

Hommage à Karl W. Deutsch¹

Dusan Sidjanski

« Appliquer l'expérience passée aux besoins présents », telle est en gros la méthode à laquelle ont eu recours les membres de l'équipe de Princeton, réunis autour des professeurs Deutsch et Van Wagenen². L'étude de plusieurs cas appartenant au passé leur a permis d'établir une échelle de conditions qui favorisent, à des degrés divers, le mouvement d'intégration. Ce schéma, qui peut servir à l'analyse des mouvements d'intégration internationaux et régionaux, a été appliqué par les auteurs à la zone de l'Atlantique du Nord.

Ils ont commencé par fixer un certain nombre de *définitions de base* : intégration, Communauté de sécurité. La *Communauté de sécurité* est un groupe en état d'intégration, c'est-à-dire « dans lequel a été obtenu un sens de la Communauté, accompagné d'institutions et de pratiques, formelles ou non, suffisamment fort et répandu pour donner la certitude raisonnable que l'évolution des rapports des membres du groupe se produira pacifiquement pendant une longue période de temps »³.

Première question : ces définitions peuvent-elles être utilement appliquées à l'intégration européenne ? Dans les conditions particulières de l'intégration européenne, ces définitions ne semblent pas devoir constituer le centre principal d'analyse. Le point de départ des travaux du groupe de Princeton est l'équation intégration = communauté de sécurité. L'accent est mis sur le « changement pacifique », caractéristique d'une société « intégrée ». Ils écrivaient : « ne peut-on pas admettre aujourd'hui que les six Etats membres de la Communauté européenne sont parvenus, à des degrés divers mais proches, au stade d'une Communauté de sécurité pluraliste » (*pluralistic security community*) ? Ne peut-on pas en penser autant des pays de la région de l'Atlantique du Nord, tout en tenant compte d'écarts plus marqués ?

¹ [NdE] Version abrégée et actualisée de l'article « En guise d'hommage : Karl W. Deutsch et son rôle dans le développement de la science politique européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 19 (4), 2003, pp. 523-542.

² Cf. notamment leur ouvrage collectif de synthèse : *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957, 228 p.

³ W. Van Wagenen, *op. cit.*, pp. 10 et 11 ; K. W. Deutsch et al., *op. cit.*, pp. 5 et 6, selon la traduction de Pierre Duclos, *Fédéralisme et politification*, *Res Publica*, no 1, 1962, p. 20.

À l'heure actuelle, on conçoit difficilement une guerre entre les États-Unis et la France, ou entre la France, l'Allemagne et l'Italie. Ceci admis en principe, notre problème demeure entier : quel est le *degré d'intégration* auquel sont parvenus les pays de l'Union européenne ? Or, ce degré se situe, par définition, entre la Communauté de sécurité pluraliste et celle fusionnée (*amalgamated*). C'est ce processus de passage de la Communauté pluraliste à la Communauté fusionnée qui constitue l'un des centres d'intérêt de nos recherches.

Conditions d'intégration

Ainsi qu'il ressort de leur ouvrage de synthèse, les auteurs ont dégagé deux catégories de conditions : *essentiels* et *favorables (helpful)*. Ils ont ainsi dénombré neuf conditions essentielles pour la création d'une Communauté de sécurité fusionnée.

En dehors de cet aspect statique, les auteurs ont étudié l'intégration en tant que *processus dynamique* et identifié les facteurs qui mettent en branle les conditions essentielles ou favorables et les acheminent vers la constitution d'Unions plus larges. Ce processus visible dans divers secteurs, notamment dans celui des échanges, peut subir une accélération en tant que sous-produit du processus de transformation politique et sociale. Mais c'est l'apparition d'un *noyau (core area)* qui provoque le plus souvent le mouvement d'intégration ou d'accélération.

D'autre part, les auteurs examinent également le concept de la « mise en marche » ou du « déclenchement » (*takeoff*) de W. Rostow qui, d'ailleurs, appelle bien des réserves ; le rôle des élites (*leaders*) et des nouvelles générations ; celui des intellectuels, accru du fait de l'élargissement de la participation des masses à la culture ; les liens entre les intérêts locaux et ceux de la Communauté en formation.

Les mots d'ordre ou les motifs invoqués par les promoteurs d'Unions ont été évalués de trois façons : tout d'abord réunis par catégories afin de permettre des comparaisons ; puis groupés par ordre de fréquence ; enfin, estimés selon leur efficacité apparente en opposant le nombre de réussites et d'échecs des mouvements d'intégration. En recourant à cette méthode à trois étages, les auteurs dénombrèrent quinze moyens ou instruments permettant de susciter ou de stimuler l'intégration, d'abord classés par ordre de *fréquence* d'utilisation, où apparaissaient au premier rang les institutions politiques, les symboles, puis la législation nouvelle ; et dans les derniers, la participation populaire⁴.

⁴ *Op. cit.*, pp. 101 et 102.

Mais cet ordre apparaissait renversé lorsqu'on jugeait selon le critère d'*efficacité*: la participation populaire au mouvement d'Union et aux institutions communes venait alors en tête du classement ; suivi du respect des souverainetés, de la propagande, de l'opposition aux institutions impopulaires et des promesses d'autonomie politique et administrative ; puis nous retrouvions l'intégration fonctionnelle, les alliances militaires, les législations nouvelles ; c'est ici seulement que se plaçaient les deux moyens qui, par ordre de fréquence, figuraient en premier lieu. Nous constatons donc que les moyens les plus fréquemment employés, tels que les institutions politiques et les symboles, peuvent être relégués aux derniers échelons de l'efficacité. En revanche, la participation populaire et le pluralisme politique, de fréquence réduite, peuvent passer en tête par ordre d'efficacité.

Cette étude synthétique contenait également des données précieuses sur le « seuil d'intégration » (*threshold*), sur les besoins croissants en fonctions nouvelles, ainsi que sur la question d'équilibre ou de déséquilibre entre les charges et les capacités des gouvernements et des institutions.

Portée de la hiérarchie.

Leur classification des conditions apparaît trop schématique. *Trente-trois* cas ont été retenus. Sur cet ensemble, onze concernaient l'Europe de l'Ouest et l'Europe centrale, cinq l'Europe de l'Est, six l'hémisphère occidental ; huit l'Asie, trois le Commonwealth. Les deux tiers des cas sélectionnés appartenaient ainsi à la culture occidentale, première limitation qui offrait d'ailleurs une certaine homogénéité et rendait les comparaisons plus valables. Une deuxième limitation a été imposée par le facteur temps : il a fallu se borner aux situations de courte durée où le processus d'intégration ne s'échelonne que sur deux ou trois générations ; dans ce laps de temps, les facteurs sont suffisamment caractérisés pour permettre des comparaisons.

Sur un autre point, cependant, des précisions manquaient : certains motifs à fréquence réduite apparaissaient comme particulièrement efficaces, telle la participation populaire. Les auteurs ont-ils tenu compte du fait que moins un motif est invoqué, plus il a de chance d'apparaître dans des cas de réussite ; et qu'à l'inverse, plus un moyen est souvent employé, plus il court de risque d'échecs ? Ainsi, les institutions politiques ou les symboles qui sont présents dans presque tous les essais d'intégration doivent nécessairement apparaître moins efficaces que ceux qui ne font leur apparition que dans certains cas, et à un stade relativement avancé du processus. En effet, le soutien et la participation populaires, difficiles à obtenir, ne se présentent généralement que lorsque l'intégration a déjà produit certains effets qui touchent les couches plus larges de la population, les sensibilisent et les incitent à prendre une part active au mouvement d'Union.

Dans une perspective plus générale, ces considérations apportent la preuve de la fragilité de toute méthode quantitative. D'ailleurs, cette hiérarchie a été élaborée d'après des appréciations qualitatives avec l'aide de comparaisons quantitatives. Elle n'était nullement le produit de calculs statistiques, mais d'une collaboration de deux types de méthodes⁵.

Une dernière remarque concerne le principe de la méthode historique : celle-ci se développe en sens inverse des événements ; elle part du point de l'aboutissement – intégration ou désintégration – et interprète les facteurs qui ont contribué à sa réalisation. Partant, elle risque de laisser dans l'ombre certaines composantes d'une situation réelle. Il est évident que la situation apparaît différente selon que l'on se place *avant* ou *après* un changement fondamental. Ces difficultés semblent accrues lorsqu'on est confronté à des mouvements de type fédéraliste qui se caractérisent par une grande souplesse et une haute dose de pragmatisme.

Avertis de ces problèmes, voyons quel peut être l'apport de cette contribution aux recherches européennes. Établie d'après des expériences du passé, la hiérarchie ne semble pas s'appliquer automatiquement aux mouvements actuels d'intégration. A fortiori, son application à l'intégration européenne soulève des questions préalables : *cette hiérarchie de conditions est-elle compatible avec les caractéristiques de l'intégration européenne ?* Les traits originaux de cette dernière n'exigent-ils pas une révision de cette hiérarchie ? Nous pouvons hasarder une première conclusion approximative : la hiérarchie élaborée en partant d'un nombre limité de cas historiques, ne constituait qu'un *cadre provisoire* devant être adapté à chaque situation particulière, cet effort d'adaptation permettant d'ailleurs de faire ressortir les traits originaux et les traits communs que renferme chaque cas.

Voici, à titre d'exemple, quelques *traits originaux* de l'intégration européenne :

L'Europe ne s'unit pas selon un principe hégémonique ou la force et la contrainte, mais selon le principe de libre association. Cela n'a cependant pas exclu l'existence d'un "élément fédérateur" dans la plupart des États fédéraux (États-Unis, Suisse). Mais cet élément semble manquer au tableau européen qui ressemble à une mosaïque où les centres de puissances s'équilibrent, sans constituer pour l'instant un seul noyau à position dominante. Cette image se retrouve à l'intérieur de l'Union européenne où l'entente franco-allemande – préalable primordial – n'a pas atteint un niveau qui lui permette de remplir le rôle d'un élément fédérateur et où la plupart des actions exigent le concours de volonté de la part des membres ; elle persiste aussi à l'extérieur de l'Union bien que dans ce milieu, encore moins intégré, puisse s'exercer une certaine pression dans le sens d'une cohésion plus

⁵ *Op. cit.*, p. 98.

élevée. Vue de l'extérieur l'Union peut apparaître comme un noyau fédérateur, tandis que perçue de l'intérieur elle n'accuse qu'un degré d'intégration insuffisant. Dans l'ensemble, celle-ci se caractérise par plusieurs *paliers d'intégration*, où le *facteur d'attraction* et de *participation volontaire* joue un rôle plus important que la force de pression.

La construction nouvelle ne s'élève pas sur un terrain vague, mais sur un espace où se dressent des *obstacles* qui puisent leur force dans des traditions anciennes et des sentiments devenus quasi « naturels et innés » : ici, les nations, les nationalismes antagonistes préexistent à la constitution d'une Communauté supérieure. C'est là la principale différence entre l'éclosion du sentiment et de la conscience "américaine" et "européenne". De plus, il ne s'agit pas de nations jeunes, mais de nations qui ne sont pas toujours prêtes à oublier les "grandeurs passées". Reléguées au second rang des puissances mondiales, elles cherchent peut-être une compensation dans l'Union. Les sentiments de frustration et de déclin ne sont pas sans influence.

L'Europe politique

Quelque indispensable qu'elle soit, la solidarité entre gouvernements n'est pas une assise suffisante pour une Union politique. En effet, sa création implique non seulement la volonté des gouvernements, mais également un consentement et une volonté aussi généralisés que possible. Il est évident que le degré d'intensité de ces facteurs sera déterminant pour la forme de l'Union. Il s'agit ici d'évaluer le degré de volonté "européenne", d'observer la politisation et les voies conduisant à l'Union politique.

Pour apprécier le degré d'intensité de la *volonté politique* existante et prévisible, complétant les estimations qualitatives par des indicateurs quantitatifs, Karl Deutsch constatait tout d'abord que la volonté politique n'était pas une cause sans cause. À cette fin, il proposait deux séries de *tests* permettant de mesurer la volonté nationale⁶.

La première série de *tests* dits de « cohésion » consistait à appliquer le concept de *feedback* familier aux ingénieurs des communications, c'est-à-dire le système de circulation d'informations entre un centre de décision et un centre d'exécution, assurant une adaptation continue en cours d'exécution. En recourant à ce concept, Deutsch suggérait de mesurer la *capacité d'adaptation* d'une nation aux nouvelles tâches, ainsi que le *taux de sa capacité à apprendre*. Cette technique permettait de mesurer l'intensité des messages importants au niveau national par

⁶ *Nationalism and social Communication, op. cit.*, pp. 81 à 89, 140 à 144 et 151 à 152.

rapport à l'intensité des messages personnels ou locaux. Sans difficulté majeure, elle pourrait être transposée au plan européen. L'intensité constatée au niveau de l'Union serait comparée à celle qui se manifeste sur un plan européen plus large et sur les plans nationaux et régionaux. En outre, la volonté européenne s'exprimant par une certaine sélection de messages ou de décisions, il ne serait pas sans intérêt de dresser un tableau des canaux de transmission et de mesurer leurs effets sélectifs selon les méthodes bien connues de recherches dans le domaine des communications sociales et d'analyse de l'opinion publique.

La deuxième série comprenait des *tests de complémentarité*, fondés sur la *transmission d'informations* et sur la *capacité de prévoir le comportement* des autres membres d'une Union. L'intégration des communications sociales est-elle plus poussée dans un pays que dans l'Union ? Les différences entre régions d'un pays sont-elles plus ou moins accusées que celles entre pays membres de l'Union ? N'y a-t-il pas de régions d'un pays qui soient plus proches de régions d'un autre pays que d'autres régions du pays dont elles font partie ? Quel est l'effet de l'Union sur l'intégration des communications sociales ? Celles-ci sont-elles plus intégrées dans l'Union qu'entre d'autres pays européens ?

Quelques indicateurs d'intégration

Avec Jean Meynaud, nous avons eu de nombreux échanges d'idées. D'abord à deux, puis dans un cadre plus large lors d'une réunion préparatoire qui a eu lieu le 10 avril 1962 au Centre Européen de la Culture. Le Colloque de la Tour-de-Peilz, réuni du 16 au 18 novembre 1962, fut en quelque sorte l'aboutissement de ces premiers efforts.

Il a été proposé, tout au début, de procéder à un tour d'horizon de diverses images et conceptions personnelles des participants car il est souhaitable, y compris chez les académiques, que les auteurs, avant d'exposer leur point de vue d'une manière scientifique, disent clairement quelles sont leurs conceptions ou opinions personnelles et fondamentales qui, par ailleurs, sont toujours sous-jacentes à leurs explications scientifiques.

Les participants ont examiné les indicateurs des échanges que K. W. Deutsch avait présentés au cours d'un colloque antérieur⁷. Cette méthode concernait toute espèce d'échanges : d'idées, de traditions, d'informations aussi bien que d'hommes, de produits et de capitaux. K.W. Deutsch a notamment défini, dans le

⁷ *Pour une analyse nouvelle de l'intégration et des moyens propres à la mesurer*, Procès-verbal d'un groupe de travail, réuni le 19 avril 1962 au Centre européen de la culture (Genève), avec la participation de K. W. Deutsch, P. Duclos, R. Girod, J. Meynaud, A. Weilenmann, E. Lewis, H. Schwamm, D. Sidjanski, pp. 8 et 9.

cadre national et international, différents types de communications et a proposé des moyens propres à mesurer l'intensité des échanges entre nations et régions, mais aussi entre diverses couches sociales.

En gros, la méthode proposée par Deutsch mesurait les échanges inscrits sur une matrice où figurent les échanges globaux de chaque pays, ainsi que leur répartition par pays. Ces calculs s'échelonnaient sur plusieurs années de façon à permettre des comparaisons, et on mesurait la différence entre les échanges escomptés et les échanges effectifs, dans chaque sens et par couple de pays. Ainsi, d'après les calculs du professeur Deutsch, les pays scandinaves accusaient un surplus de 20% par rapport au commerce qu'ils auraient eu s'ils avaient été indifférents.

Par cette méthode, on pouvait obtenir des indications concernant les degrés de cloisonnement ou d'intégration entre pays et leur évolution dans le temps.

Ce sont là les quelques pistes dans le domaine des communications. Explorées systématiquement, elles peuvent fournir des indicateurs précieux sur l'accroissement des communications sociales sous l'effet de l'intégration, tout en rendant possible la comparaison du degré d'intégration dans ce secteur avec les degrés que l'on observe dans des fédérations existantes ou d'autres Communautés.

Mais quel que soit l'intérêt que présente l'étude des attitudes et des motivations, celles-ci doivent aussi être mises en parallèle avec le comportement réel, car l'intégration effective n'existe que si les membres d'une Communauté témoignent de leur *allégeance* par leurs actes⁸.

Dans le domaine des échanges, l'aspect le plus significatif est le *cumul pondéré des indicateurs* ainsi que leur comparaison avec l'intensité qu'ils atteignent dans les États fédéraux ou unitaires.

Chaque indicateur peut être affecté, en dehors du coefficient d'intégration propre à son secteur, d'un coefficient indiquant son poids politique. L'ensemble de ces coefficients doit permettre d'obtenir des taux et des degrés de « politification » et de politisation. Le *taux de politification* désigne le rythme auquel s'étend le domaine de l'intervention politique, tandis que le *degré de politisation* se réfère au stade auquel est parvenu ce mouvement d'extension de l'action ou du contrôle politique. Le rythme auquel s'effectue la construction d'un appareil et d'un cadre politiques dans une Communauté peut être appelé selon le vocabulaire proposé par Pierre Duclos *taux de politification*, et le niveau atteint par ce processus *degré*

⁸ *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1963.

de politification. Ces distinctions sont nécessaires car les indications ainsi obtenues n'évoluent pas toujours dans le même sens : le degré peut augmenter bien que le taux baisse et la politification peut demeurer stationnaire alors que la politisation croît.

La contribution exceptionnelle de Karl W. Deutsch dépasse largement l'échantillon que j'ai tenu à présenter dans mon hommage. Phénomène rare, ce scientifique d'une vaste culture historique a été aussi un grand innovateur dans l'utilisation des méthodes quantitatives en science politique. Sa thèse sur la Nation en tant que réseau de communication privilégié l'a conduit à développer le concept des « nerfs du gouvernement » et à l'approche en termes de communication, tant au niveau européen qu'en matière de relations internationales.

D'où l'actualité et la perspective fournie par cette approche depuis la diffusion de l'Internet et du numérique à tous les niveaux de la société européenne et mondiale. C'est la preuve que sa compréhension dépasse de loin l'analyse de l'intégration conçue comme un engrenage devant aboutir à l'Union politique européenne. Un autre exemple de sa vision de l'avenir du monde est l'impact des communications de plus en plus intenses grâce aux moyens informatiques. C'est ainsi que dans son livre *Politics and government : How people decide their fate* (1970), il a annoncé que, sous l'effet de la communication, l'Union soviétique devrait adopter des structures plus flexibles que celles, rigides, imposées par 70 ans de communisme totalitaire. Une fédération est caractérisée par la superposition des structures et leur coordination par un centre de gouvernance. Le terme latin *foedus* (pacte, convention) est à l'origine de la plupart des vocables ayant trait au fédéralisme. Il suggère l'existence d'un lien de *collaboration* et de *communication* intenses encadré par des règles communes où des niveaux autonomes se superposent.

L'actualité de Karl W. Deutsch est due à sa vision prémonitrice des communications. Démultipliées par les technologies modernes, elles sont représentées aujourd'hui par les GAFAM et aussi les réseaux sociaux. Elles constituent tant le stimulant des collectivités que des identités régionales ou individuelles, égocentriques ou exhibitionnistes, des mouvements de rassemblement ou de fragmentation. Les transformations présentes peuvent être utilisées aussi bien en faveur de la paix que de la guerre. Denis de Rougemont faisait à ce propos appel au symbole du couteau qui peut avoir un double usage : se nourrir ou s'entretuer !

En dernier lieu je suis reconnaissant à Karl Deutsch de m'avoir aidé à mettre sur pied le Département de science politique à l'Université de Genève.