dans un ensemble complexe mais organique.

De leur côté, les partis tendront à se réadapter à leur mission fondamentale en se regroupant autour de grands problèmes, en se rapprochant des intérêts réels des citoyens. Ayant retrouvé leur place dans l'Europe unie, ils rempliront leur vocation qui consiste à nourrir une opposition vivante et à apporter un soutien effectif à l'exécutif, à assurer le contrôle démocratique et à servir d'école aux citoyens et aux dirigeants destinés à assumer la direction de l'Europe. A cette fin, ils devraient incarner une vue "partielle" mais synthétique de l'intérêt général harmonisant les allégeances et intérêts particuliers ; élaborer des programmes à long terme en proposant notamment leur conception du plan et de l'avenir ; garantir la pluralité des sources d'information et de doctrines. En gros, les partis contribueront à humaniser les techniques sociales et à ranimer les foyers de la vie politique. Tant les élections européennes que la planification et les conditions nouvelles semblent exercer une forte pression dans ce sens, les obligeant à se rajeunir pour retrouver leur efficacité.

Quant à l'exécutif, sa force reposera sur l'élection du Président, sur l'indépendance des Commissaires européens ainsi que sur la participation de divers centres de pouvoirs politiques, économiques et sociaux aux niveaux différents. Il nous est apparu lors de l'analyse des tendances qu'un exécutif fort est nécessaire pour contrebalancer la décentralisation par nations et les forces centrifuges, la puissance des technocrates ainsi que des groupes de pression. En réalité, seule une autorité politique solide est en mesure de garantir l'application d'une législation antitrust, de nouer le dialogue avec toutes les catégories de la société sans plier sous la pression d'aucune, de définir et de mener à bien une politique de longue haleine. D'autre part, la tendance vers la "personnalisation" du pouvoir qu'exprime les régimes présidentiels s'annonce comme une réaction "instinctive" contre l'anonymat de la puissance technocratique ou contre la "massification". D'où la tentation d'un monologue unilatéral de l'autorité avec le peuple, que facilite en particulier l'irruption de l'image de l'homme représentant le pouvoir dans le foyer familial. Ici, comme dans l'ensemble du système fédéraliste, il est nécessaire de rechercher un équilibre articulé entre l'exécutif fort et des contrepois effectifs dont le contrôle démocratique (élection, opposition), la multiplicité de pouvoirs autonomes et le référendum sur initiative populaire. Le fédéralisme se caractérise plus par cette recherche qu'il propose que par la "recette" qu'il préconise.

./...

C'est une vérité de la Palice qu'une démocratie efficace vit de la participation de tous les éléments dynamiques - citoyens, partis, groupes - à l'élaboration des décisions, à leur exécution et à leur contrôle. Pour ne pas se limiter à un vote déposé dans l'urne tous les quatre ans ou sombrer dans l'absentéisme du fait de consultations électorales trop fréquentes, la participation doit porter sur les grandes sphères d'intérêts des citoyens et impliquer le partage équilibré entre le centre et les périphéries : le gouvernement central et les autorités nationales, régionales et communales ; la centrale des partis ou des syndicats et leurs organisations locales ou leurs unités de base ; le noyau d'un groupe économique et ses divisions par branches ou entreprises. De ces données ressort le rôle croissant de la méthode fédéraliste qui suppose la coexistence d'un pouvoir commun fort et d'autonomies articulées. Un système décentralisé permet l'apport de chacun au niveau de ses capacités : le citoyen prend part aux activités de sa commune et de son parti, l'ouvrier de son entreprise et de son syndicat. Comment pourraient-ils se désintéresser de ces intérêts le plus concrètement ressentis ? Ces rouages où se développe la collaboration d'homme à homme ne sont pas réduits aux microcosmes. Ils fondent, contrebalancent et fortifient les pouvoirs ascendant jusqu'au foyer central qui, par sa position et ses attributions, est seul habilité à prendre des décisions qui engagent la communauté entière. Au sommet, l'orientation globale est le fait d'une autorité politique commune qui coiffe, sans les absorber, l'ensemble de pyramides partielles correspondant aux divers secteurs d'activités ou de localités. Cette construction, alimentée par une circulation incessante de bas en haut et de haut en bas, est le reflet de nombreuses allégeances qu'éprouvent les citoyens - famille, ville, profession, parti - en même temps que de leur appartenance simultanée à une communauté plus vaste, nation et Europe. C'est là le fondement commun et diversifié de la future fédération européenne.

Cette Europe unie sera un laboratoire où seront mises au point, par une progression pacifique, de nouvelles formes d'organisations politiques, économiques et sociales. Elle sera dotée d'un mécanisme dynamique, disposant de rouages autonomes mais solidaires. La méthode fédéraliste permet d'effectuer des expériences évolutives dans un éclairage multilatéral du milieu social, de poursuivre une création et une adaptation continues, ainsi que de diminuer les risques d'erreurs qu'aggrave un système centralisé. De plus, elle introduit la dimension humaine ; le sens de la réalité s'y substitue aux notions du bien et du régime absolu. Le modèle que nous avons préfabriqué avec des matériaux imposés doit être d'ailleurs compris dans cet esprit : il n'est pas rigide ni idéal, mais opérationnel. Un point de départ ou, pour le moment, un plan de discussion.

Le fédéralisme fait la part de Dieu et du diable, du rationnel et de l'impondérable, dans la vie de la société. C'est pourquoi, tout en poursuivant le mieux, il se refuse à proposer une solution parfaite et absolue. Il organise, contre les menaces d'explosions sociales, un système de valves de sécurité qui complète son moteur principal : la libre adhésion. Dans la nouvelle union, construite sur la participation volontaire de tous, l'épanouissement de la conscience et l'affirmation de la personnalité des individus ou de leurs groupements conduits simultanément à l'enrichissement de la communauté moyennant l'organisation adéquate et évolutive des forces sociales. Ainsi, le fédéralisme tend à réaliser une synthèse dynamique et équilibrée, parmi tant d'autres possibles, entre individus

./...

et communauté. Selon Kardiner "une société stable - je serais tenté de dire mobile - est une société psychologiquement intégrée, où les individus coopèrent sans friction ; 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". Il en va de même de l'intégration européenne qui s'est engagée dans la voie fédéraliste.

o

o o