

JEAN MEYNAUD et DUSAN SIDJANSKI

PRESENTATION DES DIRIGEANTS EUROPEENS



Estratto da IL POLITICO, Università di Pavia, 1963, anno XXVIII, N. 4

CASA EDITRICE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO - 1963

PRESENTATION DES DIRIGEANTS EUROPEENS (*)

par Jean Meynaud et Dusan Sidjanski

Les auteurs (M. Meynaud, professeur à l'Université de Lausanne et déjà bien connu par nos lecteurs, et M. Sidjanski, chargé de cours à l'Université de Genève) étudient essentiellement ceux qui ont la charge de déterminer la politique (au sens de ligne de conduite) des institutions européennes ou qui sont en mesure de contribuer à en orienter le cours. Parmi ces dirigeants, ils distinguent trois catégories principales: 1° Dirigeants européens proprement dits ceux qui constituent des « professionnels de l'Europe » ou des « Européens à plein temps ». 2° Dirigeants nationaux exerçant des fonctions à contenu européen ou ayant vocation à s'occuper des affaires européennes. 3° Dirigeants nationaux susceptibles d'exercer une influence sur l'intégration tout en assumant des fonctions à contenu purement national. Ces derniers ainsi que les représentants des affaires ou des missions des pays tiers à Bruxelles ne font pas l'objet de cette première étude.

L'article sur les dirigeants européens n'est qu'un fragment d'une vaste recherche sur l'intégration européenne entreprise en commun par les deux auteurs. Leur but est d'analyser le mouvement européen en ayant recours aux méthodes de la science politique. C'est ainsi que leurs travaux porteront aussi bien sur la théorie de la formation de sociétés politiques à partir d'unités distinctes que sur les groupes de pression européens, l'attitude des partis politiques et le processus de décision tel qu'il se dégage de la pratique des Communautés européennes.

Nous définissons ces dirigeants par un critère fonctionnel: l'exercice d'une activité de direction ou de gestion supérieure en liaison directe avec l'intégration européenne. Ce mouvement d'intégration trouvant désormais son expression suprême, en même temps qu'un principe de continuité à vrai dire irremplaçable, dans les trois Communautés (C.E.C.A., C.E.E., Euratom), nous tenons pour des dirigeants européens ceux qui ont la charge de déterminer la politique (au sens, bien entendu, de ligne de conduite) de ces institutions ou qui sont en mesure de contribuer à en orienter le cours.

Nous ne pensons pas que cette conception, en tant qu'elle fait des Communautés le point central du mouvement d'intégration soit unilatérale. A une époque précédente, d'autres forces ont imprimé un élan à cette construction: ainsi, les mouvements européens. Mais, durant les dernières années, l'activité de ceux-ci s'est considérablement réduite (en une large mesure par manque de disponibilités financières) et une partie de leurs militants, parmi les plus dynamiques, a été placée dans les

(*) Rapport présenté aux journées d'étude de l'Association française de science politique (16 novembre 1963).

cadres administratifs des Communautés. D'un autre côté, nous savons bien que le niveau d'intégration reste sous la dépendance des autorités nationales (réserve faite, toutefois, d'un certain effet d'entraînement, plus ou moins fort selon les moments, qu'exerce l'activité communautaire sur les positions des Etats membres). Ceci admis, le destin de l'intégration européenne est aujourd'hui étroitement lié au sort des Communautés: c'est par rapport au nombre et à la qualité des missions dont celles-ci assumeront finalement la responsabilité que se déterminera le succès ou l'échec de l'œuvre entreprise.

S'il est difficile de trouver un terme propre et précis pour embrasser et particulariser l'ensemble des dirigeants nationaux, le choix d'une appellation correcte s'avère encore bien plus délicat au titre des dirigeants européens. La caractéristique de l'intégration, en effet, réside dans la transformation des structures et des catégories qu'elle suscite de manière parfois insensible. Ce processus, spécialement quand il s'accomplit par un libre accord des volontés, prend nécessairement un aspect mouvant. A l'heure actuelle, rien n'est encore pleinement défini ou totalement fixe. Dès lors, il est préférable de retenir la terminologie la plus souple, la moins contraignante, celle qui déforme le moins possible la réalité en train de se modifier sous nos yeux. Le concept de « dirigeants européens », en tant qu'il exprime une situation sans impliquer de jugement de valeur, nous a semblé répondre aux exigences d'un recensement initial. Mais, dans la mesure où il recouvre des éléments hétérogènes, nous devons, pour le rendre opératoire, le décomposer en un certain nombre de catégories. En partant de la nature des fonctions assumées par les intéressés, eu égard à l'objectif de l'intégration européenne, nous proposons les trois catégories suivantes:

1) *Dirigeants européens proprement dits*: Ce sont ceux qui assument des fonctions de direction dans les organismes publics ou privés constitués sur le plan européen au titre de l'intégration. En l'absence d'une quelconque nationalité européenne, ces agents restent des citoyens de leur pays d'origine. Cependant, et la remarque vaut particulièrement pour le personnel des Communautés, ils ont en principe une allégeance européenne, c'est-à-dire que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont soustraits à la dépendance de tout Etat membre pris individuellement. En somme, cette catégorie rassemble les « professionnels de l'Europe », ceux qui sont intégrés à plein temps, et de manière autonome par rapport aux positions nationales dans le mouvement d'unification.

2) *Dirigeants nationaux exerçant des fonctions à contenu européen*: ce sont ceux qui ont compétence pour intervenir dans la marche des organes de l'intégration ou se trouvent en rapports immédiats avec les représentants de ces derniers. Dans ces situations, la fonction européenne représente pour l'intéressé tantôt une activité partielle (exemple des Ministres), tantôt un objet exclusif (ainsi, fonctionnaires spécialisés dans les problèmes européens); mais, ces dirigeants possèdent en commun, de par la nature même de leur poste, vocation à s'occuper officiellement des affaires européennes. La différence entre ces dirigeants et les dirigeants européens proprement dits est que les premiers conservent en

principe leur allégeance nationale (cas notamment des fonctionnaires publics qui, même utilisés à plein temps au titre de l'Europe, continuent de relever exclusivement des autorités nationales).

3) *Dirigeants nationaux susceptibles d'exercer une influence sur l'intégration*: Ce sont ceux qui, tout en exerçant des fonctions à contenu purement national, sont préoccupés ou risquent d'être affectés dans leurs activités par la construction européenne. En effet, l'action communautaire ne passe pas nécessairement par l'entremise des appareils étatiques. Il faut donc s'attendre à ce qu'ils essaient d'infléchir le cours du mouvement dans un sens favorable à leurs intérêts ou aspirations, le point d'application de ces efforts étant les autorités nationales chargées de fonctions européennes, ou ~~plus rarement~~ les autorités européennes. Dans ces conditions, l'activité de ces dirigeants comme tels vis-à-vis de l'Europe a un caractère discontinu (discontinuité qui n'exclut pas l'accomplissement de démarches de grande portée) et indirect (sous la double réserve que, vu les faibles dimensions géographiques et le pouvoir immédiat de l'Europe communautaire, les autorités européennes peuvent être sensibles même aux réactions de groupes nationaux avec lesquels elles ne sont pas en relations directes et parfois être directement sollicitées par ceux-ci).

Mentionnons enfin deux catégories qui, de manière plus ou moins intense, sont appelées à participer à la vie de la Communauté. Ce sont:

1. Les représentants des grandes affaires ou groupes économiques envoyés à Bruxelles pour suivre sur place la politique de la Communauté. Pour des raisons faciles à comprendre, il est impossible d'obtenir une liste quelconque de ces agents (qui, en de nombreux cas, agissent au nom de firmes relevant de pays extérieurs à la Communauté).

2. Les missions d'Etats tiers et représentations d'Etats associés auprès des Communautés européennes. Selon le Guide des Communautés Européennes (Edition avril 1962), une quarantaine de pays auraient ainsi établi des liaisons avec une ou plusieurs Communautés. Il est bien entendu impossible de déterminer la part réservée aux relations avec les Communautés dans le travail des membres de ces missions. D'un autre côté, on ne saurait parler à leur propos de « dirigeants européens ». Il reste cependant légitime — dans la mesure où leur attention et une partie de leurs démarches sont concentrées sur l'activité communautaire — de ne pas les écarter de l'eurosphère.

* * *

Nous ne dirons rien ici de la catégorie des dirigeants nationaux capables d'influer sur l'intégration.

Potentiellement, elle embrasse l'ensemble des activités nationales: observons toutefois l'importance capitale d'une diffusion de l'idée européenne au niveau de ces dirigeants. Sans une prise de conscience favorable à l'Europe des membres de cette catégorie, les efforts des autres dirigeants — et spécialement des dirigeants européens — risquent de manquer de base. Nous nous bornerons donc à examiner le cas des deux premières

séries de dirigeants en insistant sur les éléments pour lesquels nous avons pu recueillir des données statistiques. Quoique partiel, et à quelques égards conjectural, notre exposé est susceptible de placer dans une juste perspective les changements qu'entraîne peu à peu l'intégration européenne.

Nous avons établi entre la première et la seconde catégorie un contraste d'allégeance. Si pour les fonctionnaires publics, l'opposition est juste dans son principe, on ne saurait admettre qu'elle donne ou qu'elle suffit à donner une vue exacte du comportement des intéressés (ainsi, éléments d'allégeance nationale chez des agents communautaires). Par ailleurs, ce contraste — sur lequel nous reviendrons à la fin de cette étude — a probablement moins de sens au titre du secteur privé (par exemple, solidarité d'affaires transcendant les frontières nationales).

I. DIRIGEANTS EUROPEENS PROPREMENT DITS.

Nous en distinguerons trois séries: les dirigeants communautaires; les représentants permanents des Etats membres (dont l'inclusion dans cette catégorie peut être critiquée); les autres dirigeants européens.

A. Dirigeants communautaires.

1. Commissions et Haute-Autorité.

a. Commissaires et membres de la Haute-Autorité.

	C.E.E.	Euratom	C.E.C.A.	Total
Commissaires et membres de la H.A.	9	5	9	23
Chefs de cabinet et chefs de cabinet adjoints	19	10	18	47
Total	28	15	27	70

L'analyse des commissaires et membres de la H.A. fait ressortir plusieurs caractéristiques communes:

1) presque tous (tous à la C.E.E. et à l'Euratom), ont une formation universitaire (juristes, économistes, chimistes, physiciens...);

2) tous proviennent des milieux dirigeants de leur pays respectif (plusieurs anciens ministres, des hauts fonctionnaires et des ambassadeurs...). Une particularité pour la C.E.C.A.: la présence de deux syndicalistes (aucun dans les autres Communautés malgré les revendications syndicales surtout pour la C.E.E.) et d'un dirigeant industriel;

3) la plupart ont des attaches politiques connues (quelques-uns ayant exercé des fonctions dirigeantes dans leur parti). Les formations les plus représentées sont les partis démochrétiens et sociaux-démocrates.

N.B. On observera que la faculté dont dispose la H.A. de coopter un membre lui assure une certaine élasticité par rapport aux gouvernements nationaux.

4) Les chefs de cabinet sont en général de la même nationalité que leur patron et, probablement aussi, de la même couleur politique ou du même milieu.

Voici maintenant la répartition par nationalité des Commissaires et membres de la H.A.

	Allema- gne	France	Italie	Belgi- que	Pays- Bas	Luxem- bourg
C.E.E.	2	2	2	1	1	1
Euratom	1	1	1	1	1	—
C.E.C.A.	2	2	1	2	1	1
Total	5	5	4	4	3	2

Chacun des trois «grands» dispose d'une présidence: C.E.E. pour l'Allemagne, Euratom pour la France, C.E.C.A. pour l'Italie.

b. Hauts fonctionnaires des Exécutifs.

	C.E.E.	Euratom	C.E.C.A.	Services communs (*)	Total
Directeurs généraux et as- similés	10	7	10	4	31
Directeurs et directeurs ad- jointes	36	20	23	12	91
Conseillers et responsables de direction	—	14	4	28	46
Chefs de division et assi- milés	144	85	68	27	324
Total	190	126	105	71	492

(*) Les services communs comprennent le service juridique, le service de presse et d'information, l'office statistique.

Ainsi, environ 500 personnes forment le noyau des dirigeants administratifs des trois Exécutifs communautaires. Si l'on tient également compte des Commissaires et Membres de la H.A. ainsi que de leurs chefs de cabinet, on aboutit à la conclusion que le secteur central de l'Europe se compose d'environ 570 personnes.

* * *

Quelques remarques générales sur ce noyau.

Il n'existe pas d'études sociologiques sur ce noyau européen. C'est pourquoi nous nous bornerons à quelques remarques générales, non systématiques, imprécises et impossibles à contrôler rigoureusement en l'état actuel de la documentation.

Tout d'abord quelques observations sur la nature de la Haute Autorité et des deux Commissions qui conditionne, en partie du moins, le comportement de leurs membres. Ce sont des organes collégiaux, c'est-à-dire que la responsabilité des membres de chacun d'eux est collective (1). Bien que selon le principe de la division du travail chaque membre d'un des exécutifs ait la charge d'un secteur (exemple: les neuf directions générales de la Commission de la C.E.E. dont chacune relève de l'autorité d'un Commissaire), les pouvoirs communautaires ne peuvent être exercés que par l'Exécutif agissant à la majorité de ses membres. Dans la pratique cependant, le vote n'intervient qu'exceptionnellement, la plupart des décisions étant le résultat, comme dans un gouvernement national, de l'accord de tous les membres. Ainsi la structure et la pratique imposent des réunions fréquentes qui renforcent la solidarité des membres des Exécutifs.

A titre d'exemple, la Commission de la C.E.E. se réunit une fois par semaine. Ce rythme correspond à la fréquence normale des conseils tenus par les gouvernements nationaux. Les réunions plénières de ce type ne s'occupent généralement, tant au niveau national que communautaire, que des questions importantes. Dans la plupart des cas en effet les ministres jouissant d'une large délégation de pouvoirs sont en mesure de prendre certaines décisions pour leurs secteurs respectifs. Vu l'impossibilité de recourir à une telle délégation de pouvoirs aux Commissaires, la Commission de la C.E.E. a institué une procédure écrite pour les affaires courantes: une décision préparée par un Commissaire est réputée adoptée si aucun membre ne soulève d'objection dans un délai d'une semaine. Selon M. Noël, secrétaire exécutif de la Commission, au cours de 1962 plus de 1.000 décisions ont été prises par la procédure écrite; ce nombre atteindrait 1.500 en 1963 (2). De cette manière, il a été possible d'alléger le mécanisme de décision souvent lourd des organes collégiaux. L'efficacité s'en trouve accrue. De plus, cette procédure, en débarrassant l'Exécutif des questions courantes, permet à la solidarité collective de se manifester au niveau des grandes options communautaires.

En dehors du travail qu'exige la préparation des réunions plénières, les Commissaires consacrent le gros de leur temps aux activités de leurs

(1) Chaque Exécutif étant responsable devant le Parlement européen, le vote de censure de celui-ci provoque la démission collective des membres de celui-là.

(2) Exposé devant la Commission parlementaire de l'association de la Grèce à la C.E.E., Bruxelles, le 6 juin 1963.

*Dirig. eur. 31+91+46 ≈ 200
+ 100 sur 324*

Parlementaire 727

secteurs qui comprennent notamment l'élaboration de propositions que l'Exécutif adresse au Conseil. Celle-ci d'ailleurs nécessite le plus souvent la collaboration de plusieurs Commissaires et directions générales. En dehors de contacts constants entre un Commissaire et ses collègues ou les fonctionnaires appartenant à son secteur, les membres de la Commission collaborent d'une manière organique dans les groupes de trois — un président et deux vice-présidents en général — qui coiffent chaque direction générale. Enfin, ils maintiennent des relations plus ou moins fréquentes, mais suivies, avec les ministres et les hauts fonctionnaires des pays membres ainsi qu'avec les dirigeants des organismes et secteurs européens et nationaux intéressés. A la solidarité interne tend à s'ajouter ainsi un réseau complexe de communications européennes aux divers niveaux et degrés d'intensités.

Voici maintenant quelques observations propres à chacune des Communautés.

Haute Autorité.

Sur l'intégration de son personnel et la méthode de recrutement, nous disposons du témoignage de François Fontaine. A ses débuts, cette première administration européenne a été animée par Jean Monnet et par son équipe qui en ont constitué l'élément dur et dynamique. L'enthousiasme du début (sentiment d'une mission, rôle pionnier, première pierre de l'édifice européen) soutenu par l'atmosphère générale de 1950-54 a subi des épreuves: d'abord l'échec de la C.E.D. avec la détérioration du climat général européen qui en est résulté; puis l'effacement de la C.E.C.A. au moment de la création des deux nouvelles Communautés; enfin la crise charbonnière de 1958-1959. Après sa phase militante, la H.A. entre dans une période plus routinière; à la vocation missionnaire se substitue l'esprit d'une bureaucratie qui se consolide avec ses habitudes, ses démarches quotidiennes. Cette évolution n'est pas sans laisser des traces sur l'élan des dirigeants européens, sur leur sélection, sur leur esprit et la façon dont ils conçoivent leur tâche. L'aventure a été remplacée par la stabilité, par la réglementation.

Il serait intéressant de déterminer dans quelle mesure cette expérience a réussi à intégrer les hommes de diverses nationalités et catégories. Il semble que, sans les fondre, sans effacer les différences originelles, l'action en commun visant à un but commun (plus ou moins consciemment discerné ou ressenti) ait contribué à faire travailler les hommes dans le cadre d'équipes mixtes.

Il semble aussi que l'expérience ait entamé, en créant quelques habitudes de vie partagée, certains préjugés nationaux ou certains stéréotypes. Cette interpénétration a été probablement facilitée par les dimensions réduites de Luxembourg. D'après divers témoignages d'anciens fonctionnaires de l'époque héroïque, on peut admettre que la plupart ont été fortement marqués par cette expérience. Certains ont maintenu des contacts avec leurs collègues, la plupart participent à l'aventure européenne, ou en suivent les péripéties.

Commissions.

Le recrutement de leurs dirigeants a lieu dans un climat différent: moins d'enthousiasme et davantage d'intervention gouvernementale. La haute sphère de dirigeants semble constituée d'«Européens» pour une bonne part (fonctionnaires de la C.E.C.A., négociateurs des traités de Rome, dirigeants des administrations nationales chargés des questions européennes, quand ce ne sont pas des hommes politiques — ministres, députés — ayant exercé des responsabilités nationales et européennes).

Il serait intéressant de reconstituer les équipes d'animateurs qui se sont formées autour de quelques Commissaires et directeurs. Elles assurent une certaine homogénéité dans cette administration créée *ex nihilo* dans un temps record.

A la différence de la première, ces deux nouvelles institutions sont plongées dans une grande ville où, cependant, les contacts avec les indigènes sont rares (tentative de Club européen). Il n'en reste pas moins que la grande ville offre plus de possibilités et plus de liberté de choix dans les fréquentations. La contrainte s'exerçant au profit d'une fréquentation communautaire de type «vase clos» est moins forte. Les relations sociales entre fonctionnaires communautaires semblent se nouer selon les catégories de fonctionnaires et selon leurs nationalités. Dans ces contacts, la langue et le standing familial et communautaire jouent un rôle considérable.

selon la langue

a) Commission de la C.E.E.

Cette Commission apparaît la plus dynamique à l'heure actuelle, une certaine baisse de régime ayant résulté de l'échec de la candidature britannique. Plusieurs facteurs y contribuent:

1°) l'élan initial maintenu en haleine par le rythme de réalisations qu'impose le traité;

2°) la conscience de l'importance de la tâche à accomplir ainsi que de la responsabilité politique assumée (institution européenne numéro 1);

3°) la conscience européenne qui semble se développer dans les hautes sphères des dirigeants communautaires, ainsi qu'autour de certains *leaders* (ex. marathon agricole en janvier 1962 — épuisement et infarctus; travail débordant dans certaines Directions ...);

4°) le carriérisme de divers fonctionnaires qui n'est pas étranger à leurs efforts, etc.

Une autre question est de savoir si cette administration constitue déjà un corps intégré. Il semble que de ce point de vue, le récent statut du personnel qui crée une carrière européenne, est susceptible de renforcer l'autonomie de cette administration. En contre-partie, il risque de favoriser un esprit de corporatisme en rendant plus difficile et plus lourd le recrutement: d'où, le danger d'un certain freinage du dynamisme. D'autre part, ce statut pourrait contribuer à diminuer l'emprise des administrations nationales sur la bureaucratie européenne. Ainsi, par exemple, les fonctionnaires nationaux entrés au service des Communautés

suivre d'une réf.

pourront-ils plus facilement renoncer aux attaches les liant à leurs administrations d'origine (fonctionnaires temporairement détachés, prêtés... ou continuant à faire partie des cadres nationaux; éléments qui, souvent négatifs sous l'angle de l'intégration semblaient du moins garantir la haute compétence des fonctionnaires européens).

L'emprise aujourd'hui la plus forte paraît bien être celle de l'administration la mieux structurée et la plus ancienne, la meilleure aussi: l'administration française. Ceux qui ont coupé toute attache avec elle font exception à la règle. Le fonctionnaire européen-français connaît en général une double allégeance: à sa fonction européenne et à son corps dont il ne cesse de faire partie. Pour l'étude de l'intégration au sein de l'administration européenne, de sa fidélité à la tâche commune et de sa cohésion, on pourrait prendre à titre de référence l'administration fédérale suisse ou une autre administrations fédérale d'un Etat multinational: en effet, dans ce type d'administration, on retrouve la multiplicité de « nationalités » ou d'origines, de mentalités, de coutumes ainsi que d'allégeances.

A titre de témoignage vécu, nous reproduisons ici un passage de l'exposé déjà cité de M. Emile Noël: « Disons aussi quelques mots du climat dans la Commission elle-même. Les discussions s'y développent dans un Collège qui, il faut le souligner, s'est relativement peu modifié depuis sa première réunion il y a cinq ans et demi. La majorité des Membres de la Commission y appartenait déjà en 1958 et certains d'entre eux avaient même directement participé aux négociations et figuraient en quelque sorte parmi les "pères du Traité" (3). Cette longue collaboration a développé dans la Commission un esprit remarquable de compréhension mutuelle, de confiance et de solidarité, un esprit véritablement collégial, et c'est frappant pour quiconque peut être témoin de ses travaux. Les origines professionnelles, les expériences administratives, la formation universitaire, les appartenances politiques, pour ne pas parler des caractères, des Membres de la Commission sont extrêmement différents. Leur personnalité est fortement accusée. Et pourtant, ils forment un corps étroitement uni, ce qui est assez rare dans la vie administrative comme dans la vie politique. C'est dans cet état d'esprit que se trouve l'explication du fait que la Commission, dans son travail quotidien, prend la plupart de ses décisions par accord mutuel. La Commission vote très peu et dans des circonstances vraiment importantes. En règle générale, lorsqu'une divergence d'opinion se manifeste et après discussion détaillée, les Membres de la Commission qui ont exprimé un désaccord par rapport à l'opinion majoritaire préfèrent se solidariser avec la position de leurs collègues sans provoquer la cassure formelle du vote ... Ce qu'une Constitution prescrit dans nos pays est obtenu dans la Commission grâce à cette solidarité qui résulte d'une conviction et d'une volonté commune au service de l'Europe. »

(3) Ces considérations sont également valables pour un certain nombre de hauts fonctionnaires de la Commission qui ont pris part à l'élaboration du Traité. Dans ce sens, on entend parler parfois du groupe de Val Duchesse.

b) Commission de l'Euratom.

Sa situation est différente: son poids politique est moindre, son action moins éclatante, son emprise sur le réel quotidien moins directe, moins forte et moins apparente. Ces facteurs tempèrent en règle générale l'enthousiasme de cette administration. Mais l'oeuvre d'avant-garde qu'accomplissent les chercheurs, savants et techniciens de l'Euratom verra son poids politique et son importance économique s'accroître avec le temps. Ces chercheurs (catégorie A = 689, catégorie B = 506 sur un ensemble d'effectifs de 1.840 ressortissant au budget de recherche et d'investissement) sont constitués en équipes multi-nationales (centres communs et établissements dont celui d'Ispra).

2. Autres organismes communautaires.

a. Cour de Justice.

La Cour se compose d'un Président, de deux Présidents de Chambre, quatre juges, deux avocats généraux, un greffier et un greffier adjoint, soit en tout onze membres.

Le personnel de la Cour comprend un administrateur et un certain nombre d'attachés (en principe un par juge).

b. Banque européenne d'investissement.

Le personnel supérieur est au nombre de 20 (un Président, deux vice-Présidents, sept directeurs et directeurs-adjoints, dix conseillers et chefs de division).

c. Secrétariat général des Conseils des Communautés.

Un Secrétaire général, cinq directeurs généraux et directeurs, deux juristes, etc.

d. Secrétariat général du Parlement européen.

Personnel d'administration: un Secrétaire-général-greffier, quatre directeurs, sept directeurs adjoints, deux secrétaires temporaires...

Secrétariat des groupes politiques (payés sur des fonds communautaires): huit agents.

e. Secrétariat général du Comité Economique et Social.

Un Secrétaire général, deux chefs de division, une dizaine de cadres administratifs (cabinet, presse...) - personnel auquel il faut ajouter le secrétaire du Comité Consultatif de la C.E.C.A.

Encore que la totalisation d'éléments aussi hétérogènes n'ait qu'une signification relative, observons que le personnel énuméré au titre de ces cinq organes reste inférieur à la centaine.

En définitive, on peut considérer que l'ensemble du personnel communautaire de direction et de gestion supérieure s'établit, pour les trois communautés et leurs organes communs, autour de 660-670. Un tel chiffre ne semble nullement excessif si l'on considère l'ensemble des missions accomplies et des responsabilités assumées au titre de l'intégration européenne.

* * *

Les enfants de fonctionnaires européens vivent cette expérience d'intégration dans les écoles européennes. La première de ces écoles s'est ouverte à Luxembourg en octobre 1953. Les débuts furent modestes: six instituteurs ou institutrices (un par pays membre) pour environ 70 enfants. Cependant, l'expérience devait se développer favorablement. A l'école maternelle et primaire du commencement allait s'ajouter une école secondaire complète délivrant un baccalauréat « européen » qui fut reconnu par les universités des six pays (ainsi que par quelques pays non membres). Cette réussite provoqua la création de nouvelles écoles conçues sur le même modèle, et dont voici la liste:

	nombre d'élèves (1-2.1963)
Luxembourg	1.806
Bruxelles	1.385
Mol (Belgique)	487
Varese (au titre de l'Ispra)	614
Karlsruhe	24
	3.816

Le nombre des enseignants, instituteurs et professeurs, dépasse 300 personnes.

Si l'on tient compte de la récente ouverture d'une sixième école (Petten, aux Pays-Bas), on peut considérer que cette population scolaire atteint déjà le chiffre de 4.000. Il va sans dire que les organisateurs de ces écoles ont rencontré le nombreuses difficultés, notamment au titre de l'harmonisation de cet enseignement — structures et programmes — avec les enseignements nationaux. Autre gros obstacle: la disparité des langues. On a tenté de la réduire en faisant commencer l'apprentissage d'une deuxième langue dès la première année de l'école primaire (une certaine prédominance de l'allemand et du français s'établissant dans la suite des études due au fait que ce sont les deux langues dites véhiculaires, au choix des parents, pour les quatre sections linguistiques).

B. Représentants permanents des Etats membres.

Il est bien connu que les représentants permanents et leurs collaborateurs participent étroitement à l'élaboration des décisions dans les

deux Communautés issues des traités de Rome. Les propositions que la Commission adresse aux Conseils sont renvoyées notamment au Comité des représentants permanents (Ambassadeurs) et à ses divers groupes de travail qui fonctionnent tous sous l'autorité du Conseil. Dans ce mécanisme, les représentants permanents et leurs collaborateurs tiennent une place importante, par suite de l'existence même du Comité des Représentants et, aussi, de leur permanence. Bien qu'étant les représentants officiels des pays membres, ces délégués et leurs collaborateurs font partie d'une sphère européenne qui se situe entre la sphère communautaire proprement dite et les sphères nationales: ils défendent les points de vue nationaux auprès des Communautés et le point de vue communautaire auprès des gouvernements nationaux. D'autre part, ce sont des dirigeants ou des hauts fonctionnaires qui consacrent tout leur temps aux affaires communautaires. Leur importance est confirmée par le fait qu'ils ont accès direct auprès des chefs d'Etat et de Gouvernement de leur pays.

Il est clair que si l'on s'en tient strictement au critère de l'allégeance, le classement de ces représentants dans la catégorie des dirigeants européens constitue une faute. Sans cacher que nous avons éprouvé à cet égard de longues hésitations, un élément important de la position adoptée a été le rôle central — c'est du moins ce qui est ressorti de notre enquête — qu'assument aujourd'hui ces représentants dans la préparation des décisions communautaires et les négociations qui précèdent leur adoption.

Voici la décomposition par pays et par fonction de ces délégations:

	Allema- gne	Belgi- que	France	Italie	Luxem- bourg	Pays- Bas	Total
Représentants per- manents et ad- joint	2	3	2	2	2	2	13
Conseillers et ad- joint	4	10	3	4	2	2	25
Secrétaires et atta- chés	15	2	11	12	—	11	51
Total	21	15	16	18	4	15	89
Dont appartenant aux Affaires Etran- gères	6	8	8	10	—	9	41

Sont représentés dans ces délégations, en dehors des Affaires Etrangères qui y assument un grand rôle, divers ministères dont l'appellation varie quelque peu d'un pays à l'autre: Finances, Economie Nationale, Industrie et Commerce, Agriculture, Communications, Travail, Affaires Sociales, Energie Atomique...

Comité 111

A pour la CEE et l'Euratom

1100

double allégeance

1150

13e
1. grand chef
2. grand chef
pour rapport
aux autres
spectres et
dirigeants

Voici maintenant le nombre des jours de réunions au double « niveau des ambassadeurs et des délégués des ministres »:

	RP	C.E.C.A.
	C.E.E. - C.E.E.A.	C.E.C.A.
1958	21	18
1959	60	11
1960	87	10
1961	99	9
1962	118	10
1963 (1 ^{er} trimestre)	29,5	3

Il faut tenir compte de la différence existant entre les deux Communautés de Bruxelles et la C.E.C.A.: dans celles-là, le Conseil et partant le Comité des représentants permanents disposent de larges pouvoirs de décision. D'autre part, on constate que dans la C.E.C.A. le nombre de jours de réunion est à peu près égal à ce niveau et au niveau ministériel (voir tableau *infra*). Pour les deux Communautés de Bruxelles, au contraire, le chiffre des réunions ministérielles est en moyenne deux à trois fois inférieur à celui des ambassadeurs. Enfin, alors que les fréquences de rencontre sont globalement stationnaires, voire décroissantes dans la C.E.C.A., elles accusent une forte augmentation dans les deux autres Communautés; c'est ainsi que les jours de réunions passent au niveau des Représentants de 21 à 118, ceux au niveau des Ministres (*infra*) s'élèvent de 12 (1958) à 72 (1962).

C. Autres dirigeants européens à plein temps.

Nous passons maintenant dans la sphère des organismes privés: elle se compose pour une large part des organisations professionnelles regroupant à l'échelle des Six les associations des pays membres — ce que l'on appelle parfois le « lobby européen ». La multiplication récente de ces groupes est l'un des signes de l'importance désormais attachée par les groupes professionnels à la « dimension » européenne. C'est dès lors un élément important de l'eurosphère dont l'ampleur ne cesse de croître (voir les récents efforts en vue de la constitution d'un mouvement européen des consommateurs capable de représenter valablement ceux-ci auprès de la Communauté Economique Européenne).

Pour obtenir un chiffre approximatif, nous avons admis que chaque organisation professionnelle (industrielle, commerciale ou agricole) comporte un secrétaire permanent. Ce chiffre doit correspondre, dans l'ensemble, à la réalité. Certaines organisations, il est vrai, n'ont pas de vie autonome, mais existent à l'intérieur d'organisations internationales ou européennes plus vastes, sous la forme de commission, comité ou groupe pour la Communauté européenne; dans ce cas, il est probable que leurs secrétaires ne consacrent pas tout leur temps aux affaires du

groupe; par contre, d'autres organisations ayant une vie autonome au niveau des Communautés possèdent parfois un ou deux secrétaires en dehors du secrétaire général, cas de l'Union des Industries de la Communauté Européenne (UNICE).

1. Dirigeants permanents (secrétaires généraux ou secrétaires) des organismes d'industrie, d'artisanat et de commerce.

C.E.C.A. (chiffre approximatif)	60
C.E.E. (d'après l'inventaire de la Communauté)	81
	141

soit en tenant compte d'une correction en moins de six unités pour éviter les doubles emplois 6

135

2. Organismes agricoles.

C.E.E. (d'après l'inventaire de la Communauté)	96
--	----

3. Secrétariats syndicaux.

Syndicats libres	6
Syndicats chrétiens	3
	9

4. Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe.

(Comité Monnet)	3
-----------------	---

5. Journalistes des Six (à l'exception de la Belgique), accrédités auprès de la C.E.E.

Allemagne	15
France	6
Italie	10
Pays-Bas	9
Luxembourg	1
	41

Récemment (octobre 1963) vient de se constituer à Bruxelles une Association des Journalistes Européens qui rassemble des journalistes appartenant aux six pays membres. Il est intéressant d'observer que cette association a été présentée par ses promoteurs comme un groupement idéologique dont le but premier est de participer activement à la formation d'une conscience européenne ainsi que de favoriser la connaissance et la compréhension réciproques des problèmes de chaque pays. Soucieuse de ne pas entrer en concurrence avec les autres organisations de journalistes, la nouvelle association veut s'employer à rendre l'opinion publique favorable à l'intégration politique européenne.

II. DIRIGEANTS NATIONAUX EXERÇANT DES FONCTIONS A CONTENU EUROPEEN.

Ce sont en général des dirigeants nationaux, officiels ou privés, qui exercent des fonctions ou des responsabilités européennes — souvent à

temps partiel et parfois à plein temps, mais en tout cas de manière continue ou permanente. Ces fonctions s'exercent normalement soit dans le cadre des diverses institutions des Communautés européennes ou les organismes nationaux chargés de suivre leur activité, soit au sein des organisations professionnelles constituées à l'échelle des Six.

A. Fonctions exercées dans le cadre des Communautés.

1. Conseils de Ministres.

Tableau des représentants au niveau des ministres qui participent habituellement aux sessions des Conseils des trois Communautés:

	Allema- gne	Belgi- que	France	Italie	Luxem- bourg	Pays- Bas	Total
Ministres	6	7	6	5	5	5	34
Ministres adj., Secrét. d'Etat, sous-secrét.	4	1	1	1	—	1	8
Total	10	8	7	6	5	6	(42)

Dans l'ensemble, souvent de façon successive mais en certains cas de manière simultanée, les Ministres des Six ont tenu le nombre suivant de jours de réunion au titre des trois Communautés:

	C.E.E. - C.E.E.A.	C.E.C.A.	Total par année
1958	12	9	21
1959	11	10	21
1960	38	6	44
1961	39	7	46
1962	72	8	80
1963 (1 ^{er} trimestre)	8,5	1	9,5
Total du 1 ^{er} janvier 1958 au 1 ^{er} avril 1963			221,5

En cinq ans, les ministres ont totalisé 222 jours de réunion, soit une moyenne de 44 par an. Si l'on admet qu'une année compte environ 250 jours ouvrables, les réunions du Conseil représentent dans l'ensemble environ 18 % des jours ouvrables à partager entre les ministres qui forment les délégations nationales (4). Comme ils sont en moyenne 7 par

(4) L'importance de ces réunions est attestée par la présence des Ministres en personne. Au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, par contre, les Ministres ont pris l'habitude fâcheuse de se faire représenter.

pays, on peut admettre grosso modo que chaque ministre a consacré aux négociations avec ses collègues des Six un peu moins de 3 % de ses journées ouvrables. *+ 5 % en 1962*

En réalité, le pourcentage réel est certainement supérieur à cette estimation, car parfois deux ministres (exemple: Ministre des Affaires Etrangères et Ministre de l'Agriculture) d'une même délégation siègent ensemble. L'estimation par ailleurs ne tient pas compte du temps que ces ministres consacrent à divers titres aux questions communautaires. Citons à ce propos, sans chercher à établir une liste exhaustive:

- 1°) réunions préparatoires avec les fonctionnaires de leurs ministères ou dans le cadre de comités interministériels;
- 2°) conseils des ministres nationaux consacrés à ces problèmes;
- 3°) réunions trimestrielles extra-institutionnelles des Ministres des Affaires Etrangères et des Ministres des Finances;
- 4°) contacts officiels ou officieux avec leurs collègues des pays membres des Communautés au cours desquels ils traitent ces questions;
- 5°) consultations bilatérales périodiques telles que celles prévues par le traité franco-allemand, etc.

C'est dire que les ministres consacrent une fraction non négligeable de leur temps aux affaires communautaires.

Bref, en leur qualité de membres des Conseils des Communautés, ces ministres exercent régulièrement en commun des responsabilités de dirigeants européens au plus haut niveau. L'existence d'un cadre institutionnel, comme aussi la fréquence et la régularité des réunions, facilitent la compréhension mutuelle, la création d'une solidarité (parfois obligatoire car prescrite par les traités) et peut-être la lente éclosion d'une responsabilité européenne.

* * *

Au stade actuel de nos recherches, nous ne sommes pas en mesure d'indiquer, même très approximativement, la part du travail des fonctionnaires nationaux des six pays qui est consacrée à l'Europe. De même, nous ne connaissons pratiquement pas la manière dont les affaires sont traitées à l'intérieur de chacune des administrations, notre sentiment étant toutefois qu'une assez grande diversité prévaut d'un cas à l'autre.

Pour la France, la coopération avec les Six a provoqué la création ou le renforcement d'unités spécialisées en divers Ministères ainsi que l'établissement de nouvelles liaisons entre les fonctionnaires chargés de ces fonctions (5). Selon les recherches non encore publiées de P. Gerbet, ces rencontres seraient pour partie de type informel, des hauts fonctionnaires ayant pris l'habitude de se réunir pour confronter leurs points de vue et dégager une ligne commune pouvant ensuite servir de base aux décisions interministérielles ou gouvernementales. La conséquence de ce mé-

(5) Il existe en France un Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne.

moyenne europ. des minist. nat.

canisme extérieur aux organigrammes serait qu'à Bruxelles la délégation française, contrairement aux autres souvent divisées en elles-mêmes, se présenterait avec un dossier homogène. Toujours selon la même source, la mentalité des agents aurait profondément changé (du protectionnisme à l'acceptation de la lutte) et le processus délibératif se serait sensiblement modifié sans que la structure de l'administration dans son ensemble ait été beaucoup retouchée du fait de la participation à l'intégration européenne.

2. Membres du Parlement Européen.

On sait qu'actuellement les parlementaires européens sont élus au sein des Parlements des Six, l'extrême-droite et l'extrême gauche étant par un accord tacite exclues du bénéfice de cette élection. Les 142 parlementaires élus à ce titre se répartissent comme suit entre les divers pays:

Allemagne	36	Belgique	14
France	36	Pays-Bas	14
Italie	36	Luxembourg	6

A l'exception de deux non-inscrits, les parlementaires se répartissent en trois groupes politiques qui ont une existence officielle et bénéficient de facilités particulières pour l'accomplissement de leur travail (*supra*). Ce sont (chiffres d'avril 1962):

— Groupe des démocrates chrétiens	64 membres
— Groupe des libéraux et apparentés	43 membres
— Groupe socialiste	33 membres
	140 membres

On notera qu'au Parlement Européen, les votes, dans la très grande majorité des cas du moins, s'effectuent par affinités politiques: l'intervention du clivage national demeure exceptionnelle. Ainsi les groupes politiques préfigurent-ils, peut-être, les futurs partis politiques ou fédérations de partis au niveau européen.

Le bureau du Parlement Européen comprend un Président et huit vice-Présidents. Notons également l'existence des treize commissions suivantes:

— Politique	29 membres	— Transports	29 membres
— Commerce extérieur	29 »	— Energie	29 »
— Agriculture	33 »	— Recherche et culture	17 »
— Sociale	29 »	— Protection sanitaire	17 »
— Marché intérieur	29 »	— Budgets et adminis-	
— Economique et finan-		tration	17 »
cière	29 »	— Juridique	17 »
— Pays en voie de dé-			
veloppement	29 »		

Les commissions qui ont chacune un Président et deux Vice-Présidents comportent, en tout, 333 membres. Chaque membre du Parlement Européen est donc amené à faire partie d'au moins deux commissions (en moyenne 2,5).

Rythme des réunions.

pour la période 30 avril 1962-31 mars 1963:

— six sessions plénières de 4 jours chacune	24 jours
— une réunion jointe avec l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe	2 jours
	26 jours

Les groupes politiques se rassemblent à la veille de chaque session ainsi qu'au cours des sessions. Leur bureau se réunit dans l'intervalle des sessions. Le secrétariat de chaque groupe assure le contact avec les membres et l'information de ceux-ci.

Les commissions se réunissent au cours des sessions et durant l'intervalle en cas de nécessité.

Les noyaux d'activité du Parlement Européen sont notamment:

— le bureau du Parlement	9 membres
— les Présidents et les bureaux des groupes politiques (10 démocrates chrétiens, 8 socialistes, 7 libéraux)	25 membres
— les Présidents, les bureaux et les rapporteurs des commissions	40 membres
	74 membres

En prenant en considération les doubles emplois, on peut estimer qu'il y a environ 30 à 40 parlementaires européens qui constituent le noyau actif de ce Parlement. Leurs efforts sont soutenus par un secrétariat important, ainsi que par les secrétariats des groupes politiques.

Au cours de la période considérée, le Parlement Européen a voté quelques 75 résolutions.

Au vu de ces données, on pourrait croire que nous sommes en présence de vrais parlementaires européens à temps partiel. En fait, ces « dirigeants politiques » n'ont que peu d'emprise et d'influence sur les pouvoirs et la réalité communautaire. Tant que leur fonction restera purement consultative, on ne pourra parler que de « dirigeants politiques européens en puissance ».

3. Comité consultatif de la C.E.C.A.

Total des membres: 51 soit	17 représentants des producteurs
	17 représentants des travailleurs
	17 représentants des utilisateurs et négociateurs

La répartition par nationalité s'effectue comme suit:

Allemagne	18	Italie	5
France	12	Pays-Bas	5
Belgique	7	Luxembourg	4

Le bureau du Comité se compose d'un Président, de deux vice-Présidents et de trois membres.

Quatre commissions permanentes:

— Objectifs généraux	1 Président + 24 membres
— Marché et Prix	1 » + 24 »
— Problèmes du travail	1 » + 24 »
— Projets de recherches	1 » + 18 »
4 Présidents 90 membres	
Total: 94 membres	

On peut en déduire que chaque membre du Comité doit en fait — la plupart du moins — participer à deux commissions.

4. Comité économique et social (commun à la C.E.E. et à la C.E.E.A.):

Dans le cadre des deux Communautés bruxelloises, ce Comité constitue un organe plus important: selon le traité, il est obligatoirement consulté non seulement par les Commissions, mais aussi par les Conseils (le plus souvent pour les mêmes cas que le Parlement Européen).

Répartition des membres.

Le Comité a 101 membres répartis en trois catégories qui représentent respectivement les employeurs (27 sièges), les travailleurs (33) et les professions mixtes (41). Voici la répartition du Comité par catégories et par nationalités:

	Allema- gne	Belgi- que	France	Italie	Luxem- bourg	Pays- Bas	Total
Gr. employeurs . .	7	3	7	5	1	4	27
Gr. travailleurs . .	8	4	7	7	2	5	33
Gr. mixte	9	5	10	12	2	3	41
Total . .	24	12	24	24	5	12	101

On voit que chaque pays n'a pas utilisé son contingent global de manière uniforme.

Si l'on admet que le Comité a été institué pour associer les différentes catégories de la vie économique et sociale à la réalisation des objectifs des

deux Communautés ainsi que pour assurer leur participation au processus délibératif communautaire, il est essentiel d'examiner la qualité de ses membres et d'évaluer leur représentativité. Sur la base des activités exercées par les membres, telles qu'elles figurent dans les annuaires officiels, nous croyons pouvoir faire les observations suivantes:

1°) groupe employeurs. Son homogénéité est assurée par la présence des grandes centrales patronales des divers pays qui sont fédérées au sein de l'U.N.I.C.E.: celle-ci assume un rôle important dans la coordination des activités et des positions de ce groupe. Un élément d'hétérogénéité toutefois: l'introduction dans ce groupe de deux associations agricoles d'Allemagne, celles des autres pays et notamment la France figurant dans le groupe mixte.

2°) groupe travailleurs. En dehors de l'absence de la C.G.T. française et de la C.G.I.L. italienne qui déséquilibre la représentation ouvrière de ces deux pays — chacune de ces deux centrales étant au plan national l'organisation syndicale la plus puissante — il semble que la représentativité des autres délégations soit satisfaisante. On constate que sur 33 représentants des travailleurs, figurent 16 Présidents, Vice-Présidents et Secrétaires généraux. Parmi les 17 restant, on relève 5 Secrétaires nationaux ou confédéraux ainsi que des directeurs, conseillers, membres de bureau. En règle générale, les délégués ont été choisis à des niveaux très élevés de l'organisation syndicale.

Les travailleurs constituent malgré la division syndicale (groupe de la C.I.S.L. et groupe de la C.I.S.C.) un groupe homogène, peut-être le plus homogène des trois. La coordination de ses activités est l'œuvre de deux secrétariats européens, secrétariat des syndicats libres et celui des syndicats chrétiens; les secrétaires généraux assument également le secrétariat du groupe des travailleurs. Les réunions préparatoires, les consultations sont organisées par ces secrétariats européens, dont certains membres interviennent en outre comme conseillers techniques ou comme secrétaires de commissions spécialisées.

Au niveau du Comité économique et social, la collaboration entre syndicats libres et chrétiens a donné de bons résultats. Très souvent, les réunions ont lieu en commun sous la présidence de l'un des deux secrétaires généraux. En principe, la discipline de vote est exigée à propos des questions importantes, l'abstention étant parfois tolérée (ainsi quand elle correspond aux nécessités de la lutte syndicale sur le plan national ou professionnel).

3°) groupe mixte. C'est, sans aucun doute, le groupe le plus disparate. On y trouve, à côté des associations de coopératives de consommation, de familles et d'artisans, des activités très variées: « indépendants » et professions libérales, banques, exploitations agricoles, classes moyennes et cadres, organismes étatiques ... Il en résulte que ce groupe est loin d'avoir une ligne de conduite commune. Lors des votes, il se partage le plus souvent entre les deux thèses opposées, celle des employeurs et celle des travailleurs. Cette position intermédiaire qui découle de flottements internes est d'autant plus importante que ce groupe dispose du poids numérique le plus fort. Bref, ce groupe hétérogène, par sa division même,

peut faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre et jouer un rôle d'arbitre entre les deux autres groupes.

Cette formule est critiquée par les organisations syndicales qui reprochent au groupe mixte de comprendre divers éléments patronaux qui seraient mieux à leur place dans le groupe des employeurs. En définitive, la présence d'un troisième groupe, dans sa composition actuelle aurait pour objectif et, en tout cas, pour résultat de renforcer, de manière détournée, la représentation patronale: d'où la préférence syndicale, spécialement chez les affiliés à la C.I.S.L. pour un partage à égalité de tous les sièges entre les employeurs et assimilés d'un côté, les travailleurs de l'autre.

La critique syndicale n'est pas sans valeur. Il est clair que la ligne de démarcation entre la première et la troisième catégorie manque de netteté (rappel du cas des paysans). Cependant, nous hésiterions à recommander l'adoption de la distribution paritaire suggérée par les syndicats, diverses activités (spécialement sur le plan social et culturel) étant difficiles à ranger dans le groupe des travailleurs ou des employeurs.

4°) secteurs sous-représentés. Nous en citerons trois: les entreprises publiques dont la place ne correspond pas à l'importance dans l'activité de pays comme l'Italie, la France et même l'Allemagne; les consommateurs qui, comme tels, n'ont qu'une représentation dérisoire; les travailleurs scientifiques dont on connaît l'importance croissante dans les sociétés industrialisées.

Noyaux d'activité.

Le Comité économique et social comporte de plus:

a) un bureau composé d'un Président, de deux Vice-Présidents et de 12 membres (dont la répartition tient compte de la représentation par pays membres et par catégories professionnelles).

b) des sections spécialisées au nombre de huit, ainsi composées au 7 décembre 1962:

	Total des membres	Répartition entre les groupes		
		1 ^{er} gr.	2 ^{ème} gr.	3 ^{ème} gr.
Agriculture	33	7	9	17
Questions économiques	43	16	14	13
Transports	28	9	11	8
Questions sociales	42	11	17	14
Activités non salariées et services	26	7	6	13
Développement de l'Outre-Mer .	27	8	9	10
Nucléaire (probl. sociaux et sanitaires)	29	9	12	8
Nucléaire (probl. économiques) .	32	10	10	12
Total	260	77	88	95

Chaque membre du Comité Economique et Social fait partie en moyenne de 2,6 sections spécialisées. En dehors de celles-ci, qui ont un caractère permanent, le Bureau du Comité a compétence pour créer des sous-comités.

c) des groupes de travail non institutionnalisés qui réunissent de 12 à 18 membres parmi lesquels on désigne un président et un rapporteur.

L'activité du Comité Economique et Social repose sur la participation de ses membres. Cependant, des conseillers techniques et des experts prennent part à certains travaux du Comité. Selon le règlement de celui-ci, les membres, c'est-à-dire les « conseillers » proprement dits, peuvent se faire assister par un conseiller technique dans les sections spécialisées et les groupes de travail peuvent avoir recours à des experts (un par groupe et par rapporteur). En apportant leur concours aux travaux du Comité, ces spécialistes élargissent en quelque mesure les dimensions de l'eurosphère.

Rythme d'activité et fréquence de participation.

Au début, le Comité se réunissait quatre fois par an en session plénière. Devenues plus fréquentes, les réunions sont actuellement de 7 à 8 par an. Leur durée moyenne est de 2 jours et demi (de mardi midi au jeudi soir). L'assiduité moyenne est de 60 membres environ et l'on enregistre, en raison des votes par délégation, de 80 à 90 suffrages.

Chaque session plénière est précédée d'une réunion du bureau et aussi des groupes (employeurs, travailleurs, mixte).

Le Bureau se réunit une fois par mois ainsi que les sections spécialisées. Les groupes de travail se rassemblent selon la nécessité.

Compte tenu de l'éloignement géographique des membres et du caractère simplement consultatif du Comité, on peut admettre que le niveau moyen d'assistance n'est pas mauvais. Les absences sont certes plus fréquentes dans les sections et groupes de travail que dans les sessions plénières. C'est pourquoi l'on envisage à l'heure actuelle l'institution de la suppléance dans le cadre des groupes de travail: on estime que ce procédé permettrait d'augmenter le nombre des participants et d'améliorer la qualité du travail.

Le vote intervient dans les réunions plénières et les sections spécialisées à l'exclusion des groupes de travail. En pratique, les suffrages sont émis non d'après un clivage national, mais en fonction des catégories auxquelles appartiennent les membres et de leurs intérêts professionnels, économiques et sociaux. Ce trait que l'on peut tenir pour favorable à la cause de l'intégration prendrait tout son sens si la décision avait un caractère contraignant: de telles conduites perdent évidemment un peu de leur poids dans la mesure où la compétence du Comité reste purement consultative.

5. Banque Européenne d'Investissement.

Ses organes suprêmes de gestion sont:

— le Conseil des Gouverneurs composé des 6 Ministres des Finances — des pays membres;

— le Conseil d'Administration qui comprend un Président (qui est le Président du Comité de Direction), 12 membres (dont un directeur général à la Commission de la C.E.E.), 12 suppléants (dont un directeur à la Commission de la C.E.E.).

De tous les membres de ces conseils, seul le Président se consacre entièrement à la Banque dans les conditions déjà évoquées.

6. Comités permanents d'experts.

Nous raisonnerons sur le cas de la C.E.E. pour laquelle nous possédons quelques indications détaillées.

Voici tout d'abord la liste de ces comités: comité monétaire; comité des transports; comité de politique conjoncturelle; comité d'experts en conjoncture; commission administrative de la sécurité sociale des travailleurs migrants; comité du Fonds social européen; comité consultatif et comité technique pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté; comités agricoles.

Compte non tenu des fonctionnaires communautaires qui sont membres de certains de ces comités (ainsi, par exemple comité monétaire) le chiffre total des membres titulaires de ces comités est de 231, celui des suppléants de 132.

La fréquence des réunions varie d'un cas à l'autre. C'est ainsi que du 1er mai 1962 au 31 mars 1963 le Comité Monétaire a tenu 9 sessions. En 1962, le Comité technique pour la libre circulation des travailleurs s'est réuni trois fois. En dehors de ses réunions, le Comité des transports a organisé des groupes de travail qui se sont rassemblés à plusieurs reprises, etc.

Voyons en particulier le cas des comités agricoles dans lesquels sont représentés producteurs, coopératives, industries de transformation, travailleurs, consommateurs. Il en existe cinq qui sont composés comme suit:

	Membres titulaires	Membres suppléants
Céréales	18	18
Viande de porc	16	16
Volaille et oeufs	12 + Président	12
Fruits et légumes	16	16
Viti-vinicole	12	12
Total	75	74

Au cours de six premiers mois de 1963, il a été tenu de 2 à 3 réunions par comité. On estime que la moyenne annuelle doit s'établir autour de 5.

7. Réunions d'experts.

Deux types de réunions peuvent être distingués: réunions d'experts organisées dans le cadre des Conseils des Ministres et réunions convoquées par les Exécutifs.

Voici d'abord les données statistiques concernant le nombre des jours de réunions au niveau des comités et des groupes de travail fonctionnant dans le cadre des Conseils:

	C.E.E. - C.E.E.A.	C.E.C.A.	Total annuel
1958	240	62	302
1959	300	25	325
1960	470	35	505
1961	613	42	655
1962	750 (+ 22 %)	33	783
1 ^{er} trimestre 1963 . . .	167	7	174
Total du 1 ^{er} janvier 1958 au 1 ^{er} avril 1963 . . .	2.540	204	2.744

1.833

A titre approximatif, on peut estimer que ces réunions ont rassemblé environ 32.000 « participants ».

Quant aux réunions convoquées par les Exécutifs, nous continuons de raisonner sur le cas de la C.E.E. Une donnée générale: le nombre de jours de réunions d'experts ayant donné lieu à indemnisation:

1960	733
1961	956
1962	1.344
	3.033

Le nombre de jours de réunion semblant, d'après nos observations, plus élevé d'un tiers que celui des réunions, nous pouvons admettre que ces 3.033 jours représentent environ 2.000 réunions. La participation moyenne à ces réunions étant de 18 (ce coefficient pouvant s'élever dans certains cas à 19 au plus) (6), il résulte que ces réunions ont dû rassembler autour de 35.000 « participants » (les mêmes experts ayant pu participer à plusieurs de ces réunions sans que nous soyons en mesure de fixer la proportion de ces doubles emplois).

Arrêtons-nous maintenant sur une espèce particulière: les réunions d'experts gouvernementaux convoqués par la Commission de la C.E.E. pour la période allant du 1er mai 1961 au 30 avril 1962: nous obtenons

(6) Selon les chiffres officiels de la Commission, au cours de 1960-61 les 650 réunions ont rassemblé environ 12.000 experts nationaux. En 1961-62, 16.000 experts nationaux ont pris part à 900 réunions.

372 réunions représentant 578 jours de réunions. On peut admettre que ces réunions ont attiré à Bruxelles approximativement 6.500 à 7.000 participants (même remarque que ci-dessus pour les doubles emplois éventuels).

Pour donner une juste idée de ce « brassage européen » de fonctionnaires nationaux, on mentionnera que, pendant certaines journées de juin 1963, plus de 500 agents de cet ordre se trouvaient à Bruxelles.

Descendons encore d'un niveau pour considérer les réunions organisées par la Direction Générale III, toujours durant la même période et pour la même catégorie d'experts: 67 réunions représentant 102 jours de réunion. Trente de ces jours ont été consacrés à la libération du droit d'établissement. Ce quantum a été employé par 15 groupes de travail dont voici la liste (le nombre de jours de réunion suivant l'objet du groupe):

architectes	3	contre-assurances	1
experts comptables	2	ingénieurs	1
médecins	3	intermédiaires industriels	
salariés agricoles	2	et commerciaux	3
représentants de commerce	1	ind. de transformation	1
pharmaciens	2	entrée et séjours	4
marchés publics	1	objets de la prestation	1
cinématographe	4		
réassurances	1		
		Total	30

Ces indications ne donnent qu'une image bien imprécise du complexe d'experts qui gravitent autour des Communautés Européennes et notamment de la C.E.E.

Soit le secteur des problèmes agricoles. Au cours de l'année 1962, plus de 200 réunions de contact ont eu lieu sous la forme d'entretiens d'information et de consultation des organisations professionnelles. Pour le premier semestre de 1963, leur nombre se monte à 60. De plus, le Service Commun de Presse et d'Information a organisé, en 1962, 23 sessions d'information et d'études concernant les problèmes de la politique agricole commune.

B. Fonctions exercées dans le cadre des organisations professionnelles.

Pour obtenir un chiffre qui, en l'état de la documentation disponible ne saurait être qu'entièrement approximatif, nous prenons pour point de départ les organismes ou groupements « supranationaux » privés qui existent ou exercent des activités au niveau communautaire. Ces organismes qui réunissent des organisations professionnelles nationales des six pays — organisations patronales, syndicales, agricoles, artisanales, industrielles, etc. — sont répertoriés par les services des Directions générales du Marché intérieur et de l'Agriculture. Nous supposons que chaque organisation nationale membre d'un organisme ou groupement européen compte un « dirigeant européen », c'est-à-dire quelqu'un qui siège dans les comités de direction et assemblées des organismes supranationaux ou accomplit des tâches ayant trait aux affaires communautaires.

Ce chiffre peut sembler par trop prudent, car en fait les organisations membres sont susceptibles de compter deux ou plusieurs dirigeants européens, surtout si l'on prend en considération le cas des dirigeants qui interviennent comme experts dans les groupements européens, ou auprès des Communautés. Cependant, nous n'avons pas le sentiment d'une prudence exagérée: en effet, certaines organisations nationales font partie de plusieurs groupements européens; on doit en tenir compte par une minoration du nombre des dirigeants européens, bien que cette participation multiple n'implique pas nécessairement que ce soient les mêmes personnes qui s'occupent de problèmes très différents (exemple du Boerenbond belge qui, faisant partie de plusieurs groupements européens, doit probablement disposer de divers spécialistes). D'un autre côté, les dirigeants des groupements européens, les dirigeants nationaux occupant des postes de direction ou siégeant dans les organes de direction de ces groupements, les experts européens et nationaux, apparaissent souvent sous d'autres rubriques que nous avons déjà mentionnées; ce fait réduit leur nombre, mais intensifie et rend plus fréquente leur participation aux affaires communautaires. C'est ainsi que nous avons recensé certains de ces dirigeants parmi les experts (chiffres globaux) ou parmi les membres du Comité Economique et Social, de divers comités permanents dont ceux de l'agriculture.

Pour ces divers motifs, de signification contraire, nous avons choisi en première approximation le chiffre d'un dirigeant européen par organisation nationale membre de groupements européens.

D'après le répertoire des organisations agricoles, nous avons dénombré environ 90 groupements européens au niveau communautaire avec un ensemble de 757 organisations membres. Il y aurait donc, selon ce calcul, autour de 700 dirigeants « européens » au titre agricole. Parmi ces 700, on pourrait discerner des sphères plus actives, donc des dirigeants qui méritent davantage le qualificatif d'europeen. Parmi les critères éventuels de distinction, figure l'activité propre du groupement européen. Les organisations de type central, comme le Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (C.O.P.A.) sont plus souvent sollicitées que d'autres organisations à domaine spécialisé; dès lors, les premières demanderont davantage que les secondes aux dirigeants nationaux qui, à divers titres, sont en rapport avec elles. La même observation pourrait être faite pour les organismes de branches représentant des activités importantes.

Selon le répertoire des groupements concernant les secteurs de l'industrie, de l'artisanat et du commerce, il existe 90 groupements européens ayant 554 groupements nationaux membres, ce qui nous donne en chiffres ronds 500 dirigeants européens.

Par cette méthode, dont il serait aisé de faire la critique (elle force probablement le nombre de dirigeants agricoles et minore celui des dirigeants industriels), nous obtenons en toute première approximation un chiffre global de 1.200 dirigeants nationaux privés exerçant des fonctions européennes. Poussant encore plus loin la conjecture, on pourrait avancer que dans les conseils d'administration ou les bureaux des

120 p. 1964

plus d'une
? centaine

groupes européens, il n'y a pas, en moyenne, plus de trois personnes par groupe qui soient réellement actives au plan européen (le Président et deux autres membres): le nombre total de ces groupes s'élevant à 170, nous aurions dès lors, dans ce complexe des 1.200 dirigeants, une sphère de 500 plus active et plus importante.

* * *

En partant de ces données globales, il faudrait pouvoir pénétrer à l'intérieur des divers organismes patronaux et syndicaux pour essayer de déterminer leurs eurosphères respectives. A titre d'exemple, l'organe suprême de l'Unice, le Conseil, composé des présidents des organisations faitières nationales se réunit tous les deux mois; l'UNICE possède en outre diverses commissions permanentes (affaires sociales, concurrence) qui siègent régulièrement.

Nous examinerons de plus près les syndicats européens sur lesquels nous disposons de données plus précises. Ainsi le mouvement syndical libre comprend quatre sphères qui gravitent autour de son Secrétariat syndical européen: une Assemblée générale très nombreuse (200 à 250 délégués des membres affiliés) dont les réunions peu fréquentes ont lieu tous les trois ans; un Comité exécutif qui groupe des représentants des confédérations nationales, le secrétaire général et ses trois secrétaires, un représentant de l'Organisation régionale et un de l'Intersyndicale CECA, soit environ 15 personnes qui se réunissent tous les quatre à six mois; cet organisme dirigeant fonctionne en liaison avec le secrétariat — qui remplit un rôle politique — et diverses commissions (sociale, économique, énergie nucléaire) ainsi que des comités *ad hoc* où se rencontrent les experts syndicaux; au niveau des fédérations, il existe six comités syndicaux industriels au plan communautaire. Chiffrée approximativement, l'eurosphère des syndicats libres serait formée d'un ensemble de 150 dirigeants syndicaux (100 faisant partie du Comité exécutif, des commissions et du Comité économique et social, et 50 environ des comités permanents - Fonds social, libre circulation et réunions *ad hoc*). Il s'agit là de dirigeants syndicaux participant d'une manière régulière et directe aux activités européennes.

L'Organisation Européenne de la CISC constitue une émanation régionale de la centrale internationale. Les membres en sont les confédérations nationales ainsi que, depuis 1962, les internationales professionnelles qui y jouent un rôle important. Le Comité, organe directeur comportant une trentaine de membres, tient session deux ou trois fois par an. Le Comité restreint, formé de neuf membres au minimum, se réunit tous les deux mois. Enfin, la Conférence européenne des Syndicats chrétiens fait l'objet de convocations périodiques. Il existe en outre divers groupes de travail et commissions qui se réunissent fréquemment au siège du Secrétariat européen à Bruxelles qui constitue, avec le Secrétariat syndical européen, le principal catalyseur de l'action syndicale au niveau communautaire.

Selon les renseignements recueillis sur place, les syndicats chrétiens ont délégué, pour la période allant du 1er décembre 1961 au 1er avril 1962, en moyenne quatre représentants à environ 45 réunions d'experts à Bruxelles; en éliminant les doubles emplois, on évalue à 120 le nombre d'experts qui ont pris part à ces réunions consultatives. Il semble que ce chiffre puisse être multiplié par deux pour les syndicats libres; en règle générale d'ailleurs, la proportion paraît être de 1 à 2. D'après les estimations des syndicats libres, il y a en moyenne 100 réunions d'experts par an avec les Commissions (à l'exclusion de celles avec la Haute Autorité) ainsi que 25 environ dans le cadre du Secrétariat européen groupant 8 à 10 experts syndicaux par réunion. 50 % des réunions du Comité économique et social sont précédées de séances préparatoires. Les deux centrales syndicales possèdent respectivement 40 et 20 conseillers techniques au Comité, dont la moitié font partie de la sphère d'experts.

Deux types de contacts peuvent encore être mentionnés: conférences consultatives et réunions d'information. Les conférences consultatives sont sporadiques et ne sortent qu'exceptionnellement de la sphère euro-syndicale déjà décrite. Ex.: Progrès technique et Marché commun en 1960 avec la participation de 30 syndicalistes chrétiens et 60 syndicalistes libres; deux conférences en 1961 avec respectivement 28 et 56 représentants de ces deux mouvements syndicaux; Sécurité sociale en 1962 avec environ 40 syndicalistes chrétiens et 80 syndicalistes libres.

Contrairement à ce premier type, l'objectif des réunions d'information ou de manifestations de masse est d'essayer de rompre ce cercle relativement étroit de dirigeants et experts européens et de toucher directement les militants et les syndiqués. En dehors de manifestations exceptionnelles telles que celle organisée par les syndicats libres des pays de la Communauté européenne à Dortmund le 6 juillet 1963, avec la participation de 25.000 représentants au nom de 12 millions de travailleurs organisés, il faut signaler les activités d'information menées en liaison avec le Service commun de Presse et d'Information des Communautés européennes qui, pour être moins spectaculaires, ne sont pas moins efficaces. On dénombre en moyenne cinq sessions annuelles des syndicats chrétiens groupant au total 100 à 120 personnes; d'autre part, on estime que les rencontres sur des thèmes européens qui ont lieu dans le cadre des organisations nationales mobilisent 300 à 400 syndicalistes. De leur côté, les syndicats libres tiennent 8 à 9 réunions annuelles avec une trentaine de participants par session. Quant au rayonnement de ces réunions d'information, on articule le chiffre démultiplicateur de 100 qui nous semble légèrement exagéré. En dernier lieu, citons l'exemple de l'effort accompli par le DBG avec l'aide du Service commun: les cours sur des sujets européens organisés en 1962 ont groupé environ 4.000 participants.

Nous avons déjà signalé la constitution récente d'un mouvement des consommateurs auprès de la C.E.E. Quatre catégories ont participé à cet effort: les coopératives de consommation qui ont formé une Communauté des Organisations Nationales de Coopératives de Consommation du Marché commun; les organisations syndicales européennes C.I.S.L. et

1° Diverses sphères s'élevant au-dessus: Ind. E.E. sur l'Europe
2° Esprit européen
3° générations
4° les différents dir. nat. — et. Europe

C.I.S.C.; les groupements familiaux; les associations de consommateurs qui ont formé un Bureau Européen des Unions des Consommateurs. De cette convergence d'activités et d'intentions est né le Comité de Contact des Consommateurs dans la Communauté Européenne.

Ce mouvement est encore trop récent pour qu'il soit possible d'établir un compte des énergies mobilisées à ce titre: mais, dès maintenant, il en résulte la tenue d'assez nombreuses réunions de divers types (séances de comités et de commissions, journées d'études, congrès). C'est incontestablement une nouvelle source d'extension de l'eurosphère.

Nous voudrions enfin dire quelques mots du Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe. Par ses activités et sa composition, le Comité Monnet contribue, depuis 1955, à élargir et à intensifier l'eurosphère. Le Comité se compose d'une quarantaine de personnalités politiques et syndicales représentant la quasi-totalité des partis politiques et les organisations syndicales libres et chrétiennes de la Communauté européenne (7 socialistes, 7 démocrates-chrétiens, 7 libéraux et apparentés, 14 syndicalistes ouvriers). L'activité de ce noyau dynamique qui se réunit en moyenne trois fois par an pendant deux jours, se manifeste par des déclarations communes qui définissent la ligne d'intervention directe des personnalités et des organisations groupées au sein du Comité auprès des gouvernements, des parlements et des opinions publiques (7). Cette action est soutenue par une centaine de personnes qui se réclament de l'«équipe Monnet» tout en étant disséminées dans diverses institutions communautaires, gouvernementales et professionnelles. L'influence du Comité qui semble en léger déclin n'a pas été étrangère à la ratification des traités de Rome. Elle a constitué, avec des hauts et des bas, un des moteurs de l'intégration européenne.

III. QUELQUES ELEMENTS DE REFLEXION THEORIQUE.

Nous devons maintenant poser le problème de l'application aux éléments recensés des concepts centraux de «classe dirigeante» et de «classe politique». Disons d'emblée que la médiocrité de nos connaissances (notamment sur le processus de prise des décisions au sein des Communautés) comme aussi la fluidité de la situation, commandent de n'avancer des hypothèses qu'avec la plus extrême prudence.

L'originalité du problème est que ces notions concernent non une réalité stable ou, au moins, nettement définie, mais un ensemble mouvant aux frontières incertaines dont nul ne saurait prédire aujourd'hui sans faire de paris l'état futur et les cheminements qui l'y conduiront. Au titre de l'intégration européenne, le problème n'est pas simplement de gérer ou d'administrer une collectivité aux assises clairement déterminées, mais de promouvoir au besoin en inventant des formules neuves un être politique nouveau. Existe-t-il donc, au niveau européen, un groupe qui, de manière consciente s'attache à la réalisation de ce projet et dispose des moyens nécessaires pour en accélérer le cours?

(7) «Méthodes et mouvements pour unir l'Europe», *Bulletin du Centre Européen de la Culture*, Genève, mai 1958, pp. 66-67.

* * *

Sans engager ici de discussion sur la valeur au plan national de la notion de classe dirigeante, il paraît légitime d'admettre qu'elle ne convient pas à la réalité européenne actuelle. Spécialement durant la phase initiale, l'intégration européenne a trouvé des éléments d'impulsion dans l'activité d'équipes de techniciens, de personnalités politiques, de mouvements idéologiques... Cependant, même si dans certains pays les partisans de l'Europe surent s'organiser de manière fort efficace (rappel de l'action entreprise en France par le «lobby européen» lors du débat sur la ratification du Plan Schuman), il est impossible de découvrir dans ce rassemblement assez hétéroclite, et dont l'influence a fortement décliné, les éléments de cohérence et de stabilité sociales sans lesquels la notion de classe dirigeante perd toute signification.

On peut toutefois se demander si les détenteurs de la puissance économique ne sont pas aujourd'hui en train de se saisir de l'Europe en opérant à la manière d'une authentique classe dirigeante consciente des objectifs visés et utilisant à cet effet tous les leviers disponibles (y compris naturellement la domination ou la mise en condition du personnel politique). L'insistance avec laquelle on proclame en divers milieux que l'Europe des affaires se fait ou est faite, n'est-elle pas le signe que les secteurs de l'industrie et de la banque ont pris désormais les leviers de commande?

Encore que de nombreuses pièces du dossier fassent défaut, nul ne saurait ignorer ou contester le puissant mouvement de concentration economico-financière qui se réalise au sein du Marché Commun. Amplifiée au niveau national, la tendance à la concentration se développe sans cesse davantage sur le plan de l'Europe communautaire comme un ensemble. Les très nombreux accords de tous genres passés entre les firmes des pays de la Communauté, généralement de façon bilatérale (par ordre d'importance décroissante: accords germano-français, italo-français, germano-italiens...), constituent le signe non équivoque d'une telle évolution. Plusieurs de ces accords concernent le secteur spécifiquement financier (regroupement, sur une base multilatérale cette fois, des maisons de crédit, sociétés d'investissement...). Joint au puissant effort d'organisation professionnelle patronale déjà évoqué, ce mouvement n'est-il pas la force qui, aujourd'hui, contrôle l'intégration européenne et en oriente délibérément le cours?

Sans minimiser la vaste ampleur de cette concentration et sans négliger les risques qu'elle comporte pour les travailleurs et consommateurs européens, il ne semble pas légitime de superposer la concentration economico-financière et l'intégration politique européenne en faisant de la seconde un phénomène sinon entièrement dérivé de la première, du moins dominé par elle. Certes, il est incontestable que la perspective d'exploitation d'un grand marché de 170 millions d'habitants a intensifié les programmes de concentration: mais, compte tenu du retour progressif aux règles du jeu du marché qui a marqué la décennie 1950-60, des opérations analogues seraient, de toute manière, intervenues. Le

fait de l'intégration européenne a donné une impulsion nouvelle à la concentration économique en Europe: ce n'est pas celle-ci qui a fourni l'élan initial et, en tout cas, a constitué le principe moteur exclusif. Mais la situation ne s'est-elle pas retournée en cours de route?

Les opérations que nous pouvons observer sont évidemment dictées par le souci de consolider et de développer le profit. Observons à ce propos qu'une large partie des accords conclus — près des deux tiers selon certaines sources — l'ont été à l'initiative de firmes extérieures aux six pays. Firmes américaines d'abord, toutes les grandes et de moins importantes aussi étant désormais présentes dans la Communauté. Et aussi firmes anglaises, firmes suisses (en particulier les entreprises chimiques et pharmaceutiques de Bâle...). Toutes ces démarches sont conformes au fonctionnement d'économies rendues aux normes du marché. Or, notons-le bien, ces firmes — spécialement celles extérieures aux Six, mais les firmes des pays membres également — bénéficient d'une situation exceptionnelle: constitution progressive d'un grand espace économique (démantèlement communautaire des droits de douane et du contrôle des mouvements de capitaux), sans que soit créé en même temps un pouvoir politique à la dimension de cette nouvelle unité. C'est une situation quasi-idéale pour les groupes d'affaires: le gouvernement français, par exemple, y regardera à deux fois avant d'interdire l'implantation en France d'une entreprise américaine dans la mesure où celle-ci trouverait facilement accueil sur le territoire allemand ou italien d'où, au bénéfice de l'union douanière, il lui serait aisé d'expédier ses produits en France.

Sous la réserve que l'établissement d'une Communauté politique européenne permettrait de noyer le communisme français et italien dans une masse démo-chrétienne et social-démocrate, il n'apparaît pas que le *big business* ait intérêt à la création d'un authentique pouvoir politique au niveau communautaire. Il n'existe pas en effet de certitude absolue que ce pouvoir — même s'il devait être au départ d'esprit plutôt conservateur — respecterait indéfiniment le système économique actuel. Qu'elles soient ressortissantes des six pays ou, *a fortiori*, si elles leur sont extérieures, les grandes concentrations économiques pour des raisons d'ailleurs diverses, n'ont pas avantage à la constitution d'un pouvoir politique qui soit à leur taille. Il se peut cependant qu'elles recherchent un minimum de structures politiques (ou du moins en admettent la nécessité) qui soient en mesure de garantir la sécurité économique du marché européen.

Que ce *big business* constitue ou non la force dirigeante (ou simplement dominante) à l'échelle nationale échappe au propos de cette étude. En termes d'intégration européenne, il ne nous semble pas que, en l'état présent des structures socio-politiques, les démarches un peu désordonnées des grandes firmes européennes et étrangères, dans l'espace économique des six pays puissent être interprétées, sinon à l'état de simples prodromes, comme la formation d'une nouvelle classe dirigeante à l'échelon communautaire et, moins encore, comme l'application d'un programme tendant à favoriser l'intégration de l'Europe (qui ne se

confond pas avec l'établissement du libre échange entre pays membres) (8). Mais n'existe-t-il pas une classe politique européenne qui s'efforce aujourd'hui de réaliser un tel objectif?

Quelque soit leur contenu spécifique, les décisions communautaires sont des décisions politiques au sens où, avec le degré de contrainte propre à chacune d'elles, ces décisions s'imposent finalement à l'ensemble des ressortissants des six pays. Il est dès lors légitime, au moins en première analyse, d'appeler classe politique européenne ou personnel politique européen, les hommes qui ont officiellement la charge de prendre ces décisions ou participent effectivement à l'opération. Cependant une difficulté surgit immédiatement (qui n'est pas propre aux mécanismes communautaires): la difficulté de repérer les dirigeants qui portent réellement la responsabilité des mesures adoptées.

Sans attendre le résultat d'une enquête en cours sur ce thème, nous croyons pouvoir avancer qu'au sein de la Communauté Economique Européenne, les décisions résultent en définitive de confrontations et de négociations entre trois sortes d'organes: les Conseils de Ministres; la Commission; le Comité des Ambassadeurs et représentants permanents des gouvernements qui, à plusieurs égards, servent d'intermédiaire entre les deux catégories précédentes. Compte tenu du rôle progressivement assumé par ces derniers — et qui ne correspond pas à la lettre du Traité de Rome — nous sommes portés à considérer que cette structure de pouvoir à trois dimensions exprime correctement la distribution de la faculté de décision communautaire.

Faisons tout de suite deux remarques pour préciser la portée de notre hypothèse. La première a trait au pouvoir administratif: la difficulté de séparer l'administration de la politique s'affirme de la même manière à Bruxelles qu'au plan national (problème de l'influence technocratique). La question se complique du fait que les membres de la Commission peuvent être vus à la fois comme des techniciens et des politiques. Admettons simplement que chacun des trois échelons retenus comporte, en dehors des titulaires officiels, la frange de haute administration qui conseille et souvent oriente le supérieur hiérarchique. La seconde observation porte sur l'intervention des groupes d'intérêt au sens large de l'expression, dont la pression s'exerce auprès des autorités communautaires comme auprès de n'importe quel système de gouvernement. L'influence des groupes s'exerce en particulier lors de la préparation des textes et des dispositifs d'action par les services administratifs de la C.E.E. (large utilisation du procédé de la consultation professionnelle).

Le fonctionnement suprême de la Communauté est donc assuré par un personnel que l'on peut, selon les cas, qualifier de politique ou d'admi-

(8) Quelle que soit leur motivation d'ailleurs, certains effets de leur activité peuvent être favorables à l'union; ainsi par exemple, des accords de spécialisation ou de fusion qui, lorsqu'ils se nouent par dessus les frontières, contribuent, dans une mesure dont il ne faut pas surestimer la portée, à renforcer des facteurs d'une solidarité européenne.

nistratif, mais est-il légitime de lui appliquer aussi le vocable d'euro-péen? Ici, nous trouvons une nouvelle particularité d'importance consi-dérable: réserve faite, peut-être, des membres de la Commission — du moins sous certains aspects de leur position — il n'y a pas à proprement parler d'hommes politiques européens. Par contre, il y a déjà une bureaucratie européenne au sens où, statutairement, les membres de celle-ci sont tenus par une allégeance européenne. En somme, on a com-mencé par bâtir les fondations administratives en laissant dans un état d'indétermination notoire la super-structure politique de com-mandement et de contrôle (d'où l'idée qui, malgré son caractère ex-cessif, s'est répandue en plusieurs pays, notamment en Grande-Breta-gne, que la C.E.E. est entièrement aux mains d'une technocratie irres-ponsable). A l'heure actuelle, malgré les efforts un peu désordonnés du Parlement Européen dans le secteur limité de l'action communautaire, le contrôle politique est réservé essentiellement aux Conseils.

En réalité, les oppositions sont moins tranchées qu'une analyse sommaire ne conduirait à le penser. Le problème de l'allégeance des «eurocrates» relève non d'une qualification formelle, mais d'une analyse empirique (la même observation valant d'ailleurs pour tous les genres de fonctionnaires internationaux): peut-être faudrait-il distinguer entre les agents décidés à accomplir toute leur carrière dans les services communautaires et ceux déterminés dès le début à retourner un jour dans leur administration d'origine ou à occuper n'importe quel autre poste à caractère national. Nous avons déjà souligné le caractère ambi-valent des représentants permanents, mais on peut se demander si divers fonctionnaires communautaires ne conservent pas en fait la double allé-géance. Les plus proches de la pure allégeance nationale semblent encore devoir être les ministres et leurs collaborateurs restés au service de chaque Etat membre. Cependant, dans la mesure où les Conseils de Ministres tendent à intervenir et à fonctionner comme des organes col-lectifs — et il semble que cette propension se soit accentuée au cours des dernières années — les Ministres sont amenés eux aussi, malgré la persistance des allégeances nationales à prendre des décisions d'esprit européen ou, en tout cas, favorables à l'intégration européenne. Et ceci d'autant plus que la plupart de leurs décisions sont prises à base de propositions des Exécutifs européens; cette allégeance multiple, difficile à concevoir dans un système centralisé, est courante dans un cadre fédé-raliste.

Au total, une nouvelle classe que, vu la confusion actuelle des rôles, nous qualifierons de «politico-administrative», est en train de se consti-tuer. Les frontières et les principes de conduite de cette classe demeurent encore empreints de grandes incertitudes: pour l'instant, n'ayant pas de base de recrutement autonome, elle tire la plus large partie de ses éléments supérieurs des classes politiques nationales. Les incertitudes qui affectent cette classe — ce personnel, si l'on veut un terme plus neutre — tiennent en une large mesure aux hésitations et à la confusion qui caractérisent aujourd'hui la politique européenne des Etats mem-bres. Autrement dit, cette classe dans laquelle les Eurocrates jouent

un rôle éminent est capable de maintenir une certaine continuité durant les phases de crise et de stagnation ou encore d'accélérer une évolution amorcée: l'impulsion profonde ne saurait venir d'elle.

Si l'oeuvre d'intégration devait se poursuivre jusqu'à son terme, cette classe politico-administrative qu'il serait peut-être alors plus fa-cile de séparer en deux catégories (pouvoir politique et pouvoir adminis-tratif avec, toutefois, d'inévitables phénomènes d'osmose) s'affirmerait comme entité européenne. Bien entendu, à mesure que se consoliderait son emprise sur les affaires communautaires, elle aurait à subir la pres-sion, également croissante, des organisations professionnelles et des concentrations économiques. L'action de ces éléments aurait vraisem-blablement plus de cohérence et de rigueur qu'aujourd'hui, ne serait-ce que du fait de l'existence d'un pouvoir politique européen faisant face aux intérêts économiques. Et, sauf réalisation de changements dans le mode d'approbation des biens de production, il faudrait alors revoir la ques-tion d'une classe dirigeante (ou catégorie dominante) européenne tirant sa puissance du pouvoir économique.

JEAN MEYNAUD et DUSAN SIDJANSKI

Genève - Lausanne, septembre-octobre 1963.

Summary — Here is a functional definition of European officials: they carry on the activity of direction and high level running in view of the Eu-ropean integration. Knowing the im-portance of this movement within the European Communities the authors especially consider the ones who either have the task of setting up the policies of these institutions or can orientate their course. These officials are group-ed in three main categories: I) *The properly called European officials* who are the «professional men of Europe» or «the full-time European officials. II) *National officials with European tasks* or having an inclination for Eu-ropean affairs. III) *National officials susceptible of influencing the integra-tion* although they carry out purely national functions. The latter, to-gether with the representatives and with the delegations of the non-mem-ber countries in Bruxelles, are not the object of this first study.

I) The properly called European offi-cials including the Community offi-

cials, the member countries' permanent representatives (with some exceptions) and other full-time European officials. The European staff of the Community is made up by a group of about 570 administrative and political officials of the three Executives (High Authority and Commissions). These figures are followed by some notes concerning both the functioning of these interde-pendent Executives and the solidarity of their members. 4000 officials' chil-dren go to the six European schools whose teaching staff includes 300 tea-chers. The member countries' repre-sentatives, although they keep a na-tional allegiance, play an important role within the Community mechanism: they are the supporters of the Commu-nity point of view before their Nation-al governments and of their National point of view before the Communities. Their total number is 90, 40 of them work in the Foreign Affairs Depart-ment. They frequently have high-level meetings: approximately 100 and 118 in 1961-1962 namely for E.E.C. and

A.E.B.C. Another 284 European officials constitute a group of «permanent» representatives of industry, craftsmanship and commerce, agriculture organizations, trade-unions secretariats and journalists accredited to the E.E.C. and to the «Comité Monnet». These are only exemplified figures which, owing to their variety (e.g. European journalists) cannot be generalized.

II) National officials carrying on European functions. Under this heading we group the members of the different Community institutions, of the different professional bodies and of the pressure groups (Comité Monnet). Within the Community more than 40 members of the Cabinets met 46 and 80 times namely in 1961 and 1962. The authors believe that among the 142 members of the European Parliament 30 or 40 form the active group. All the members — included the ones belonging to the Economic and social Committee — are grouped on the ground of their political and social affinities. The two Committees number more than 150 members. The permanent Committees of experts and the experts' meetings (both of the Executives and of the Councils) provide a clear vision of the «brassage européen». The permanent Committees group — about 230 persons: the experts' meetings — summoned by the Councils had been 2700 from 1958 to April 1963: the meetings summoned by the E.E.C. Committee alone outnumber 3000 during the shortest period going from 1960 to 1962 (three years). In the professional organizations at the Community level the general staff is formed by 1200 persons and the more active group numbers 500 persons. In this chapter there are some figures about the «Trade Unions of the Six» and the special Committee for the European unification.

III) The last part contains some elements for theoretical reflections. The authors point out how difficult it is to speak about categories or European

staff during the very moment of the unification of Europe when only some sporadic signs of coherence, stability and consciousness characterising a social class, became apparent. Some categories of officials among which the big business organizations hold a privileged position, take advantage of the lack of a political structure at the European level. At present it is difficult to qualify such an effort. There still is a problem: is there today any European political class trying to build up a political union? In a certain way the authors agree in calling European political staff those whose task is to make decisions at a Community level or those who are effectively engaged in European affairs. And that especially because the members of the first category, «the properly called European officials» have a European allegiance. Thus the conclusion is that a new class qualified as «half bureaucratic and half political» owing to the present confusion of roles is about to come out within the Community sphere.

Zusammenfassung — Eine funktionelle Definition der europäischen Führer: Diejenigen, welche eine Direktions- oder höhere Verwaltungstätigkeit in direkter Beziehung zur europäischen Integration versehen. In Anbetracht der Intensität dieser Bewegung innerhalb der europäischen Gemeinschaften untersuchen die Autoren im wesentlichen jene, denen es obliegt, die Politik dieser Institutionen zu bestimmen oder die in der Lage sind, deren Kurs zu lenken. Unter diesen Führern unterscheiden sie drei Hauptkategorien:

I. *Europäische Führer im eigentlichen Sinne*: jene, welche «Berufs-Europäer» darstellen oder «Hauptamtliche Europäer».

II. *Nationale Führer mit europäischen Funktionen* oder mit der Berufung, sich mit europäischen Angelegenheiten zu befassen.

III. *Nationale Führer, von denen angenommen werden kann, dass sie einen Einfluss auf die Integration ausüben*, obgleich sie Funktionen von rein nationalem Belang versehen. Diese letzteren ebenso wie die Vertreter der Wirtschaft oder der Missionen dritter Länder in Brüssel werden in dieser ersten Studien nicht behandelt.

I. *Eigentliche europäische Führer*, welche die Leiter der Gemeinschaften, ständige Vertreter der Mitgliedstaaten (mit gewissen Vorbehalten) und andere vollamtliche europäische Leiter umfassen. Die Gemeinschaftssphäre Europa wird durch einen Kern von ungefähr 570 politisch-administrativen Leitern der drei Exekutiven (oberste Behörde und Kommissionen) gebildet. Diesen Zahlenangaben folgen einige Bemerkungen über die Tätigkeit dieser Exekutiven der Kollegien, sowie über die Solidarität ihrer Mitglieder. Die Kinder dieser Beamten- 4000 an der Zahl, besuchen die sechs europäischen Schulen, deren Lehrkörper 300 Lehrer und Professoren umfasst. Die Vertreter der Mitgliedstaaten spielen trotz ihrer nationalen Zugehörigkeit eine wichtige Rolle im Mechanismus der Gemeinschaft: sie vertreten den Standpunkt der Gemeinschaft gegenüber den nationalen Regierungen und die nationalen Standpunkte bei den Gemeinschaften. Es sind im ganzen 90, wovon mehr als 40 den Aussenministerien angehören. Sie treten oft auf höchster Ebene zusammen: man schätzt die Sitzungstage auf je 100 und 118 in den Jahren 1961 und 1962 im Rahmen der E. W. G. und A. W. G. Andere europäische Leiter bilden einen Kreis von ungefähr 284 «Permanenten» der Industrie-, Handwerk- und Handelsorganisationen, der landwirtschaftlichen Körperschaften, der Syndikatssekretariate und der bei der E. W. G. r bei der Monnet-Kommission akkreditierten Journalisten. Es handelt sich dabei nur um Zahlenbeispiele, die ihrer Unterschiedlichkeit wegen (z.B. die Zahl der europäischen Journalisten)

nicht gesamthaft erfasst werden können.

II. *Nationale Führer, die Funktionen mit europäischem Belang ausüben*. Unter dieser Rubrik wurden Mitglieder verschiedener Gemeinschafts-Institutionen, von verschiedenen Berufsorganisationen und von Interessengruppen (Monnet Kommission) studiert. Im Gemeinschaftsrahmen haben 1961 und 1962 mehr als 40 Mitglieder der Ministerräte 46 und 80 Tage Sitzung abgehalten. Unter den 142 Mitgliedern des europäischen Parlamentes schätzen die Autoren den aktiven Kern auf 30 oder 40. Alle diese Mitglieder, wie jene des wirtschaftlichen und sozialen Ausschusses gruppieren sich nach ihrer interessensgemässen oder politischen Zugehörigkeit. Die beiden Kommissionen zählen mehr als 150 Mitglieder. Die ständigen Expertenkommissionen und die Versammlungen der Experten (der Exekutiven oder der Räte) geben eine genaue Vorstellung von der europäischen «Rührigkeit». Die ständigen Kommissionen umfassen ungefähr 230 Personen; die Sitzungstage der von den Räten einberufenen Experten zählten (seit 1958 bis im April 1963) 2700. Die Sitzungstage der von der E. W. G. Kommissionen einberufenen Experten allein belaufen sich für die kürzere Zeitspanne von 1960-1962 (3 Jahre) auf mehr als 3000. In den Berufsorganisationen auf Gemeinschaftsebene haben die Autoren den allgemeinen Wirkungskreis auf 1200 und einen aktiveren Kreis auf 500 geschätzt. Man findet in diesem Kapitel auch einige Angaben über die Syndikate der Sechs und das Aktionskomitee für die «Vereinigten Staaten Europas».

III. *Der letzte Teil enthält einige theoretische Betrachtungen*. Die Verfasser heben die Schwierigkeit hervor, überhaupt von einer Kategorie oder einer europäischen Führungsschicht zu sprechen, im Augenblick, da das geeinte Europa erst im Entstehen begriffen ist, und wo man nur sporadische Anzeichen von Zusammenhang, von Stabilität oder Bewusstsein wahr-

nehmen kann, die eine soziale Schicht charakterisieren. In der politischen Leere, die auf europäischer Ebene infolge des Fehlens politischer Strukturen besteht, zeichnen sich Kategorien von Führern ab, unter denen die Verbände der Arbeitgeber und die «big business» eine Vorzugsstellung einnehmen. Aber es ist schwierig, diese Bemühungen im augenblicklichen Stadium näher zu bestimmen. Es stellt sich eine letzte Frage: gibt es heute eine politische europäische Klasse, die sich darum bemüht, die politische Einheit zu verwirklichen? In einem gewissen Sinne erachten es die Verfasser als gerechtfertigt, jene Männer als

europäisches politisches Personal zu bezeichnen, die offiziell beauftragt sind, die Gemeinschaft betreffende Entschlüsse zu fassen, oder jene, die tatsächliche an der «Operation Europa» teilhaben. Dies umso mehr, als die Mitglieder der ersten Kategorie der eigentlichen europäischen Führer europäischer Zugehörigkeit sind. So kommen sie zur Schlussfolgerung, dass sich eine neue Klasse, die sie in Anbetracht der gegenwärtigen Verwischung der Rollen als «politisch-administrativ» bezeichnen, im Schosse des Gemeinschaftsitzes zu bilden im Begriffe steht.