

DIMENSIONS EUROPÉENNES

DE LA

SCIENCE POLITIQUE

Questions méthodologiques et programme de recherches

PAR

DUSAN SIDJANSKI

Privat-Doctent à l'Université de Genève

P A R I S

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot, 20

1963

INTRODUCTION

Les dimensions de cette étude contrastent avec son titre. Mais elles répondent à son objectif limité : évoquer le rôle et les possibilités de la science politique dans l'intégration européenne.

L'Europe en voie d'union subit des transformations profondes. Les nations ennemies réconciliées cherchent à mettre en commun leurs biens et leurs efforts, leurs institutions et leurs destins. Le cours de l'histoire est renversé. L'intégration secoue les structures, bouleverse les conceptions, met à nu les problèmes essentiels de l'organisation de la société. Ses effets débordent les intentions de ses promoteurs, ses objectifs immédiats, ainsi que les frontières physiques qui lui ont été assignées. La mise en marche du mouvement déclenche un processus de bouleversements cumulatifs, une révolution pacifique à l'échelle européenne.

Cet événement des plus importants du siècle échappe à nos catégories traditionnelles et, partant, à nos moyens usuels d'analyse. Par son caractère original, hors série, il ébranle des notions bien établies. Les géographes et les historiens sont contraints de réviser les cartes et les histoires nationales. Les économistes, plus à l'aise, se voient obligés de construire une théorie de l'intégration en dehors des modèles des économies nationales ou du commerce international. Les juristes hésitent à qualifier ces faits nouveaux qui sortent des orbites

du droit national et international ou des catégories classiques de l'Etat fédéral et de la confédération d'Etats.

L'intégration, aux formes juridiques et à contenu économique, produit des effets culturels, sociaux et politiques. Son objectif déclaré étant l'instauration d'une communauté politique, on serait tenté de penser que la science politique y est intéressée au premier chef. Or, cette matière européenne se situe hors des cadres de la science politique et des relations internationales. L'objet d'analyse des relations internationales est constitué, selon S. Hoffman, des facteurs et des activités qui affectent les politiques extérieures et la puissance des unités de base entre lesquelles le monde est divisé. Quant à l'objet de la science politique, il est, d'après les auteurs, l'Etat, le pouvoir ou la répartition autoritaire des valeurs, les structures d'autorité. Par définition, l'intégration désigne la formation d'une union nouvelle à partir d'unités de base distinctes. Elle se place précisément à mi-chemin entre unités séparées et autorité politique commune. De ce fait, elle sort du champ des relations internationales sans pénétrer dans celui de la science politique. Celle-ci, en effet, concentre ses analyses sur le gouvernement des sociétés politiques et, du même coup, demeure prisonnière des structures nationales. D'où le dilemme : déformer la réalité pour les besoins de la science ou adapter la science politique aux dimensions européennes.

Dans l'exploration de la réalité politique des pays européens, les spécialistes s'efforcent de rattraper leur retard par rapport à la science politique américaine. Au moment où ce retard sera comblé, la science politique, par un paradoxe prévisible, sera dépassée par la réalité européenne. Ainsi, l'effort, sans être inutile, aboutira, faute de largesses de vues, à un nouveau retard. De plus, la science politique aura laissé passer une chance unique : la possibilité que lui offre l'inté-

gration d'observer sur le vif la formation d'une communauté politique supranationale, dans un milieu industrialisé, composé d'unités nationales. Sous l'effet du mouvement, des chocs provoqués par l'intégration, les transformations, que voilent les habitudes et les structures nationales, se révèlent au plan européen : les forces se profilent, leurs rapports et leurs caractères apparaissent plus clairement. Les problèmes, souvent difficiles à discerner dans le milieu quotidien, surgissent comme extraits des archétypes des sociétés nationales.

La secousse européenne oblige à regarder en face les problèmes majeurs, à les repenser et à rechercher des solutions appropriées. C'est une occasion pour la science politique d'éclairer et d'orienter la création de structures et d'institutions nouvelles. Il ne vient à l'idée de personne de nier la nécessité de programmes et de prévisions économiques. Mais nous trouvons normal d'abandonner au hasard et à l'irréflexion le secteur vital qui concerne l'organisation de l'ensemble de la vie sociale. Nous recourons à tous les instruments pour l'étude de la conjoncture économique, mais nous nous contentons d'intuitions dans le domaine politique. Ce risque s'accroît lorsque, comme dans la Communauté, des « structures autoritaires » font défaut. Alors, des décisions limitées, des actes partiels, acquièrent une portée insoupçonnée : ils engagent l'avenir politique, ils préjugent chaque jour davantage la forme de l'organisation globale et compromettent les chances d'une démocratie équilibrée et efficace. Ce risque peut être atténué, sinon écarté, par un éclairage objectif des fondements réels et du milieu complexe qui conditionnent la construction de l'Europe.

La démocratie n'est pas le fait d'une génération spontanée. Dans l'histoire de l'humanité, elle est aussi exceptionnelle que la liberté. Elle exige une vision claire de la réalité et une volonté constante de participation. Si la volonté a

souvent manqué à l'Europe, une vision globale et précise n'y a jamais été présente. L'Europe se fait dans la confusion, par à-coups, par emballements ou par réactions. Le rôle de la science politique ressort de ce bref bilan de lacunes et de possibilités. L'Europe et la science politique ont un aussi grand besoin l'une de l'autre.

L'étude qui suit est une invitation à la recherche européenne. Elle s'ouvre par un essai de définition de quatre termes fondamentaux : communauté, marché commun, intégration et supranationalité. Elle se poursuit par un exposé succinct de trois méthodes susceptibles d'être appliquées à l'intégration européenne, ainsi que par un examen d'instruments qui permettraient d'en mesurer le degré, le rythme et la puissance. Mais la fonction de la science politique étant aussi d'interroger l'avenir, la troisième partie contient une esquisse de recherche : l'Europe unie sera-t-elle fédéraliste ? Un essai théorique clôt cette série de questions et de suggestions. A l'ébauche du processus communautaire, viennent s'ajouter quelques éléments d'une théorie future. Dans les pages que l'on va lire, les Communautés européennes occupent une place de choix. Ce choix n'est pas arbitraire ni ne comporte un jugement de valeur. Il est le résultat d'une constatation banale : du fait de l'intégration intense qu'elles ont suscitée, les Communautés constituent le principal foyer de ce mouvement.

D. S.

Genève, février 1963.

PREMIERE PARTIE

QUESTIONS DE TERMINOLOGIE

L'imprécision de la terminologie est un des obstacles majeurs auquel se heurte le développement des sciences sociales. A l'inverse des sciences exactes, celles-ci se caractérisent par la richesse des sens que peuvent emprunter leurs définitions à contenu variable. Par ses aspects originaux, le mouvement européen a suscité l'usage d'une terminologie particulière, souvent hermétique et réservée aux adeptes. Dans ce vocabulaire européen, nous avons choisi quatre mots-clé : deux relativement nouveaux, *intégration* et *supranational*, et deux plus courants qui ont fait peau neuve, *communauté* et *marché commun*. Notre intention est de rappeler leur hérité plus ou moins chargée et d'esquisser leurs significations principales dans l'optique du « sens européen » ; puis, de préciser le sens que nous leur attribuons. Cet aperçu préliminaire donnera lieu, peut-être, en jetant un nouvel éclairage ou une nouvelle confusion, à une confrontation générale dont le résultat pourrait être la naissance d'une terminologie harmonisée sinon uniforme (1).

(1) N'est-il par risqué de vouloir briser des tabous ? Les grandes entreprises ont souvent reposé sur des malentendus qui leur ont assuré un appui généralisé. Certes, cette argumentation peut être renversée, la

1. **Communauté.** — La communauté a trois significations principales : une générale, une sociologique et une européenne. Est-ce possible de s'arrêter à cette dernière ? Peut-on extraire un mot de son contexte réel ou historique, ignorer sa puissance d'évocation ou sa charge psychique ? D'ailleurs, le choix des auteurs des Communautés européennes n'est pas sans rapport avec ces facteurs. Ainsi que le constate le professeur Max Beloff et d'autres observateurs, la Communauté européenne évoque une union constructive, alors que la zone de libre échange suggère à peine un peu plus que l'idée d'une réunion bruyante de fonctionnaires des douanes (1 bis). Il est évident que les promoteurs du mouvement européen ont cherché à bénéficier des idées-forces qui expriment et soutiennent une solidarité intime et une volonté commune, qui, à leur tour, s'incarnent et se réalisent dans les Communautés. D'où l'impossibilité d'opérer une séparation entre communauté et Communauté européenne.

Au sens général, le Littré et le Robert désignent par communauté un groupe social caractérisé par le fait de vivre ensemble, d'être réuni par les mêmes croyances et soumis aux mêmes règles, de posséder des biens communs, d'avoir des intérêts, un but commun. Il est question d'une communauté religieuse, culturelle ou nationale. Mais les éléments mentionnés se retrouvent chez Jean Monnet : mise en commun des ressources et des moyens, l'intérêt commun européen, une perspective commune, des règles communes (2). A

confusion n'a pas toujours favorisé l'union. Mais ces considérations utiles pour la politique, ne sont pas nécessairement valables pour la science politique. Celle-ci vise à expliquer le mécanisme politique et à éclairer le milieu dans lequel il fonctionne.

(1 bis) *New Dimensions in Foreign Policy. A Study in British Administrative Experience*, Londres, George ALLEN et UNWIN Ltd, pp. 109 et 110.

(2) *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert LAFFONT, 1955, pp. 43 à 45.

ces facteurs viennent s'ajouter les institutions communes : la Communauté européenne est institutionnalisée.

Au sens sociologique, communauté varie selon les auteurs. Tönnies l'oppose, en tant que sociabilité naturelle, à la société, forme artificielle et réfléchie. Gurvitch la situe entre la masse et la communion : elle représente un degré moyen de participation, la pression et l'attraction ayant tendance à devenir équivalentes. « La Communauté étant la forme la plus équilibrée du Nous en est aussi, pour cette raison, la forme la plus stable et la plus fréquente au point de vue de son actualisation à l'intérieur des groupes et des sociétés globales... c'est la Communauté qui favorise le plus la sociabilité organisée, c'est-à-dire qu'elle produit beaucoup plus aisément que la Masse et la Communion des superstructures organisées » (3). Selon François Perroux, « la communauté est la catégorie de la fusion, au-delà de la simple juxtaposition ou de la coordination. Fusion de quoi ? Dans l'ordre externe : des activités. Dans l'ordre interne : des consciences ». Il la définit également comme « un tout organique et spontané, œuvre de l'histoire. Elle hiérarchise des fonctions complémentaires qui suscitent et expriment la fusion des activités et des consciences à l'occasion d'éléments communs et en vue d'objets communs » (4).

Parmi les éléments de ces diverses significations qui concernent de près la notion de la Communauté européenne figurent d'abord ceux du sens général. Puis, Gurvitch insiste, à la suite de Tönnies, sur l'« aspect spontané et équilibré » de cette forme de sociabilité qui favorise néanmoins plus que les autres la création des structures organisées. Enfin, Fran-

(3) *La vocation actuelle de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France, 1950, pp. 139 et 140.

(4) *Communauté*, Paris, Presses universitaires de France, 1942, pp. 64 et 72.

çois Perroux reprend les deux éléments, l'intégration des consciences et des activités, au-delà de la juxtaposition et de la coordination. Cette distinction entre coordination et intégration est devenue courante dans la terminologie européenne.

Au sens européen (5), nous pouvons différencier trois notions selon les plans auxquels se réalise la communauté, à savoir le niveau des consciences, celui des activités et des structures. Au niveau des consciences, on se réfère à la communauté culturelle, à celle des principes fondamentaux et du style de vie, ainsi qu'à la conscience de la solidarité européenne existante ou à créer. Ces divers aspects constituent la *Communauté européenne* au sens large et profond du terme, mais aussi un des fondements et des objectifs de la Communauté européenne qui vise à créer une conscience européenne agissante.

La *Communauté européenne* désigne l'ensemble de pays, de personnes, d'activités, de relations et d'institutions communes qui se situent ou agissent aux divers niveaux, dans l'espace communautaire que recouvrent les trois Communautés existantes (Communauté européenne du charbon et de l'acier, Communauté économique européenne et Communauté européenne de l'énergie atomique). La Communauté européenne peut être prise dans un sens plus étroit pour désigner l'ensemble que forment les trois Communautés européennes, s'identifiant dans ce cas au pluriel de *Communautés européennes*.

(5) Nous laissons de côté, le sens *international*. La communauté internationale ou la communauté atlantique désignent soit l'ensemble des Etats qui en font partie, soit une solidarité générale ou régionale entre Etats et, dans une faible mesure, entre hommes.

Les Communautés européennes procèdent, ainsi que le fait remarquer Jean Monnet à propos du plan Schuman, d'idées simples : « Tout d'abord, cette idée que les ressources sont communes et doivent être mises en valeur au profit de tous. Pour cela, il faut des institutions communes, ayant la responsabilité de voir l'ensemble — c'est-à-dire l'Europe — et de décider pour le bien de la communauté » (6). Les perspectives, les objectifs et les intérêts communs, les règles et institutions communes, devraient par leur action provoquer un changement d'attitudes et un accroissement de solidarité.

Les *Communautés européennes* constituent un espace homogène et commun, soumis aux règles et aux actions communes appliquées et exercées par les institutions communes. Leur originalité se définit par la *supernationalité*, leur substance par l'*intégration* ou par le *marché commun*.

2. Marché commun. — Le Marché commun avec « M » majuscule est l'équivalent de la Communauté économique européenne ; le marché commun avec « m » minuscule est un concept propre aux trois Communautés ou un aspect essentiel de leur contenu économique ou de l'intégration économique. Le Mémoire Briand, rédigé par Alexis Léger, en 1930, se réfère déjà à l'« établissement d'un *marché commun* pour l'élévation au maximum du niveau de bien-être humain sur l'ensemble des territoires de la Communauté européenne » (7). Selon Maurice Allais, un marché commun *effectif* assure la triple libéralisation des mouvements de capitaux, de marchandises et de personnes ou correspond à sa notion de « planisme concurrentiel », synthèse possible du libéra-

(6) *Op. cit.*, p. 43.

(7) *Généalogie des grands desseins européens*, Bulletin du Centre européen de la Culture, Genève, n° 6, 1960-1961, p. 71.

lisme et du socialisme (8). D'après le professeur Guitton, marché commun veut dire marché où viennent se rencontrer les membres d'une communauté, c'est-à-dire des sujets économiques incarnés dans l'espace et dans le temps (9). Jean-François Deniau met l'accent sur deux aspects : consommateurs et dimension. « Aujourd'hui, *marché commun* veut dire le nombre d'acheteurs que l'on peut atteindre pour un certain produit vendu à certaines conditions. Dans ces conditions entrent tous les éléments possibles d'un prix de vente, dispersion des acheteurs, moyens de diffusion disponibles du produit, obstacles géographiques, psychologiques, monétaires, tarifaires, administratifs, à cette diffusion ». D'autre part, par l'application de multiples restrictions à la libre circulation entre pays, « la notion d'une aire géographique déterminée où règne une certaine unité dans les conditions des échanges au sens le plus large, reprend toute son importance ». A cette notion s'associe celle de la dimension du marché, considérée comme un des éléments de la structure des entreprises et des chances d'une économie (10). Jean Monnet définit le marché commun comme suit : « Le marché commun, c'est d'abord l'élimination de toutes les barrières et de tous les obstacles pour permettre à tout acheteur, dans cette communauté de 160 millions d'habitants, de s'approvisionner librement là où il trouve les produits au meilleur compte. C'est aussi l'élimination de toutes les discriminations qui créent des inégalités artificielles dans les relations entre producteurs et consommateurs. C'est l'établissement des conditions de marché et

(8) *L'Europe unie, route de la prospérité*, Paris, CALMANN-LÉVY, 1960, pp. 19 et 177.

(9) *L'Europe et la théorie économique*, Revue d'économie politique, 1958, numéro spécial, p. 337.

(10) *Le Marché commun*, Paris, Presses universitaires de France, 1961, pp. 11-13.

de financement qui permettent le développement des meilleures productions au bénéfice du relèvement du niveau de vie. C'est, enfin, l'action destinée à assurer la continuité de l'emploi et à préserver la main-d'œuvre des charges et des risques que comportent les changements nécessaires au progrès » (11).

En dehors de ces aspects de confrontation de producteurs et d'acheteurs, de dimension, de libéralisation et d'action commune, le marché commun des Communautés européennes est doté d'un *cadre institutionnel*. Selon l'expression de Jacques Rueff, c'est un « marché institutionnalisé ». Ainsi conçu, le marché commun tend à se confondre avec l'intégration économique dans les Communautés européennes. Dans ce sens, il peut être rapproché de la définition synthétique que nous avons donnée des Communautés européennes, ainsi que de l'intégration économique selon Tinbergen. « L'intégration peut être définie comme étant la création de la structure de l'économie mondiale la plus désirable, par la suppression des obstacles artificiels au fonctionnement optimum et par l'introduction délibérée de tous les éléments souhaitables de coordination et d'unification » (11 bis).

Le *marché commun* des Communautés européennes implique à la fois une *union douanière*, une *union économique* et des *institutions communes*. D'abord, une union douanière, la suppression des douanes et des contingents à l'intérieur du marché commun et l'établissement d'un tarif extérieur commun, avec son prolongement naturel, une politique commerciale commune ; puis, la libre circulation non seulement de marchandises, mais aussi de tous les facteurs de production,

(11) *Op. cit.*, pp. 79 et 80.

(11 bis) Cité par L. PHILIPS, *De l'intégration des marchés*, Louvain, Université de Louvain, 1962, p. 64.

sous le contrôle des institutions communes, ainsi que l'application des règles et des politiques communes assurant le bon fonctionnement du marché commun, la coordination des politiques économiques par ces mêmes institutions ; enfin, les actions communes dont sont chargées les institutions : actions correctives telles que les interventions anti-crise et le concours mutuel ; actions d'orientation telles que les prévisions conjoncturelles ou la programmation à long terme ; et actions positives dont l'exemple type est celle de la Banque européenne d'investissement (12). Bref, à l'élimination des obstacles et au contrôle de fonctionnement s'ajoute une action des institutions communes visant à réaliser des objectifs communs. C'est ainsi que nous rejoignons les divers sens de la *communauté*.

Les éléments ainsi rassemblés, mais surtout le prestige et les avantages qui s'attachent à une économie de grand marché, expliquent en partie le succès de cette expression Marché commun qui, dans le langage courant, l'emporte sur celle de la Communauté économique européenne. Cette assimilation décèle peut-être un autre facteur de succès : une sorte de « sublimation » de l'activité économique, une justification ou un « dédouanement psychologique » de la civilisation matérielle. Le marché, symbole du règne du consommateur, de l'abondance et d'un système économique, ne tend-il pas à s'identifier, au niveau du Marché commun, à l'idéal européen de l'union, du progrès et de la culture commune. Par ce biais, ce symbole est valorisé. Socialistes et syndicalistes l'emploient aussi bien que les libéraux et les dirigeants patronaux. Cependant, l'Europe est plus qu'un marché com-

(12) Notre *Aspects matériels des communautés européennes*, Paris, chez le même éditeur, 1961, pp. 4, 5, 10, 11, 25 et ss.

mun. D'où notre préférence pour l'expression plus belle et plus adéquate de Communauté économique européenne.

3. Intégration. — Au sens général, « intégrer signifie — d'après le Dictionnaire de l'Académie française, édit. 1935 — assembler des parties pour en former un tout cohérent » ou bien — selon l'adjonction de François Perroux — augmenter la cohésion d'un tout existant (13).

Au sens économique, l'intégration, qui met l'accent sur l'interpénétration et le construit, est synonyme du marché commun qui, de son côté, se réfère principalement aux échanges. Nous avons déjà indiqué le sens que le professeur Tinbergen attribue au terme d'intégration. Selon le professeur Perroux, « l'intégration économique de l'Europe est un processus, un ensemble d'enchaînements dynamiques où les forces d'expansion sont seules décisives, ces forces précisément qui échappent par définition aux schémas statiques de la concurrence complète » (14). Ailleurs, il écrit que « quand on analyse les réalités désignées par le terme obscur d'intégration, on trouve deux composants : 1° Des liaisons entre les individus et groupes d'individus qui rendent leur travail efficace, c'est-à-dire productif : ces liaisons consistent en réseaux de prix, en réseaux de flux, en réseaux d'informations économiques et en réseaux de contraintes. 2° Des relations hiérarchiques entre les centres unis par ces liaisons ; des actions asymétriques et, pendant une période, irréversibles, sont exercées par certains centres sur d'autres. Il en est ainsi notamment des centres industriels et des centres politiques. Pour le dire beaucoup trop simplement : l'industrie non moins

(13) *L'Europe sans rivages*, Paris, Presses universitaires de France, 1954, p. 419.

(14) *Ibid.*, p. 423.

que l'État exerce un pouvoir intégrant. Ces distinctions éclairent ce qui est et ce qui devient » (15).

Le professeur E. James parle de l'intégration *verticale* lorsque « l'entreprise annexe soit la source de ses matières premières, soit les ateliers de transformation de ses produits » ; de l'intégration *horizontale* lorsque « l'entreprise multiplie le nombre des variétés d'articles qu'elle tire d'une matière première » (16).

Le professeur Byé part de la distinction entre le marché commun et la Communauté économique européenne : celui-là doit naître des mécanismes de marché ; celle-ci doit être *intégrée*, c'est-à-dire construite. « *Intégrer* c'est rendre compatibles les plans des unités groupées dans un ensemble » (17).

Du point de vue *psychologique et sociologique*, nous nous bornerons à quelques références significatives. M. Dufrenne met en relief la relation entre intégration et différenciation. La partie ne se différencie que pour mieux s'affirmer comme totalité intégrée. « L'intégration suit la différenciation. Mais l'ensemble est plus que l'effet d'une action réciproque, il est une norme : l'action de la partie est non seulement déterminée par le concours de tout, elle est orientée vers l'affirmation de tout, son maintien ou sa croissance » (17 bis). Pour Kardiner, l'intégration exprime comment la rencontre des institutions primaires exerce sur la personnalité une action qui se prolonge au long de sa vie, désigne la possibilité d'édi-

(15) *L'avenir est à l'Europe sans rivages*, La Croix, 5 mai 1962.

(16) *Dictionnaire des sciences économiques*, Presses universitaires de France, 1956.

(17) *Communauté européenne et économie mondiale*, dans *Les Affaires étrangères*, Presses universitaires de France, 1959, pp. 267 et 270.

(17 bis) *La personnalité de base. Un concept sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 1953, p. 29.

fier certains systèmes nouveaux où retentit l'expérience originelle, et la propriété qu'ont des systèmes de retenir quelque chose de cette expérience. Selon le même auteur, « une culture stable — stabilité de la culture ou stabilité de la société, c'est tout un pour Kardiner, aux dires de Dufrenne — peut être définie, en termes psychologiques, comme celle où les systèmes intégrationnels dans l'individu concordent avec le rôle qu'il doit jouer dans la société : cette notion n'implique aucun jugement de valeur sur les mérites de la société. Une société stable peut être fondée sur un individu intégré conformément au principe d'obéissance aussi bien qu'au principe de libre initiative ». Et plus loin : « Une société stable est une société psychologiquement intégrée, où les individus coopèrent sans trop de frictions : mais cela suppose que ces individus ne soient pas bloqués dans leur développement et puissent « participer au bien commun » : la société n'est intégrée que si la personnalité de base est à la fois vigoureuse et intégrée » (18).

Au sens *sociologique*, l'intégration figure déjà chez Spencer et A. Schaefflie. Spencer l'emploie métaphoriquement pour désigner l'établissement d'une interdépendance plus étroite entre les parties d'un être vivant ou entre les membres d'une société (19). A. Schaefflie désigne par intégration l'union formée d'entités multiples ou une unité sociale constituée de groupes (20).

(18) A. KARDINER, *The Psychological Frontiers of Society*, New York, 1945, pp. 19 et 20, d'après le commentaire de DUFRENNE, *op. cit.*, p. 145, et les citations tirées de *The psychological, ibid.*, p. 423 que DUFRENNE reproduit dans l'ouvrage cité, pp. 192 et 278.

(19) LALANDE, *Vocabulaire de la philosophie*, Paris, Presses universitaires de France, 1956, sous « intégration ».

(20) *Der Grosse Brockhaus*, 1954, « Intégration ».

Quelques éléments communs peuvent être dégagés de ces divers sens du terme intégration : on remarque que le sens général est sous-jacent aux significations particulières. Les définitions économiques mettent en relief le rôle des forces dynamiques et les liaisons entre pôles puissants qui rendent le tout plus efficace, ainsi que l'harmonisation des objectifs et des activités des unités groupées dans un ensemble ; ces considérations qui débordent les limites d'un secteur peuvent s'appliquer aux individus, groupes, Etats. Les psychologues et les sociologues ont contribué à éclairer un aspect essentiel de l'interdépendance entre le tout et ses parties : le développement des parties, des personnalités intégrées, est orienté vers l'affirmation et la croissance du tout. Intégration n'est pas fusion.

Sens européen : Avec le mouvement d'union européenne, le terme d'intégration a fait fortune. En 1928, H. de Keyserling parle d'une « intégration en une unité d'ordre supérieur des éléments qui, dans leur plan, s'excluaient mutuellement » (21). D'après F. Perroux, « intégrer l'Europe serait, supposé que les éléments de l'Europe fussent les nations, rassembler ces éléments en un tout qui mérite par sa cohésion d'être nommé européen. Ou bien : augmenter la cohésion d'un tout déjà existant qu'il serait légitime d'appeler Europe » (22). « Lorsqu'on parle de l'intégration des pays européens, cela signifie, selon Robert Schuman, fusionner des institutions qui jusqu'ici étaient purement nationales, les faire fonctionner en commun sous une autorité commune et en faire une organi-

(21) *Spektrum Europas*, Heidelberg, Niels Kampmann Verlag, 1928, p. 462 ; trad. française A. HELLA et O. BOURUAC, Paris, Librairie Stock, 1930, p. 344, cité par Denis de ROUCEMONT, *Vingt-Huit siècles d'Europe. La conscience européenne à travers les textes*, Paris, PAYOT, 1961, p. 392.

(22) *L'Europe sans rivages*, op. cit., p. 419.

sation permanente. Il ne s'agit donc plus de conclure un accord contractuel, de prendre des engagements. Il faut créer des institutions, constituer des organismes qui auront la charge et la responsabilité de faire fonctionner une communauté entre les pays associés » (23).

Le terme intégration, d'après un rapport du Conseil de l'Europe (24), ne désigne pas seulement un *idéal statique*, mais aussi un *processus dynamique*. Le rapport reprend une définition pratique proposée par Robert Marjolin (25), qui conçoit l'intégration comme *la somme de tous les efforts visant à créer l'union européenne*. « Considérée sous cet angle, l'intégration représente à la fois un objectif ultime — la réalisation de l'unité totale — et un processus — les mesures prises en vue d'atteindre cet objectif ultime » (26).

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

(23) *L'intégration économique de l'Europe*, Revue économique française, n° 7, juillet 1953.

(24) *L'état actuel de l'intégration économique de l'Europe occidentale*, Strasbourg, 1955, p. 7.

(25) *Europe and the United States in the World Economy*, N.C., DURHAM, 1953, chap. III, cité par le Rapport du Conseil de l'Europe. Souligné et légèrement adapté par nous.

(26) *L'état actuel*, loc. cit.

se trouvent harmonisés au bénéfice de l'union ou que leurs activités et effets y contribuent.

Dans ce cadre général, l'intégration peut se référer à divers genres ou formes : 1° L'objectif, le degré ou le processus peuvent concerner divers *niveaux d'intégration* dans l'espace européen et communautaire en particulier : intégration psychique et sociale ; intégration inter-individuelle, inter-groupes, inter-étatique, etc. Ce sont les divers aspects de l'intégration européenne qui se réalise, avec plus ou moins d'intensité, à plusieurs niveaux. 2° Ces divers types d'intégration peuvent être envisagés par *secteurs* ; il est possible de distinguer, dans cette perspective, les intégrations *sectorielles* soit partielles — portant sur un secteur limité tel que celui de l'acier, de l'automobile, etc., ou sur une fraction de ce secteur — soit générales qui englobent le secteur économique, social ou politique — des intégrations *intersectorielles* qui peuvent impliquer deux ou plusieurs secteurs ; lorsque cette intégration intersectorielle concerne l'ensemble de principaux secteurs, on parle de l'intégration globale ou politique. L'*intégration politique* désigne, d'une part, l'intégration des secteurs politiques proprement dits tels que celui de la politique étrangère, de la défense, de la politique intérieure et de la politique économique ; et, d'autre part, l'intégration des instruments et des pouvoirs d'intervention dont les autorités politiques disposent dans divers secteurs particuliers (27) ; enfin, l'intégration des « structures d'autorité » dans la ges-

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

tion des affaires publiques (28) entre diverses unités politiques engagées dans le processus d'union. 3° L'intégration, qu'elle soit sectorielle ou globale, à niveaux différents, dynamique ou statique, peut prendre *diverses formes* : unitaire — centralisée ou décentralisée — fédérative ou combinée.

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

Tout au long de cet exposé, nous avons pu remarquer le lien intime qui unit l'intégration européenne à la Communauté européenne, prise dans son sens général : la Communauté existe et vit dans la mesure où il y a intégration. La Communauté européenne indiquant l'état de solidarité de personnes, d'activités, etc., l'intégration européenne désigne à la fois le processus qui crée et soutient la Communauté et se développe en elle et par elle (29), ainsi que la forme, les niveaux ou le degré de cohésion atteints par la Communauté.

sion de l'intégration sont fonction de la définition d'un minimum de cohésion et d'efficacité indispensables, ainsi que de la conception du pouvoir politique.

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

(29) Nous examinons plus loin les définitions de la Communauté de sécurité et de l'intégration de VAN WAGENEN et DEUTSCH. Comp. à la définition de l'intégration politique et de la communauté politique de E.B. HAAS, dans *Uniting of Europe. Political, social and economical Forces 1950-1957*, STEVENS et SONS Ltd, 1958, pp. 5 et 16. L'intégration politique est le processus qui conduit à une nouvelle communauté politique par le transfert d'allégeances, d'aspirations et d'activités politiques des centres nationaux distincts à un centre commun ; les institutions de celui-ci possèdent ou réclament la juridiction sur les États nationaux préexistants.

4. **Supranationalité.** — Ce néologisme apparaît pour la première fois, à notre connaissance, sous la plume de Nietzsche en 1885. Cela n'a d'ailleurs rien de surprenant chez cet inventeur d'idées et de mots (30). A une époque et dans un sens plus proche, ce terme réapparaît en 1915 dans un ouvrage de Friedrich Naumann, qui préconise, en s'inspirant du *Zollverein*, la création d'une union douanière supranationale en Europe centrale (31). En 1928, H. de Keyserling annonce qu'« il y aura bientôt un *supranationalisme* qui, pour un temps, deviendra aussi virulent que n'importe quel nationalisme le fut jamais ; ce serait l'équivalent européen de l'américanisme messianique » (32). Deux ans plus tard, B. Mirkine-Guetzévitch et Georges Scelle dans un recueil de textes sur l'*Union européenne* qualifient la Société des Nations d'*organisme fédératif supranational*. Rien d'étrange à cela si l'on songe que la doctrine de Georges Scelle repose sur deux notions fondamentales : les structures superétatiques et l'individu, sujet de l'ordre international. La théorie et la pratique ne l'ont suivi qu'exceptionnellement. Mais ces exceptions caractérisent précisément les Communautés européennes.

Après la dernière guerre entre nations, le supranational prend un sens psychologiquement plus chargé. Le Congrès de La Haye réclame en 1948 la création d'une *Cour supranationale*. En 1949, par une ironie de l'histoire, c'est Lord Boothby,

(30) *Der Wille zur Macht*, n° 1.051.

(31) *Mittel-Europa*, cité par A. TOYNBEE, *La civilisation à l'épreuve*, Paris, NRF, 1951, p. 135. Hermann MUENCH écrit que « l'idée autrichienne de l'Etat était, dans son essence, supranationale... » Selon cet auteur, Masaryk est resté fidèle à cette idée jusqu'au début de la guerre de 1914. *Boehmische Tragoedie*, Brunschwig, 1949, pp. 563 et 668, cité par Luis DIEZ DEL CORRAL, *Le rapt de l'Europe*, Paris, Stock, 1960, pp. 260 et 362.

(32) *Op. cit.*, *loc. cit.*

conservateur britannique, qui propose à l'Assemblée consultative l'institution d'*autorités supranationales*. Le 25 juillet 1950, le président Robert Schuman a employé, en présentant sa proposition du 9 mai 1950 à l'Assemblée Nationale, pour la première fois dans un discours officiel le terme de supranational : « L'essentiel est de créer une *autorité supranationale* qui soit l'expression de la solidarité entre les pays et à qui sera confiée une parcelle des pouvoirs de chacun de ces pays... ». Le traité instituant la C.E.C.A. est le premier instrument international qui se réfère expressément au *caractère supranational* des fonctions confiées aux membres de la Haute Autorité (art. 9). Cet aperçu rend compte de multiples sens et usages du supranational.

Au sens général, le supranational s'oppose au nationalisme et le dépasse. Il implique des relations *par-dessus les frontières nationales*. Ces relations ne sont pas seulement internationales, c'est-à-dire d'Etat à Etat ou de Nation à Nation, mais aussi inter-groupes et inter-individus. Dans la conception de Georges Scelle, la supranationalité se réfère à un organisme fédératif ou à un ordre international supérieur aux ordres nationaux, qui a pour sujets ou destinataires des individus. C'est le *rapport immédiat* qui est mis en relief. Enfin, l'art. 9 de la C.E.C.A. fait ressortir un aspect nouveau : l'*indépendance* et l'*autonomie* des membres d'organismes supranationaux à l'égard des gouvernements nationaux et de leurs milieux d'origine.

Alors que le *superétatique* s'adresse exclusivement aux Etats, le supranational concerne directement les personnes physiques et morales ainsi que leurs relations sans passer par l'intermédiaire de l'Etat. Dans le premier cas, l'obligation et la contrainte visent les Etats uniquement — d'où le problème des sanctions en droit international ; dans le second, les sanctions peuvent aussi frapper directement les particuliers,

les entreprises, etc. C'est là un des aspects essentiels du pouvoir supranational.

Le fédéral ou le fédératif ne coïncide pas toujours avec le supranational : 1° Un Etat fédéral peut être national (Allemagne) ou supranational (Suisse) dans le sens le plus large du terme. 2° Le supranational n'est pas toujours et nécessairement de type fédératif ; une entité ou union supranationale pourrait emprunter la forme d'un Etat unitaire et centralisé. 3° Tandis qu'une Communauté supranationale peut être partielle, la fédération se place d'emblée sur le plan politique : l'Etat fédéral ou la confédération d'Etats possèdent, à des degrés différents, des pouvoirs politiques généraux. Cela n'empêche en rien qu'une Communauté supranationale partielle exerce des pouvoirs de nature politique dans le secteur limité de sa compétence. 4° Les institutions fédérales sont habilitées à réviser leur constitution, alors que les organes supranationaux actuels sont obligés de recourir à la procédure diplomatique.

En nous inspirant de la définition du professeur Reuter (33) ainsi que des conclusions que nous avons tirées de l'analyse des Communautés européennes (34), nous avons dégagé quelques caractéristiques de la *supranationalité dans les Communautés européennes* : 1° Il y a création d'un espace supranational — au sens général — et expression d'une *solidarité* et d'une *volonté de durée* (pas de droit de sécession). 2° En vertu d'un *transfert* de compétences à la fois législa-

(33) *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, chez le même éditeur, 1953, pp. 139-140.

(34) Notre *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, Revue générale de droit international public, janvier-mars 1961, n° 1, pp. 55 et 56.

tives, juridictionnelles et exécutives, les Communautés exercent des pouvoirs qui n'ont jamais été concédés à ce jour à des organisations internationales. 3° L'exercice de ces pouvoirs communs est confié à des institutions communes qui, à l'exception des Conseils, jouissent à l'égard des Etats membres et des groupes de pression d'une *autonomie* inaccoutumée dans les relations internationales. Les Conseils mêmes voient s'accroître leur caractère communautaire dans la mesure où, en abandonnant l'unanimité, ils recourent à la majorité qualifiée, voire à la majorité simple. Dans l'ensemble, cependant, l'élément supranational augmente parallèlement à l'accroissement de l'importance et du volume des interventions de la Haute Autorité et des Commissions. 4° Les effets du pouvoir commun se caractérisent par deux traits : la *force obligatoire* et exécutoire des actes des Communautés et le degré de pression qu'ils sont en mesure de faire peser sur les Etats et en particulier sur leurs nationaux ; l'*immédiateté* de l'ordre et des actes communautaires qui affectent directement des individus et des groupes d'individus sans passer par l'entremise des appareils étatiques. 5° Vue de l'extérieur, la Communauté tend à apparaître comme une entité : les *fonctions extérieures* correspondant aux pouvoirs mis en commun sont exercées par des institutions communautaires au nom des pays membres.

La supranationalité ne se définit pas par ces facteurs pris séparément, mais par la coexistence de ces caractéristiques. Plus ces facteurs sont efficaces et leur place importante dans l'ensemble, plus la Communauté est supranationale. Néanmoins, l'appréciation générale doit également tenir compte des fondements et du contenu de la Communauté. C'est dire que la supranationalité est fonction à la fois des facteurs mentionnés et du contenu matériel d'une Communauté ; elle dépend aussi des formes et de la réalisation du marché com-

mun, ainsi que du degré effectif et du dynamisme du processus d'intégration. C'est une conséquence naturelle due au fait que les quatre notions-clés éclairent les aspects principaux et originaux d'un tout que constitue la Communauté européenne.

DEUXIEME PARTIE

TROIS MÉTHODES

I. — Buts et problèmes généraux.

Cette partie (1) a pour objet d'examiner les principales méthodes que nous propose la science politique afin de faire ressortir la contribution que chacune d'elles pourra apporter à une recherche systématique. Nous nous plaçons donc dans la perspective d'un chercheur qui, avant d'entamer ses travaux, fait un tour d'horizon.

Le but général sera de dégager les *constantes* ou les *tendances* principales de l'intégration européenne et de déterminer les *variables* qui activent ou freinent le processus de l'intégration. A cet effet, il faudra procéder à une évaluation de la force et de l'intensité des courants qui conduisent plus ou moins directement à l'intégration politique, ainsi qu'à une détermination de leurs orientations particulières dans un cadre global.

(1) Un résumé de cette partie a servi de document de travail pour le colloque sur « la Science politique et l'intégration de l'Europe » (Tour de Peilz, du 16 au 18 novembre 1962). Au cours de l'élaboration de ce document, nous avons bénéficié de nombreuses suggestions du prof. Jean Meynaud.

Le fait européen offre une occasion unique pour la science politique d'observer, dans la réalité vivante, le processus de l'intégration politique des unités sociales préexistantes. C'est dire que l'objet de notre entreprise répond à la double vocation de la science politique : analyser les facteurs qui composent le fait politique et contribuer à orienter, à la lumière des données objectives, l'action pratique.

Tout en tenant compte de multiples voies d'approche ou d'indicateurs, il s'agit avant tout d'aller à l'essentiel en recourant à la méthode la plus efficace et la plus éprouvée. La multiplicité de faits impose des choix. Or, tout choix entraîne le risque d'une élimination des éléments qui n'ont pas été retenus. Pour pallier ces défauts inhérents à toute démarche sélective, l'analyse des *grands courants* ou de certains « centres de décision » sera complétée, voire contrôlée, par certains *indicateurs quantitatifs*. D'ailleurs, quelle que soit la valeur que l'on attribue à ces indicateurs, nous avons le sentiment que ces données numériques sont avant tout de précieux moyens auxiliaires. En effet, ils n'acquièrent une signification réelle que dans le cadre d'une *explication globale* à la fois qualitative et quantitative. Nous nous proposons d'user de cette méthode « combinée » pour imparfaite qu'elle soit, tout en nous efforçant de maintenir un *équilibre adéquat entre le qualitatif et le quantitatif*. Nous espérons éviter ainsi un double écueil : se laisser séduire par le jeu subtil des chiffres, à l'apparence hautement scientifique ; aboutir, au terme de longs détours, à des résultats multivalents ou à des constatations banales.

Un examen rapide de deux principales voies d'approche — que nous appellerons méthode historico-politique et méthode opérationnelle — facilitera l'orientation des recherches.

II. — La méthode historico-politique.

1. Définitions et intégration européenne. — « La méthode : 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 Van Wageningen et Deutsch (2). L'étude de quelques cas d'intégration qui se sont produits dans le passé leur a permis d'établir une échelle de conditions qui favorisent, à 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 ses auteurs à la zone de l'Atlantique du Nord.

Les auteurs 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 » (c'est-à-dire sans recours à la violence) « 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

(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, n° 1, 1962, p. 20.

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 ». 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'écart plus marqués ? A l'heure actuelle, on conçoit difficilement une guerre entre les Etats-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 la Communauté 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 notre recherche.

L'attention portée par le groupe de Princeton au thème de la communauté de sécurité s'explique par le fait que, sur le plan international, le problème n° 1 est celui de la guerre et de la paix. Chemin faisant, les auteurs ont néanmoins largement débordé le cadre de leurs définitions en analysant et en classant les conditions qui favorisent l'intégration. Au terme de leur recherche d'ailleurs ils n'ont qu'incidemment répondu à la question posée au départ.

2. Conditions d'intégration. — Ainsi qu'il ressort de leur ouvrage de synthèse, les auteurs ont dégagé deux catégories de conditions : conditions *essentiels* et conditions *favorables* (*helpful*). Ils ont dénombré neuf conditions essentielles pour la création d'une communauté de sécurité fusionnée : similitude de valeurs et d'espairs ; style de vie commun ; espairs

(*expectations*) de liens économiques plus étroits et de gains plus larges ; augmentation de la capacité politique et administrative d'au moins quelques-unes des unités membres ; taux supérieur de croissance économique d'au moins quelques-unes des unités membres ; liens continus de communication sociale entre diverses régions et couches sociales ; élargissement des élites politiques ; mobilité des personnes, au moins entre les couches influentes (*relevant*) ; multiplicité de types de communications et d'échanges. Trois autres conditions pourraient être essentielles : équilibre et compensation de courants de communications et d'échanges ; échanges suffisamment fréquents de rôle entre groupes ; possibilité de prévoir le comportement des autres (4).

En dehors de cet aspect statique, les auteurs étudient l'intégration en tant que *processus dynamique*. Ils déterminent 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 de puissance* qui provoque le plus souvent le mouvement d'intégration ou d'accélération. D'autre part, les auteurs examinent

(4) *Op. cit.*, p. 58. Il est intéressant de rapprocher les espoirs de gains plus larges de certaines réponses obtenues par sondage au cours de l'enquête menée dans les pays membres de la Communauté. Parmi les mobiles exprimés spontanément, on trouve la prospérité générale et l'amélioration de niveau de vie. D'autre part, 16 % d'Allemands, 40 % de Belges, 32 % de Français, 21 % d'Italiens, 19 % de Luxembourgeois et 62 % de Néerlandais qui ont témoigné un minimum d'information sur la Communauté, s'estiment plutôt avantagés par le Marché commun. Ce chiffre est plus élevé lorsqu'on ne prend en considération que les réponses des personnes informées. Voir le résumé des résultats de cette enquête dans *Communauté européenne*, décembre 1962, pp. 9 à 13.

également le rôle du « fonctionnalisme » ; le concept de la « mise en marche » ou le concept du « déclenchement » (*take-off*) 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 les intérêts de la communauté en formation.

Les mots d'ordre ou les motifs invoqués par les promoteurs d'unions ont été évalués de trois façons : ils ont été, 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 de mouvements d'intégration. En recourant à cette méthode à trois étages, les auteurs dénombrent quinze moyens ou instruments permettant de susciter ou de stimuler l'intégration. Les voici classés par ordre de fréquence, selon l'usage que les promoteurs en ont fait : 1. institutions politiques ; 2. symboles ; 3. législation nouvelle ; 4. opposition aux institutions impopulaires ; 5. propagande ; 6. union en tant que but politique ; 7. intégration fonctionnelle qui préserve l'autonomie des gouvernements des pays membres ; 8. approche « pluraliste » et respect des souverainetés ; 9. recrutement de personnes acquises à l'idée d'union ; 10. participation populaire au mouvement d'union ; 11. participation populaire aux institutions communes ; 12. promesses d'autonomie politique et administrative ; 13. conquête militaire ; 14. alliances militaires ; 15. monopole de la force légitime (5).

Cet ordre est renversé lorsqu'on procède selon le critère d'efficacité. Celui-ci peut être déterminé d'une manière appro-

(5) *Op. cit.*, pp. 101 et 102.

ximative d'après la fréquence relative des motifs ou des fins dans des cas de réussite par rapport aux échecs. L'application de cette règle conduit à la hiérarchie suivante :

Les numéros 10 et 11, c'est-à-dire la participation populaire au mouvement d'union et aux institutions communes, viennent ici en tête du classement ; suivis du respect des souverainetés, de la propagande, de l'opposition aux institutions impopulaires et des promesses d'autonomie politique et administrative ; puis, nous retrouvons l'intégration fonctionnelle, les alliances militaires, les législations nouvelles ; c'est ici seulement que se placent les deux moyens qui, par ordre de fréquence, sont en premier lieu ; suivent, enfin, les numéros 9 et 6 — union en tant que but politique, ainsi que le monopole de la force légitime et la conquête militaire. Nous constatons donc que les moyens le plus fréquemment employés tels que les institutions politiques et les symboles sont relégués aux derniers échelons de l'efficacité. Par contre, la participation populaire et le pluralisme politique de fréquence réduite passent en tête de la classification par ordre d'efficacité.

Cette étude synthétique contient 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.

Dans la dernière partie de leur ouvrage, les auteurs appliquent la méthode ainsi dégagée de l'étude des cas historiques à l'analyse du degré d'intégration dans la région de l'Atlantique du Nord. En résumé, les auteurs constatent que des quatorze conditions essentielles et favorables, huit atteignent un niveau généralement haut. Deux sur les six conditions atteignent un niveau peu élevé et ne semblent pas essentielles pour la formation des communautés de sécurité pluralistes ou

fusionnées. Mais l'une de ces six conditions est celle de solidarité (*responsiveness*), condition qui peut être essentielle pour les deux types de communauté de sécurité (6).

Cette partie contient des enseignements utiles. Cependant, faute de recherches plus poussées dans certaines directions, sa généralité contraste avec la contribution substantielle de la partie méthodologique. L'un de ses apports les plus intéressants est le bilan des lacunes (6 bis). Cette tentative semble au total justifier notre préférence initiale : étude par secteurs complétée par des indicateurs.

3. Portée de la hiérarchie. — Cette classification des conditions apparaît trop schématique. D'ailleurs, l'équipe de Princeton met en garde contre une généralisation excessive de leurs résultats et des critères proposés. En fait, auteurs et lecteurs oublient l'origine de leurs instruments auxquels ils attribuent, plus ou moins intentionnellement, une valeur scientifique sûre. La mise en garde discrète se perd dans l'analyse des facteurs et de leur classification. Pour cette raison, elle mérite d'être rappelée ici. Le premier choix porte sur les cas, dont *trente-trois* ont été retenus. Sur cet ensemble, onze concernent l'Europe de l'Ouest et l'Europe Centrale, cinq l'Europe de l'Est, six l'hémisphère occidental ; huit l'Asie et trois le Commonwealth. Les deux tiers des cas sélectionnés appartiennent à la culture occidentale. C'est une première limitation qui offre d'ailleurs une certaine homogénéité, qui rend 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

(6) *Op. cit.*, p. 161.

(6 bis) *Op. cit.*, pp. 196 à 198.

temps, les facteurs sont suffisamment caractérisés pour permettre des comparaisons. Ainsi, sur trente-trois situations choisies au départ, seize relatives à l'Europe et à l'Amérique ont été soumises au traitement scientifique. Cinq de ces situations aboutirent à un échec (7). Cette proportion d'échecs et de réussites a été dûment prise en considération lors de l'évaluation de l'efficacité des instruments employés par les promoteurs.

Sur un autre point, cependant, des précisions manquent : certains motifs à fréquence réduite apparaissent 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 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. Or, à ce niveau, le succès de l'intégration est, en principe, assuré. C'est dire que tant les situations examinées que les conclusions ne peuvent avoir qu'une portée limitée.

Dans une perspective plus générale, ces considérations apportent la preuve, s'il en est besoin, de la fragilité de toute méthode quantitative. D'ailleurs, cette hiérarchie a été éla-

(7) *Op. cit.*, pp. 15 à 19.

borée d'après des appréciations qualitatives avec l'aide de comparaisons quantitatives. Elle n'est nullement le produit de calculs statistiques, mais d'une collaboration de deux types de méthodes (8). 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 à la lumière de ce fait 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 avec des mouvements de type fédéraliste qui se caractérisent par une grande souplesse et une haute dose de pragmatisme.

Averti 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. L'usage qu'en ont fait les auteurs dans la dernière partie de leur étude semble confirmer cette impression. *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 ? Sans répondre dès à présent à cette question fondamentale, nous pouvons hasarder une première conclusion approximative : les centres d'intérêts ou les foyers d'analyse proposés par le groupe Deutsch sont du plus haut intérêt pour notre entreprise ; à l'inverse, la hiérarchie élaborée en partant d'un nombre limité de cas

(8) *Op. cit.*, p. 98.

historiques, ne constitue qu'un *cadre provisoire*, qui doit être adapté à chaque situation particulière. Cet effort d'adaptation permettra d'ailleurs de faire ressortir les traits originaux et les traits communs que renferme chaque cas.

Pour ces raisons, nos recherches doivent s'insérer dans un aperçu global des caractéristiques essentielles de l'intégration européenne. Cette esquisse mettra en évidence les différences qui séparent le cas européen d'autres cas d'intégration. Elle facilitera une éventuelle adaptation du schéma du groupe Deutsch aux conditions réelles de l'intégration européenne.

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

L'Europe ne s'unit pas selon le principe hégémonique, mais selon le principe de la libre association. L'application de ce principe n'a cependant pas exclu l'existence d'un « *élément fédérateur* » dans la plupart des Etats fédéraux (Etats-Unis, Suisse). 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 la Communauté européenne en voie d'intégration où l'entente franco-allemande — préalable primordial — n'a pas atteint un niveau d'union 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 la Communauté bien que dans ce milieu encore moins intégré les Six puissent exercer une certaine pression dans le sens d'une cohésion plus élevée. Mais, cette distinction s'impose : vue de l'extérieur la Communauté peut apparaître comme un *noyau de puissance fédérateur*, tandis que perçue de l'intérieur elle n'accuse qu'un degré d'intégration insuffisant, bien que supérieur à

celui de l'Europe occidentale. 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. Dans cette configuration particulière et différenciée, des facteurs d'adhésion libre occupent une place prépondérante. Ce tableau, dont les traits demeurent mouvants et incertains, subirait une transformation fondamentale du fait de l'éventuelle entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne.

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 union 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 cependant une compensation dans l'union. Dans notre cas, les sentiments de frustration et de *déclin* n'ont pas été sans influence, du moins au début du mouvement d'intégration.

« L'Europe a découvert le monde » selon l'expression de Denis de Rougemont. Pendant longtemps, elle a été son usine, son centre commercial et son *foyer d'activités*. Les régions extra-européennes étaient fortement tributaires de leurs échanges avec les pays européens. Ces liens se sont sensiblement affaiblis en termes relatifs avec l'apparition d'autres « pôles industriels » et l'émancipation économique des pays extra-européens. Cependant, l'Europe continue à représenter un tiers du commerce mondial. Les pays tiers, européens et extra-européens, désireux de préserver leurs échan-

ges avec les pays de la C.E.E., s'opposent à cette tentative d'intégration européenne qui pourrait menacer leurs exportations à destination des Six. Ainsi, l'ancien centre du monde est devenu le point de mire des réactions et des résistances qu'opposent les pays tiers à son intégration. Paradoxalement, ses liens multiples avec le reste du monde agissent souvent en moteur de résistances qui, en menaçant l'unité de la Communauté, ont contribué à la renforcer.

Les conditions économiques et techniques qui président à l'intégration européenne sont foncièrement différentes de celles qui ont entouré l'éclosion d'autres unions. Ainsi, par exemple, aux mécanismes libéraux et non interventionnistes s'est substitué un appareil économique mixte, régulateur, souvent interventionniste, doté parfois d'instruments de planification dite souple.

Ces observations à la fois sommaires et banales font ressentir la distance qui sépare l'intégration européenne des expériences du passé. La réalité européenne nous incite à nous tourner vers une méthode essentiellement pragmatique et opérationnelle.

III. — La méthode opérationnelle.

1. Indicateur de solidarité. — La méthode adoptée par le professeur Haas pourrait être rangée sous cette appellation. Dans son ouvrage *The Uniting of Europe* (9), l'auteur concentre son analyse sur le mécanisme de la Communauté, en particulier de la C.E.C.A., sur les groupes d'intérêts, les partis politiques et les gouvernements, ainsi que sur leur comportement au niveau national et européen.

(9) *Political, social and economic forces, 1950-1957*, London, Stevens Sons Ltd, 1958, 552 p.

Selon M. Haas (10) on peut considérer que le sentiment communautaire et la solidarité s'accroissent :

1° Si, au niveau national, les groupes d'intérêt et les partis politiques acceptent de préférence l'action supranationale à l'action de leur gouvernement national ou s'il y a contestation à ce sujet.

2° Si les groupes d'intérêt et les partis politiques s'organisent au-delà du niveau national afin de peser davantage sur les mécanismes de décisions de leurs gouvernements nationaux pris séparément ou sur l'autorité centrale, et s'ils définissent leurs intérêts en termes qui débordent l'Etat national auquel ils ressortissent.

3° Si les groupes d'intérêt et les partis politiques se rapprochent et se fédèrent dans leur comportement à l'égard de l'organisation supranationale, en vertu d'une idéologie commune qui dépasse les idéologies nationales.

4° Si les groupes d'intérêt et les partis politiques dans leurs confrontations au niveau supranational parviennent à faire éclore un corps de doctrine commune ou un nouveau nationalisme, c'est-à-dire un supranationalisme.

5° Si les groupes d'intérêt et les partis politiques et les gouvernements donnent la preuve qu'ils acceptent l'ordre légal supranational en respectant les décisions de la Cour et d'autres institutions communautaires.

6° Si les gouvernements négocient entre eux de bonne foi et si en général ils parviennent à un accord... ou si lorsqu'ils sont mis en minorité au cours d'une négociation, ils l'acceptent sans se prévaloir du veto formel ou non.

(10) *Op. cit.*, pp. 9 et 10.

Dans cette perspective, l'auteur analyse l'action à objet ou à effet européen que ces forces exercent au niveau national et supranational.

2. Economique et politique. — Cette contribution de valeur appelle deux remarques : en choisissant un cadre politique (*political community*), le professeur Haas aboutit parfois à certains résultats qui semblent dépasser la réalité présente. Insensiblement, il substitue aux limitations qui s'imposent aux institutions communautaires, et partant aux groupes, partis, voire gouvernements, une vision générale et politique. Certes, l'action et les effets de ces forces débordent parfois les limites techniques et économiques. Mais dans l'ensemble ces dépassements sont marginaux et ne permettent pas de franchir le Rubicon qui sépare le technique du politique. Malgré le poids politique de l'économie et les pouvoirs politiques agissant à l'intérieur d'un cadre spécialisé, fermé, *l'intégration partielle n'implique pas une intégration globale*, c'est-à-dire politique. Or la perspective adoptée par le prof. Haas risque de grossir certains effets ou aspects et de leur attribuer une portée générale qu'ils n'ont pas encore. A l'action aux effets partiels pourrait se substituer une interprétation globale. La deuxième remarque est une conséquence de la première : l'étude du processus d'intégration suscité par la création des Communautés européennes amène l'auteur à des conclusions trop favorables quant à l'organisation et l'action supranationales des groupements analysés.

Parvenu à ce point, il nous semble nécessaire de recourir à la notion du *seuil de politification* de Pierre Duclos. Elle permet d'établir des distinctions qui correspondent à la réalité de l'intégration européenne. En effet, elle introduit une différence de degré si ce n'est de nature — bien qu'à un moment donné le changement quantitatif puisse provoquer une transformation qualitative — entre la communauté

politique proprement dite et la portée politique de certaines actions économiques et techniques. Ou en d'autres termes : entre a) une décision ou un appareil politique et b) une décision technique de portée, à effet politique ou un organisme (groupe de pression) à influence politique. C'est au fond la différence entre un *procédé* politique et un *contenu* politique. La *Communauté européenne est politisée sans être politique*. Pour cela, l'essentiel lui fait défaut : un appareil politique habilité à prendre des décisions politiques imposant un cadre et un contrôle politiques à l'ensemble des activités qui se déroulent dans la Communauté.

Mais l'essentiel de la conception de Duclos (11) repose sur l'opposition entre les sociétés *non politifiées* et les sociétés *politifiées*. Les premières se caractérisent par le *procédé diplomatique*, les secondes par le *procédé politique*. Celui-ci comporte constitution d'une machine à sélectionner autoritairement les conduites ou la mise en œuvre d'un appareil spécial de cohésion, la distribution du commandement et de l'obéissance au moyen de cet appareil. Le passage de l'état non politifié au stade politifié constitue la *politification*. Lorsqu'une société a passé d'une catégorie à l'autre, elle a, selon l'expression de l'auteur, franchi le *seuil de politification*.

Cette théorie, apparentée à celle de la communauté intégrée et la communauté *non* intégrée de Deutsch, peut-elle servir de cadre à la recherche européenne ? Tant Duclos que Deutsch définissent deux *états* distincts ou deux points d'arrivée séparés par une ligne ou par une zone. Par son analyse des différences entre *diplomatique* et *politique*, Duclos obtient de nombreuses conclusions ; il nous fournit des points de

(11) La *politification* : trois essais, *Politique*, Revue internationale des doctrines et des institutions, avril-juin 1961, pp. 23-72 et *Fédéralisme et politification*, *op. cit.*, pp. 1-27.

repère. Grâce à ces références, on doit être en mesure de classer une société déterminée. Où situer la Communauté européenne ? Peut-elle être considérée comme une société politifiée ou *non* politifiée ? C'est là l'essence de notre problème. En fait, il tombe sous les sens que la Communauté européenne s'insère précisément entre les deux, dans la *zone de politification* (12). Sur ce sujet, Duclos ne fournit que peu de précisions : il se borne à déterminer l'aspect statique, c'est-à-dire l'état *ante* et *post*, mais non pas le processus dynamique par lequel s'effectue cette transformation. Or, c'est ce mécanisme de politification dans lequel est engagée la Communauté européenne qui forme le centre de notre intérêt. Ainsi, il nous importe avant tout de savoir quels sont les facteurs sociaux qui stimulent ou freinent la formation d'une communauté politique ; par quel processus s'effectue la politification ; quel est le stade atteint par l'intégration européenne. Cette *zone* que Duclos n'a abordée qu'incidemment, ainsi que le processus qui en assure la traversée constituent, nous l'avons vu, le principal objet d'étude de l'équipe de Princeton.

3. Conclusions provisoires. — Les conclusions provisoires suivantes peuvent être tirées de ces remarques : il s'agira, en partie, de prolonger l'étude du professeur Haas, qui s'arrête en 1957. Il faudra tenir compte de la nature fonctionnelle de l'intégration européenne, ainsi que des déséquilibres de forces qu'elle suscite tels qu'une certaine prépondérance des forces économiques sur les forces politiques et sociales. C'est pourquoi, la question du passage du fonctionnel au politique

(12) Le *seuil de politification* est parfois une ligne mais le plus souvent une zone. Cette conclusion se dégage des travaux de DEUTSCH, *op. cit.*, pp. 33 et 35.

et de leur rapport y sera au centre de nos préoccupations théoriques.

Le professeur Haas a limité ses travaux à trois catégories de forces : groupes de pression, partis politiques et gouvernements. Sur ce point, notre recherche devra élargir son analyse au moyen d'autres *indicateurs*. Deux en particulier paraissent significatifs à l'heure actuelle : accords et liens inter-entreprises et inter-personnels; évolution de diverses couches de l'opinion publique. Sous cet aspect, l'approche du groupe Deutsch complète heureusement la méthode utilisée par le professeur Haas.

IV. — *La nécessité d'une méthode dynamique.*

1. *Dosage adéquat.* — La méthode « combinée » ou hybride, imparfaite et mouvante, semble néanmoins répondre à l'objet d'étude de la science politique, à l'état actuel de ses instruments, ainsi qu'à la fluidité et à la spécificité de l'intégration européenne. Elle est le résultat des expériences acquises dans l'étude de l'intégration et de la désintégration des sociétés. Elle se caractérise par son pragmatisme, sa souplesse et son dynamisme. Ainsi, par exemple, elle ne prescrit pas *a priori* un dosage strict entre les techniques qualitatives et quantitatives (13). Au contraire, elle exige que dans chaque cas, dans chaque secteur et pour chaque aspect analysé, on se repose la question du *dosage adéquat*. Cette notion s'inspire d'une idée platonicienne : l'équilibre n'est pas la moyenne — comme on le prétend souvent — mais bien l'équilibre propre de chaque être. En adoptant ce principe, on peut espérer obtenir des dosages qui répondent à la

(13) Cette distinction qui tend à s'estomper demeure valable au niveau actuel des instruments des sciences sociales.

composition du réel. Il est évident que le nationalisme ne peut pas être analysé par le procédé comportant le même dosage que celui appliqué aux échanges commerciaux.

A leur tour, de multiples éléments et données ainsi dépouillés n'ont une signification scientifique ou explicative que dans le cadre d'une *conception globale*, à la fois quantitative et qualitative. C'est ce cadre général qui permet d'assigner à chaque facteur sa vraie place et sa réelle portée. D'ailleurs ce tout que forment le général et le particulier est un ensemble vivant, en pleine évolution : ses composantes s'influencent, se rectifient et se complètent mutuellement.

En examinant la méthode historico-politique, nous avons déjà suggéré la nécessité d'élaborer un tel cadre global et approximatif, donnant un aperçu des principales caractéristiques de l'intégration européenne et mettant en évidence, si possible, ses différences saillantes avec d'autres cas d'intégration. L'exécution de ce travail sera facilité par divers moyens d'analyse proposés par l'équipe Deutsch.

2. *Apport des deux méthodes et processus de décision.*

— En deuxième lieu, nous appliquerons cette méthode « combinée » à l'étude des forces qui agissent ou réagissent dans le sens de l'intégration ou de celles qui s'opposent à ce courant. A cet effet, nous emprunterons partiellement les voies explorées par le professeur Haas tout en complétant son effort selon des procédés indiqués ci-dessous. Sur ce point, les expériences du groupe Deutsch viendront enrichir l'indicateur du professeur Haas.

En dernier lieu, nous essayerons de fournir une dimension réelle des diverses forces et de leurs actions, en analysant quelques points de rencontre de leurs influences. A cet effet, nous nous proposons d'ajouter à l'analyse verticale quelques coupes horizontales : le *processus de décision* et le

jeu d'influences concentrés autour de quelques décisions importantes ou significatives. En faisant porter l'effort sur les diverses phases de la formation et de l'exécution de ces décisions, nous espérons être en mesure d'évaluer avec plus de précision, le rôle des institutions, des gouvernements, de divers groupes de pression et de partis politiques dans un cas concret. La mise à l'épreuve du mécanisme de quelques décisions caractéristiques et l'examen approfondi des situations qui entourent leur formation et leur application recouperont les résultats obtenus par l'analyse sectorielle dans le cadre global et nous fourniront un instrument de contrôle.

Il ressort de ce qui précède que la méthode dynamique n'est nullement une méthode élaborée. Sa caractéristique principale est le recours aux diverses techniques connues selon les exigences de chaque cas. C'est dire qu'elle est avant tout pragmatique et en évolution constante. C'est à l'emploi qu'elle fera ses preuves et qu'elle pourra se perfectionner. Le programme de recherche qui suit illustre plus concrètement les possibilités de cette méthode.

TROISIEME PARTIE

ORIENTATION DES RECHERCHES

I. — Indicateurs et pistes de recherches.

Dans ce chapitre (1), nous passerons en revue les principaux indicateurs et les pistes de recherches que nous avons rencontrés au cours de nos travaux préparatoires. Il s'agira, il va de soi, d'une énumération qui est loin d'être exhaustive et qui demande à être complétée. Des tentatives similaires pourraient conduire progressivement à l'établissement d'une liste systématique d'indicateurs et de pistes de recherches.

Dans le chapitre suivant, nous essayerons de dégager quelques voies à suivre et de suggérer un *ordre de priorité*. En effet, devant cette pléthore d'indicateurs et de pistes, il existe un danger que nous avons déjà signalé : s'engager dans des voies trop nombreuses risque de nous faire perdre de vue les tendances essentielles. Ici encore, à l'échelle de la recherche prise comme un tout, les principes d'équilibre propre et de hiérarchie adéquate trouvent leur pleine application. Mais pour parvenir à préciser concrètement ces notions de base, nous ne devons pas procéder par une méthode *a prioriste*,

(1) Nos entretiens avec les prof. DEUTSCH et MEYNAUD nous ont été précieux pour la préparation de ce chapitre.

c'est-à-dire adopter un modèle théorique que l'on applique ensuite à la réalité sociale. Notre hiérarchie pragmatique et souple reposera sur nos recherches et nos expériences antérieures et se transformera au fur et à mesure que nos travaux futurs l'exigeront. De toute évidence, nous ne suggérons pas une hiérarchie de valeur mais d'utilité.

Pour les besoins de notre exposé — qui n'est qu'un tableau récapitulatif — nous avons regroupé les principales données sous cinq rubriques générales : 1) l'Europe de la culture et des hommes; 2) l'Europe des communications et échanges; 3) l'Europe institutionnelle et économique; 4) forces et gouvernements européens et 5) l'Europe politique. L'ordre et les « catégories » adoptés n'impliquent aucun choix ni aucune relation causale ou temporelle.

Mais nous sommes averti des inconvénients que présente cette « classification » pour provisoire et indicative quelle soit. Du fait de l'interpénétration de divers aspects de l'intégration européenne, certains doubles emplois n'ont pas pu être évités. Ils sont la rançon de notre regroupement par matière. D'ailleurs les frontières entre « catégories » demeurent mouvantes. D'autant plus qu'à travers ces divisions plus ou moins artificielles on perçoit l'unité de notre objet d'étude : l'intégration européenne.

En ébauchant ce tableau général, nous présupposons une corrélation entre ces divers indicateurs et le degré d'intégration. En effet, lorsque les indicateurs s'accroissent en nombre ou en intensité, il est probable que l'intégration évolue dans le même sens. Parallèlement, les chances d'une intégration politique augmentent. Il va de soi qu'en réalité la situation est bien plus complexe. Certains facteurs peuvent croître alors que d'autres stagnent ou diminuent. La difficulté apparaît clairement : il ne suffit pas de déterminer l'intensité des indicateurs et leur nombre par une simple addition; il est indis-

pensable de fixer des *pondérations* qui donneront la mesure de l'importance de divers facteurs. La pondération tiendrait compte à la fois des facteurs pris isolément et par catégorie, ainsi que des combinaisons entre facteurs et catégories (2). La régression d'un facteur secondaire peut être largement compensée par la progression d'un facteur important. Par contre, on conçoit la situation dans laquelle l'addition d'indicateurs secondaires pourrait faire croire à l'existence d'une intégration avancée que, en réalité, l'absence de certains facteurs essentiels rend illusoire. Tel est le cas de l'intégration culturelle de l'Europe au XIX^e siècle qui ne pouvait contrebalancer ses divisions politiques. Cet essai de pondération n'aura pas une portée universelle mais sera conçu en fonction d'un contexte réel déterminé, à savoir l'intégration européenne. Le maniement de cet instrument sera d'autant plus délicat que sa signification pourrait varier selon des situations ou des combinaisons singulières de facteurs. Ces difficultés sont communes à tout effort de systématisation de la science politique.

1. L'Europe de la culture et des hommes. — Ce sont là deux éléments fondamentaux qui ont une influence déterminante sur les formes politiques et sociales. La majorité des travaux portant sur la solidarité des sociétés et leurs structures insistent sur l'importance de la communauté culturelle. En effet, un fondement culturel commun garantit une certaine homogénéité de pensée et d'attitudes qui facilite un accord général sur les principes d'organisation sociale, sur leur interprétation et sur leur application. Or, cette unité de base est un des rares facteurs dont l'existence n'est mise en

(2) Le regroupement par catégorie ne sera retenu que s'il s'avère utile pour les besoins de la pondération générale et dans la forme qui lui convienne le plus.

doute par personne, lorsque l'on oppose la culture européenne à d'autres ensembles culturels. Dans notre perspective, il sera primordial de savoir quel genre de relations se nouent entre culture et intégration, quelles sont leurs interférences et leurs rôles réciproques. L'intégration contribue-t-elle à intensifier l'unité culturelle ? A ce propos, quelques indices traduisant des besoins de coopération à objet ou à contenu européens proprement dits sont significatifs : le rôle des *associations culturelles européennes*, évolution de leur nombre, de leur apport ou de leur influence en fonction notamment du poids de leurs membres. La *formation européenne* paraît particulièrement importante du fait de ces effets profonds et de longue durée, bien que pas trop rapides ou visibles. Elle pourrait être envisagée en tant qu'une pénétration de l'Europe dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur ; cette pénétration peut s'effectuer sous la forme d'une « européanisation » des diverses disciplines — histoire, littérature, géographie peuvent être conçues dans un esprit européen — par des concours ayant des thèmes européens tels que la Journée européenne des Ecoles, par des échanges de professeurs et d'étudiants, ou par la création de chaires spécialisées et d'instituts d'études européennes (3). Deux autres domaines sont la formation des cadres européens et l'éducation civique européenne. En dehors des universités, des hautes écoles et des instituts européens, il existe une vingtaine de centres européens de gestion d'entreprise ; d'autre part, on constate un accroissement de stages de formation ou d'information, organisés par ces diverses institutions, ainsi que par l'industrie, les chambres de commerce, les syndicats, etc.

(3) L'Association des instituts d'études européennes (A.I.E.E.) dont le siège est à Genève, groupe vingt-trois membres dans huit pays européens.

N'est-ce pas là un indice de besoins réels en dirigeants européens ? D'un autre côté, le civisme européen qui peut être répandu à partir de centres de diffusion à tous les niveaux y compris celui de l'éducation populaire, se manifeste en particulier sous la forme du contenu du message.

La signification des *échanges culturels* est plus difficile à déceler. Leur intensité tout en augmentant ne semble pas accuser une dépendance nette à l'égard du mouvement d'intégration. En fait, elle était déjà très grande depuis des siècles dans l'Europe politiquement et économiquement divisée et, à l'heure actuelle, sur le plan international. Cette remarque vaut également pour les échanges de livres, de périodiques et de quotidiens ou bien pour les traductions (4) ; ou pour ceux portant sur des films, spectacles, programmes de radio et de télévision — tâche principale de l'Eurovision qui constitue essentiellement une bourse de programmes nationaux et ne donne lieu que très rarement à des coproductions européennes. D'autres indices sont néanmoins plus révélateurs : la comparaison des échanges et de leurs taux de croissance à l'intérieur de la Communauté européenne, en Europe occidentale, dans le monde occidental, ainsi qu'avec d'autres zones culturelles ; la comparaison similaire portant sur les connaissances mutuelles des cultures nationales — sondages se référant aux auteurs, compositeurs, leurs grandes œuvres ; la part faite aux livres étrangers dans les revues ; la reproduction de nouvelles et d'articles. Les signes sont encore plus clairs lorsqu'on observe une volonté de coopération au niveau ou à objet européens : des réunions et congrès culturels consacrés à l'Europe et, avec une intention de durée, la collaboration entre auteurs, artistes, éditeurs. A titre d'exemple,

(4) Voir l'Index des traductions établi par l'Unesco.

L'*Eurolibri* est une association de cinq éditeurs européens qui font paraître simultanément en cinq langues des ouvrages sur l'Europe. Un autre indicateur est fourni par la place croissante qu'occupe l'Europe dans les livres, les périodiques, les thèses et autres publications. Ces divers aspects sont tous intéressants, mais la priorité devrait être accordée d'une part aux indices les plus clairs et d'autre part aux facteurs les plus actifs dont les effets européens sont les plus généralisés ou intenses.

Quant à l'Europe des *hommes*, elle est aussi prometteuse qu'équivoque. L'importance de ce facteur essentiel en particulier dans une structure démocratique n'est plus à démontrer. Mais son rôle a été mis en évidence par de récentes études sur les possibilités de développement des pays arriérés. Le facteur humain reconquiert la primauté que lui réservaient déjà les droits de la personne en Occident, ainsi que sa place d'honneur dans l'économie européenne qui avait tendance à le considérer comme une denrée abondante. En étudiant l'Europe *sub specie hominis*, on perçoit d'abord l'attachement des Européens à leurs *valeurs communes*, à leur style de vie et de pensée par contraste avec certaines *mentalités nationales* non intégrées dans cet ensemble. Puis on peut filmer la naissance d'une conscience et d'un sentiment européens, qui se manifestent aux niveaux des *idées* et des *attitudes*. Au premier niveau, on assiste à la *pénétration de l'idée européenne* dans les élites et dans les masses. Son degré est mesurable d'après la *place* qu'occupe l'Europe, les activités et les problèmes européens dans la vie des citoyens par rapport à ceux de la nation, de la région et de la commune; ou selon la *fréquence* de l'emploi de termes tels que Europe, européen, supranational, intégration, union ou

Etats-Unis d'Europe, fédération et fédéralisme européens, etc. et l'*importance relative* des thèmes utilisés (5).

Les *attitudes* (6) s'échelonnent depuis l'acceptation passive jusqu'à la participation active : le degré d'*indifférence* ou d'*attention* à l'égard des événements qui se produisent chez le voisin, entre les Six, entre Européens et entre régions d'un même pays, par comparaison; l'attitude face à l'intégration et à ses diverses formes, ainsi que les degrés du consentement. Il serait particulièrement intéressant d'essayer de déterminer les minimums de consentement requis pour la réalisation de certaines formes d'union. Du point de vue de l'allégeance (*loyalty*), un grand effort d'exploration est nécessaire. En s'inspirant des travaux du professeur Harold Guetzkow (7), on pourrait analyser les divers étages et les diverses formes d'*allégeance* : allégeances communales et régionales, puis nationales et européennes; ou celles que l'on observe à ces échelons dans la famille, le groupe, le parti. De même que leurs relations qui vont du renforcement mutuel jusqu'aux conflits en passant par la coexistence. Quelle est la hiérarchie des allégeances en Europe ? A-t-elle subi des transformations du fait de l'intégration ? Y a-t-il une tendance au transfert de l'allégeance nationale à l'Europe ? Quel est le degré d'allégeance européenne chez les citoyens, dans les élites, chez les fonctionnaires et cadres européens ?

Une piste encore plus prometteuse est celle de la *participation* des individus et des groupements aux activités des

(5) Cf. *The Comparative Study of Symbols*, Hoover Institute Studies, Stanford University Press, 1952.

(6) Cf. R. GIROD, *Attitudes collectives et relations humaines*, Paris, P.U.F., 1953 et J. MEYNAUD et A. LANCELOT, *Les attitudes politiques*, Paris, P.U.F., 1962.

(7) *Multiple loyalties : Theoretical approach to a Problem in international Organization*, Princeton, Princeton University Press, 1955, notamment pp. 18 à 29, 36 à 38, 39 à 42 et 51 et ss.

organisations européennes et aux mouvements d'union. Elle est aussi plus facile à suivre à partir de centres d'action européens autour desquels se forment des zones européennes ou l'*eurosphère*. Ici également il faudrait distinguer entre la participation des masses, minime au stade actuel, et celle des élites. Il est bien connu que les constellations d'hommes d'Etat européens — Schuman, Adenauer, De Gasperi — ont un rôle de premier plan dans la marche vers l'union. En élargissant le champ d'étude, il serait intéressant de dresser un tableau des élites européennes, ainsi que de leurs liaisons personnelles, de parenté, d'affaires ou de partis (8). L'élément de substitution de générations, important dans tout changement social évolutif, ne doit pas être négligé, de même que la mobilité des personnes, verticale, d'une couche à l'autre ou horizontale, d'un pays à l'autre. Ce sont des facteurs qui interfèrent avec les mentalités, les attitudes et les allégeances.

Ces pistes seront explorées par les méthodes de la science politique qui combinent les données statistiques, des enquêtes, des entretiens avec des appréciations qualitatives. Des résultats multiples obtenus par des voies diversifiées faciliteront un contrôle croisé, et permettront d'autre part de vérifier et de prolonger les *sondages d'opinion* existants. Nous pensons en particulier à une grande enquête menée par « Gallup international » dans les six pays de la Communauté en janvier-février 1962 (9) qui paraît dénoter un consentement

(8) Cf. K.W. DEUTSCH, *Nationalism and social Communications*, New-York, John WILEY et SONS, Inc., 1953, pp. 18 et ss. et J. HOUSIAUX, *Le pouvoir de monopole*, Paris, Sirey, 1958, pp. 236 à 240.

(9) *Communauté européenne*, décembre 1962, pp. 9 à 13. Dans l'ensemble, sept personnes sur dix sont pour. Le consentement le plus large est enregistré aux Pays-Bas (87 %) et en Allemagne (81 %) ; le

généralisé en faveur de l'Europe. Quels que soient la difficulté d'interprétation ou les problèmes délicats de sélection d'échantillons, de comparaison et de maniement de résultats que soulèvent de tels sondages, leur application courante dans le domaine politique nous apporterait un éclairage nouveau et des données quantifiables qui complèteraient des prévisions intuitives. Est-il besoin de rappeler la leçon des élections françaises de novembre 1962 ? La surprise avait été prévue par un sondage, dont personne n'a tenu compte. En poursuivant l'analyse de divers aspects de l'opinion européenne, nous ne devons pas omettre d'étudier les conséquences du voyage du général de Gaulle en Allemagne, qui semble avoir sensibilisé plus directement l'opinion allemande à l'idée européenne. Quel est le rôle dans le mouvement d'intégration des « héros supranationaux » (10), des « symboles européens », dont certains thèmes tels que paix, prospérité, civilisation ont été mis en lumière par l'enquête mentionnée ? Les questions ne manquent pas.

2. L'Europe des communications et des échanges. — C'est un des aspects principaux de l'intégration européenne. Celle-ci procède, dans une première étape, par la suppression des barrières, par la mise en communication des espaces nationaux et par la création de cadres institutionnels qui assurent l'efficacité et la durée des échanges. Cette méthode concerne toute espèce d'échanges : d'idées, de traditions, d'informations aussi bien que d'hommes, de produits et de capitaux. Nous avons la possibilité d'appliquer ici les théories des com-

moins élevé au Luxembourg (27 %) et en Italie (60 %). *Adde* : Revue *Sondage*, 1955 ; Ernest DICHTER, *Europas unsichtbare Mauern*, Dusseldorf, Europa Union Verlag, 1962.

(10) Cf. Robert A. KANN, *The Habsburg Empire. A study in integration and Desintegration*, New-York, F.A. Praeger, 1957, pp. 168 et ss.

munications sociales qui ont connu un grand développement aux Etats-Unis, ainsi que de les mettre à rude épreuve. Nous aurons recours tout spécialement aux travaux du professeur Deutsch qui a adapté cette théorie aux intégrations nationales, puis l'a étendue aux intégrations internationales et régionales. Son principe de base est le suivant: il n'y a pas de communauté ou de société sans culture; et d'autre part, il ne peut y exister de société, de division du travail sans un minimum d'échanges d'informations, sans communications. En parlant de *communauté*, le professeur Deutsch met l'accent sur l'aspect de *communication* (11). Mais quelle que soit l'attitude que l'on adopte face à son principe, d'ailleurs foncièrement instrumental, sa contribution méthodologique à l'étude de l'intégration en général demeure essentielle. Il a notamment défini, dans le 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. Ces instruments pourront être utilisés, tout en observant l'esprit et le milieu dans lesquels sont pratiqués les échanges, ainsi que l'influence

(11) *Nationalism and Social Communication*, op. cit., pp. 69 et 63 ; voir également du même auteur : *Shifts in the Balance of Communication Flows : A Problem of Measurement in International Relations*, dans *Public Opinion Quarterly*, Spring 1956 ; *Toward an Inventory of basic Trends and Patterns in comparative and international Politics*, dans *American Political Science Review*, March 1960 ; *A statistical Model of the gross Analysis of Transaction flows*, en collaboration avec R. SAVAGE, dans *Econometrica*, July 1960 ; *Towards Western European Integration : An Interim Assessment*, *The Journal of International Affairs*, n° 1, 1962 ; consulter également *Mass Communications*, éd. Wilbur Schramm, Urbana University of Illinois Press ; Ithiel de Sola Pool et al., *The Presige Papers et Symbols of Internationalism*, Stanford, Stanford University Press, 1951 et 1952 ; les autres études contenues dans *Public Opinion Quarterly*, Spring 1956, préparées sous la direction de I. de Sola Pool et F. Bonilla.

d'autres facteurs et impondérables : cadres institutionnels, durée, sécurité, confiance, rapports d'amitié.

En gros, cette méthode pour mesurer les échanges consiste dans la construction d'un *modèle indifférent* ou d'un *modèle nul* de communications d'un type défini entre plusieurs unités, telles que les pays ou régions. Ceux-là sont inscrits sur une matrice où figurent les échanges globaux de chaque pays, ainsi que leur répartition par pays. Parmi les échanges globaux on distingue ceux qui partent d'un endroit et ceux qui y aboutissent. Ces calculs s'échelonnent sur plusieurs années de façon à permettre des comparaisons. En sus des chiffres indiquant des échanges « indifférents » proportionnels à la grandeur des pays, qui désignent des « échanges escomptés », on rapporte les chiffres correspondant aux « échanges réels ». Ces deux séries de données, « indifférentes » et « réelles », permettent de mesurer 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 accusent un surplus de 20 % par rapport au commerce qu'ils auraient eu s'ils eussent été indifférents. L'écart indique l'incidence d'autres facteurs sur leur commerce. Par cette méthode, nous pourrions obtenir des indications concernant les degrés de cloisonnement ou d'intégration entre pays et leur évolution dans le temps (12). Pour parvenir à des conclusions valables, nous serons cependant obligé de replacer ces données chiffrées dans le cadre global des échanges.

(12) *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 MM. K.W. DEUTSCH, P. DUCLOS, R. GIROD, J. MEYNAUD, A. WEILENMANN, E. LEWIS, H. SCHWAMM, D. SÉJANSKI, pp. 8 et 9 ; *Toward an Inventory*, op. cit., pp. 46 et 47 et *A statistical Model*, op. cit., p. 551.

Ce procédé, adapté aux conditions particulières de l'intégration européenne et manié avec circonspection, pourrait être employé pour évaluer l'incidence de la Communauté européenne sur les échanges entre pays membres et avec d'autres pays européens ou extra-européens. Evidemment, la différence entre les échanges escomptés et les échanges réels de *produits* serait fonction non seulement du poids économique des partenaires, mais également de leur degré de développement économique, des effets de la conjoncture, des distances qui les séparent et des liens qui les unissent. De plus, il serait intéressant de faire des rapprochements entre ventes mutuelles exprimées en pourcentage du produit national. Cet essai d'estimer l'importance réelle des échanges de produits peut être complété par des enquêtes sur les indications d'origine — *Made in France, Made in Germany* — que portent certains produits, leur influence sur l'écoulement de ces marchandises et surtout leur rapport avec la représentation que les nationaux d'un pays se font de leurs voisins. Il y a là un indicateur qui, combiné avec d'autres, nous aiderait à mesurer le degré du sentiment de communauté (13). On pourrait également envisager la question de savoir si les échanges accrus tendent à imposer une uniformisation de produits et, partant, un goût uniforme. Cette question n'est pas sans relation avec celle du maintien de la diversité culturelle dans l'union. Quels sont les effets de l'intégration sur ce mouvement de « standardisation » ? Concernent-ils indifféremment les produits techniques et les produits artistiques ? Dans la même perspective, l'étude des moyens publicitaires et de leur adaptation à l'intégration ne sera pas moins significative des changements auxquels nous assistons. Nous y retrouverons d'ailleurs une difficulté bien familière : faire le

(13) E. DICHTER, *op. cit.*, p. 6.

départ entre les transformations conjoncturelles et structurelles, les influences générales et celles dues plus particulièrement à l'intégration, qui se conjuguent et interpénètrent.

Les échanges de *correspondance* pourraient être soumis au même traitement. En effet, les statistiques de l'Union postale universelle nous fournissent des données de base pour l'élaboration de matrices selon le modèle du professeur Deutsch et leur évaluation d'après son échelle de l'intégration internationale et de l'autonomie nationale. Cette échelle comprend le taux d'échanges extérieurs et intérieurs de correspondance et le pourcentage des échanges extérieurs dans l'ensemble des échanges. Ces deux indices offrent des éléments d'une interprétation (14). La lecture des chiffres apparaît une fois de plus comme l'obstacle principal à l'emploi de la méthode quantitative en science politique. En reprenant l'exemple des *échanges de lettres* entre la France et l'Allemagne au cours de la période 1888-1958, nous constatons que la part mutuelle exprimée en pourcentage du total de la correspondance avec l'extérieur de chacun des deux pays, atteint le maximum en 1888 et 1913 avec 15,2 et 12,3 respectivement, et le minimum en 1937, avec 3,7. Après la deuxième guerre mondiale, le redressement de la courbe est net : 4,4 en 1952 et 8,9 en 1958. L'évolution des *échanges commerciaux* est quelque peu différente, le mouvement ascendant en étant plus accentué : de 9,4 en 1880 et 9,1 en 1913, la part mutuelle du commerce décroît pour atteindre son niveau minimum de 5,5 en 1937 ; puis elle passe à 6,6 en 1952, à 9,4 en 1958 pour s'élever à son maximum avec 11,1 en 1959. De ce tableau (15), le professeur Deutsch tire trois

(14) *Shifts in the Balance*, *op. cit.*, pp. 149-156 ; du même auteur, *The Propensity to international Transactions*, polycopié, pp. 6 et ss.

(15) *Towards Western European Integration*, *op. cit.*, pp. 11 et 12.

conclusions : les proportions demeurent assez proches de celles de 1913 ; mais elles impliquent un gain réel dans leur préférence mutuelle, puisque la part de ces deux pays dans les échanges mondiaux est bien plus réduite vers 1950 qu'elle ne l'était au début du siècle ; cependant, ces parts restent bien en deçà des niveaux qui existent en général entre Etats ou Cantons membres d'une fédération ou d'une communauté fusionnée.

Les mouvements de *voyageurs* et *touristes* ou de *migrants* se prêtent à une analyse similaire (16). Ces mouvements influent sur la représentation et la compréhension mutuelle, attaquant ainsi les stéréotypes nationaux. Dans la catégorie de voyageurs et touristes, une distinction devra être introduite, notamment entre voyages de tourisme et déplacements pour affaires dont les motivations et la portée quant à l'intégration sont différentes. Le mouvement des *migrants* paraît offrir un indicateur plus significatif, surtout au moment où l'Européen hésite à quitter son pays et devient plus sélectif. Il semble possible de mesurer, dans ce domaine, les effets de la Communauté européenne sur la circulation effective de travailleurs, de professionnels et d'autres *migrants*. Dans cet ordre d'idées, le professeur Deutsch a observé un contraste frappant entre, d'une part, le taux toujours croissant d'intégration entre régions d'un pays et, d'autre part, le taux bas et parfois en diminution entre divers pays. Parmi les cas qu'il mentionne figurent celui des Etats-Unis et de la Suisse. Aux Etats-Unis, d'après les statistiques de ces derniers cent ans, environ 30 % d'Américains résident en dehors de leur Etat de naissance ; en Suisse, cette proportion a passé de 20 % en 1860 à environ 40 % en 1950 (17). Ces taux pour-

(16) *Shifts in the Balance*, op. cit., p. 157.

(17) *The Propensity*, op. cit., p. 9.

raient être utilement comparés à ceux que l'on obtiendrait, par la même méthode, pour la Communauté et d'autres pays et régions de l'Europe occidentale.

Les échanges de *professeurs* et d'*étudiants* constitueraient un chapitre des communications. Par le même procédé, il est possible de mesurer la proportion des étudiants européens et étrangers dans les universités nationales. Ainsi par exemple, d'après les statistiques officielles, le nombre d'étudiants étrangers dans les universités belges s'est accru. Mais selon l'observation du professeur Deutsch, ce sont là des chiffres absolus qui ne tiennent pas compte de l'accroissement supérieur d'étudiants belges. La part des étudiants étrangers qui était de 13 % en 1900, puis de 30 % en 1913, est tombée à 11 % en 1938 et a atteint le minimum en 1948 avec 5 %. Depuis, un redressement a été enregistré, mais la part des Européens demeure encore réduite. Telle est l'interprétation si l'on s'en tient aux chiffres et l'on néglige le *contexte* qui est essentiel. On remarque en effet que les Européens provenaient en grand nombre des Balkans ou d'autres régions européennes sous-développées qui à l'époque ne disposaient pas d'équipements universitaires. La situation ayant changé, l'étudiant qui se déplace aujourd'hui cherche notamment un complément linguistique, un enseignement optimum ou une spécialisation supplémentaire. Dans cette perspective, les échanges européens prennent une signification particulière en raison de leur motivation (18).

Les divers *moyens d'information* (18 bis) — presse, radio, télévision, cinéma, conférences publiques, colloques — méritent une étude détaillée. En dehors des échanges de program-

(18) *Pour une analyse*, doc. cit., voir les interventions du prof. DEUTSCH et de l'auteur, pp. 8 et 17.

(18 bis) Voir J.-R. RABIER, *Le Marché commun et la presse périodique*, dans *L'Edition et l'Europe*, Bulletin du Centre européen de la Culture, février 1963, pp. 23 à 32.

mes, de nouvelles ou de conférences, il est indispensable de dénombrer les références au pays d'origine, à la Communauté, à l'Europe, à d'autres pays, à des organisations mondiales ainsi que d'évaluer leur importance relative. Ce recensement ne peut, certes, être pratiqué jour par jour. Le choix portera sur deux mois par année par exemple, dont on déduira des moyennes générales. De cette manière, il sera établi une échelle selon la fréquence et l'importance de références, de termes ou symboles nationaux, européens et internationaux (19) ainsi que leur évolution dans le temps. Ce sont là les quelques pistes qui se proposent à nous dans le domaine des communications. Explorées systématiquement, elles nous fourniront 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.

3. L'Europe institutionnelle et économique. — Quelques observations suffiront dans ces secteurs qui ont été le plus fouillés. L'importance des institutions européennes n'est plus à démontrer. Cet aspect institutionnel constitue un élément nouveau par rapport à l'intégration économique entre pays européens telle qu'elle existait dans les années 30. Ce n'est pas par un hasard si des auteurs aussi différents que Hauriou, Easton ou Jean Monnet insistent sur le facteur institutionnel, sur son caractère de durée et de permanence. Jean Monnet se plaît à citer le philosophe suisse Amiel qui disait : « L'expérience de chaque homme se recommence. Seules les institutions deviennent plus sages ; elles accumulent l'expérience collective et, de cette expérience et de cette sagesse, les hom-

(19) Pour un exemple concret d'application d'une méthode similaire consulter J. FREYMOND, *Le conflit sarrois, 1945-1955*, Bruxelles, Ed. de l'Institut Solvay, 1959, chap. sur l'opinion publique.

mes soumis aux mêmes règles verront non pas leur nature changer, mais leur comportement graduellement se transformer » (20). Ce facteur gagne en importance à mesure que le champ d'intervention gouvernementale s'étend.

Les *Communautés européennes* constituent un *pôle d'action ou d'attraction*. Aux études sur leurs structures et pouvoirs — formation et application de décisions communautaires — il faut ajouter celle d'autres faces restées dans l'ombre : esprit et allégeance des *fonctionnaires* européens ; sphère, fonctions et influence des *experts européens* — gouvernementaux, patronaux, et syndicaux, indépendants ; rôle des *secrétariats* des institutions communautaires et notamment du Conseil des ministres ; fonctions et esprit des *représentants permanents* ; influence de *correspondants* de grands journaux accrédités auprès des Communautés ; bref, il s'agira de chiffrer et d'analyser les éléments institutionnels de l'*eurosphère* et de suivre son évolution.

Les institutions européennes ont déclenché un processus d'action et de réactions dont les *effets* ont parfois dépassé les prévisions les plus optimistes. De notre point de vue, l'essentiel est le degré d'*interpénétration* économique au niveau gouvernemental ou des forces économiques. Ainsi, l'interpénétration des économies nationales pourra être décelée dans le degré du rapprochement des politiques économiques et leur dépendance mutuelle effective, dans le stade atteint sur la voie d'une politique commune dans divers secteurs : monétaire, agricole, *antitrust*, sociale, des transports (21). Un indi-

(20) J. MONNET, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert LAFFONT, p. 44.

(21) Voir le *Programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape*, Bruxelles, Commission, 24 octobre 1962, qui par les prolongements même qu'il propose, indique les limites réelles de la politique commune dans la C.E.E.

cateur significatif nous est fourni par le taux de croissance des pays membres pris séparément et en relation avec le taux de la Communauté. Sous le même angle, il faudra observer le rapprochement des taux d'intérêt, l'interdépendance des taux de change, l'introduction d'actions d'une bourse à l'autre dans la Communauté ainsi que le parallélisme entre les mouvements en bourse. Les résultats de ces observations seront rapportés sur un tableau qui permette leur comparaison à la fois dans le temps et dans l'espace (22).

Au niveau des forces économiques, les effets de la Communauté se traduisent par une coopération accrue et plus permanente entre groupements et entreprises. Cette collaboration se développe sur trois paliers : entreprises et groupes, fédérations par produit ou secteur, organisations faïtières. Les liens les plus denses se sont tissés dans la banque et la finance, où il est le plus facile de les faire et défaire; puis dans l'industrie et l'agriculture, où ils sont plus caractéristiques du degré d'intégration et de confiance en un avenir commun; et, enfin, par ricochet, dans le secteur publicitaire. Ces divers secteurs interfèrent et s'accroissent mutuellement. Voici deux types d'effets : dans le domaine de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, les organisations européennes dépassent en 1960 le chiffre de 80, dont 54 pour l'industrie et 22 pour le commerce; à lui seul, le secteur agricole avec plus de 80 associations professionnelles, est pratiquement organisé à l'échelon de la Communauté (23). Au niveau de groupes

(22) Comme pour les échanges, il sera distingué les effets conjoncturels, structurels et ceux de l'intégration.

(23) *Répertoire des organismes communs créés dans le cadre de la C.E.E. par les associations industrielles, artisanales et commerciales*, Commission de la C.E.E., 1960 ; *Répertoire des organisations agricoles non gouvernementales groupées dans le cadre de la C.E.E.*, mai 1959 ; *Bulletin de la C.E.E.*, 1961.

et d'entreprises, il serait intéressant de sonder la volonté de durée que révèlent certains liens. Ainsi, à côté d'accord de vente, de prix ou d'exportation, faciles à délier, on recense de nombreux accords de rationalisation, de spécialisation, de coproduction, voire de concentration et de fusion. Bref, il s'agit de prendre la température de la solidarité d'affaires à affaires et de mesurer ses variations à partir d'un seuil d'intégration.

4. Forces et gouvernements européens. — Sous cette rubrique seront étudiées tant les forces « européennes » que les forces « anti-européennes » ou les forces indifférentes. Ces grandes catégories comprendront des sous-divisions qui exprimeront des différences, notamment celles correspondant aux types de forces : groupes d'intérêt ou groupes idéologiques. D'autre part, il sera tenu compte des distinctions entre positions doctrinales et attitudes concrètes qui font apparaître la relativité du concept de « forces européennes ». Par l'observation des forces qui s'opposent à l'union, il sera possible de déterminer les principaux centres de résistance à l'intégration européenne. Sous cet angle, les syndicats et les partis d'obédience communiste, ainsi que les organisations paracommunistes fourniront des indices précieux sur l'évolution tactique d'un des principaux noyaux d'opposition active. En outre, les délimitations de la masse flottante et des centres européens les plus actifs (24), indispensables à un effort scientifique, pourront constituer des points d'orientation pour une action européenne efficace.

Guidées par les décisions fondamentales dans le domaine de l'intégration européenne, les recherches ne porteront pas

(24) Voir à titre d'exemples des recherches entreprises sous la direction d'Altiero Spinelli avec l'aide de la Fondation Adriano Olivetti, qui sont plus directement orientées vers une action à fondement scientifique.

seulement sur les groupes de pression, les partis politiques, sur la presse et d'autres moyens d'information, mais aussi sur le rôle des *églises* et des *mouvements de jeunes*, nationaux et européens. C'est ici que peut intervenir le facteur des possibilités nouvelles que l'union ouvre aux élites montantes ou celui des volontés de transformation qui se traduit par la recherche de buts nouveaux ou la réalisation en commun de grandes entreprises. L'eurosphère s'élargit pour embrasser tous ceux dont les fonctions ou les intérêts sont en relation étroite avec l'intégration.

Un tableau chronologique des gouvernements et des administrations encadrera les recherches dans ce domaine. Il contiendra si possible des indications sur les tendances politiques et les liens personnels ou autres des *gouvernants* et fera ressortir des constellations de partisans de l'Europe unie. Des travaux portant sur le personnel et les services « européens » qui existent dans les gouvernements, ministères et administrations sous la forme de départements, sections ou personnes responsables, de comités interministériels ou de coordination à divers échelons, serviront de base aux recherches ultérieures. Le terrain a été déblayé par des études entreprises parallèlement dans plusieurs pays sous la direction du professeur Max Beloff, dont l'objectif est de déceler les effets des organisations internationales sur les structures gouvernementales et administratives (25). A partir de là, il con-

(25) M. BELOFF, *New Dimensions in Foreign Policy. A Study in British Administrative Experience, 1947-59*, Londres, Georges ALLEN et UNWIN Ltd, 1961. Les autres études ont été confiées notamment à M. TOSTI pour l'Italie, à M. GERBER pour la France et à un groupe de l'Institut Royal des Relations Internationales dirigé par le baron Snoy et d'Oppuers. Leurs études bien que générales sont consacrées en bonne partie aux organisations européennes dont les effets sont les plus profonds. Les changements qu'elles ont provoqués ne concernent pas seule-

viendrait de définir et de chiffrer cette couche de l'*euro-sphère* appartenant aux gouvernants nationaux. Les problèmes des générations trouveront une bonne place dans ce chapitre. La fréquence des réunions, institutionnalisées ou non, au niveau national ou à celui de la Communauté pourra être utilement comparée à d'autres types de rencontres, notamment celles entre Occidentaux. Comme dans d'autres secteurs, l'évolution de l'attitude des gouvernements et des administrations, mais aussi des autorités régionales et communales, face aux décisions et aux problèmes communautaires, fera l'objet d'une analyse approfondie. L'application de divers *tests* permettra d'évaluer le degré de solidarité politique et son évolution : le rapprochement facilite-t-il et dans quelle mesure, la solution de problèmes politiques entre pays membres de la Communauté ou entre pays européens en général ? Le conflit de la Sarre, le conflit italo-autrichien, la conclusion de la convention frontalière entre la France et l'Allemagne, sont autant de cas où cette solidarité a été mise à l'épreuve. Parmi de nombreuses questions que l'on pourra imaginer nous en mentionnerons une qui nous paraît significative : la cohésion face à l'extérieur s'est-elle accrue et dans quelles proportions ? Cette question se pose à propos de problèmes généraux comme au sujet des négociations entre la Communauté et la Grande-Bretagne. La cohésion est-elle plus forte dans ce secteur communautaire que dans les secteurs réservés aux États membres ?

5. - L'Europe politique. — Quelqu'indispensable qu'elle soit, la solidarité entre gouvernements n'est pas une assise

ment les structures administratives au sens étroit du terme, mais aussi les « structures des relations humaines ». Cet aspect a été mis en relief par M. GERBER par comparaison aux structures d'organisation qui extérieurement ont peu évolué en France.

suffisante pour une union politique. En effet, la création d'une Europe politique 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'agira ici avant tout de prendre la température de l'ambiance politique, d'évaluer le degré de volonté « européenne », d'observer la politisation de la Communauté et les voies conduisant à l'union politique.

Pour apprécier le degré d'intensité de la *volonté politique* existante et prévisible d'ici quelque temps, on peut compléter les estimations qualitatives par des indicateurs quantitatifs. Le professeur Deutsch constate tout d'abord que la volonté politique n'est pas une cause sans cause. Ses effets ainsi que son « écologie » peuvent être mesurés. L'idée consiste à essayer de mesurer ce qui est mesurable afin d'affiner notre appréciation des éléments qui ne le sont pas (26). A cet effet, le professeur Deutsch a proposé deux séries de *tests* permettant de mesurer la volonté nationale (27) dont certains pourraient être adaptés pour nos besoins.

La première série de *tests* dits de cohésion consiste 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, qui assure une adaptation continue en cours d'exécution d'après les résultats obtenus. Cette technique permet de mesurer la mémoire mais aussi l'autonomie d'un organisme ou d'une organisation par un *test* double portant à la fois sur la capacité structurelle intérieure et les résultats extérieurs

(26) *Pour une analyse*, document cité, p. 15.

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

observables. La question de savoir dans quelle proportion ces résultats mesurables demeurent en deçà de la capacité structurelle induite est primordiale pour toute unité sociale organisée, entreprises, nations ou communautés supranationales. En recourant à ce concept, le professeur Deutsch suggère de mesurer la *capacité d'adaptation* d'une nation aux nouvelles tâches, ainsi que le *taux de sa capacité à apprendre*. Dans la mesure où ce processus d'adaptation ou de formation dépend des cultures et des gouvernements nationaux, il servira d'indice relatif à l'efficacité du système national de communications sociales. D'autre part, cette technique permet de mesurer l'intensité des messages importants au niveau national par rapport à l'intensité des messages personnels ou locaux. Il semble que, sans difficulté majeure, cette technique pourrait être transposée au plan européen. L'intensité constatée au niveau de la Communauté 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 de 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. Les données ainsi obtenues seraient insérées dans un contexte plus large (28).

La deuxième série comprend des *tests de complémentarité*, fondés sur la *transmission d'informations* et sur la *capacité de prévoir le comportement* des autres membres d'une communauté. Les techniques existantes permettent de mesurer la fidélité dans la transmission de messages, d'évaluer quantitativement à quel point les différences de langues ou

(28) *Ibid.*, p. 152.

de nationalité forment des obstacles aux communications sociales et de déterminer ceux qui se dressent entre pays, entre diverses régions d'un pays ou entre diverses catégories de citoyens. Des comparaisons entre ces résultats fourniraient des renseignements intéressants sur le degré d'efficacité des communications dans la Communauté. L'intégration des communications sociales est-elle plus poussée dans un pays que dans la Communauté ? Les différences entre régions d'un pays sont-elles plus ou moins accusées que celles entre pays membres de la Communauté ? 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 la Communauté sur l'intégration des communications sociales ? Celles-ci sont-elles plus intégrées dans la Communauté qu'entre d'autres pays européens ?

D'une application générale, le *test du groupe de travail* ou de la capacité d'organisation semble particulièrement indiqué pour l'analyse des institutions communautaires. Ces *tests*, qui permettent de déceler la rapidité et l'efficacité dans la formation d'équipes, pourraient être employés pour la sélection du personnel à l'exemple de ce qui se pratique pour le service militaire ou dans l'industrie. De toute manière, cette technique servira pour l'étude de la formation et du rendement des équipes communautaires. Ces groupes de travail présentent un intérêt spécial du fait qu'ils sont composés de personnes de diverses nationalités parlant des langues différentes. De plus, ils se prêtent fort bien au *test de substitution* qui consiste à remplacer les personnes d'une nationalité par les personnes d'autres nationalités pour déterminer des dosages et des combinaisons optimums. Avec le *test de la capacité à apprendre et à travailler dans d'autres langues*, les *tests* mentionnés sont des instruments indispensables pour nos recherches ainsi que pour une organisation rationnelle

des institutions communautaires. Selon la suggestion du professeur Deutsch, leur application peut être étendue à la nation et à l'intégration européenne (29).

La série des *tests* sur les possibilités de *prévisions du comportement* d'autrui, en rapport avec la communauté culturelle, porte sur la ressemblance entre associations de mots et la compréhension des allusions ou des plaisanteries; sur une certaine similitude de réactions spontanées; sur le sentiment de « nous »; et sur la prédiction qui résulte de l'introspection que l'on retrouve sous la forme d'intuition, par exemple, chez les hommes politiques; cette intuition, généralement localisée, ne s'applique pas nécessairement aux relations internationales. Ces *tests*, bien que moins importants que ceux du groupe de travail ou de substitution, pourraient être mis à profit pour l'observation de la formation d'un esprit communautaire dans les institutions et associations européennes. De même, on pourrait examiner dans quelle mesure les hommes politiques ont acquis le sens des affaires communautaires. Le *test* complémentaire de communauté de *modèles à imiter* a servi parfois pour définir une communauté nationale; en effet, celle-ci assurerait une certaine homogénéité de modèles à imiter qui, de ce fait, deviendraient prévisibles. Cette homogénéité existe-t-elle sur le plan européen et dans quelles proportions ? Est-elle plus accentuée parmi les Six depuis le début de leur intégration ? Quel est son degré entre régions à l'intérieur d'un pays ? Sa ligne de démarcation suit-elle le tracé des frontières ? Dans la mesure où les écarts sont enregistrés, ils permettraient d'observer la puissance unificatrice du pouvoir politique national et peut-être d'en déduire certaines considérations valables pour les recherches européennes.

(29) *Ibid.*, p. 82.

Ces divers indicateurs contribueront certes à l'analyse de l'intégration sociale de la Communauté et des pays européens. Mais il nous semble qu'ils ne concernent que plus ou moins directement la volonté politique. L'intensité de cette volonté pourrait être mesurée par sondage dans diverses catégories de citoyens ou, par la méthode du professeur Lerner, parmi les dirigeants dans la Communauté. Par cette double technique, nous serons à même d'évaluer les degrés de volonté qui se manifestent en faveur des diverses formes d'union politique, tout en tenant compte du poids de diverses couches, et de leur participation à la création d'une Europe unie. Sur la base de ces données, il serait possible d'établir des prévisions pour 1975; celles-ci devraient prendre en considération la substitution des générations qui introduit des changements de motivations et d'objectifs. En étudiant les dirigeants, nous nous efforcerons de voir dans quelle mesure des liens permanents de communication existent entre diverses couches et diverses nationalités de dirigeants, ainsi que de préciser la tendance à la constitution d'une catégorie de dirigeants européens. Plus tard, il faudra observer quels sont les éléments qui entrent dans la composition de cette nouvelle catégorie pour savoir notamment si, comme dans certaines expériences du passé (30), elle comportera un mélange de catégories sociales et constituera, partant, un certain renouvellement de l'élite européenne. En dehors de catégories ou de dirigeants politiques importants, d'autres facteurs, à première vue secondaires, pourraient peser sur l'évolution politique. Ainsi par exemple, les paysans, sensibilisés par la politique agricole commune, pourraient devenir, contrairement à leur tradition conservatrice, un élément moteur dans la formation d'une union politique.

(30) Cf. *Political Community*, op. cit., p. 88.

Comme à propos des forces européennes en général, nous distinguerons les facteurs qui poussent vers l'union de ceux qui y opposent une résistance active ou passive. Sur le plan politique, il n'est cependant pas moins essentiel de connaître des forces indifférentes qui seraient mobilisables. C'est un fait banal que la masse flottante ou indifférente joue parfois un rôle d'arbitre entre les forces engagées. Par ces diverses approches convergentes ou complémentaires, il sera possible d'esquisser un tableau de classification de facteurs politiques selon leur appartenance, leur fonction, leurs force et poids relatifs.

Bien que l'oubli des origines soit un des traits marquants des forces montantes, l'étude de la formation de la volonté politique sera précédée d'une introduction sur ses origines et ses premières manifestations. Cette introduction comprendra entre autres les initiatives européennes lancées par les résistants de divers pays, la physiologie des mouvements européens, les oscillations de la volonté politique dont un des points culminants semble être le Congrès de La Haye de mai 1948 et la création de la C.E.C.A., première étape d'une fédération européenne (31). Puis la rupture de ce mouvement ascendant avec l'échec de la C.E.D., qui entraîne dans sa chute le projet d'une Communauté politique, marque un temps d'arrêt et un changement de direction. L'entente franco-allemande, ses motifs et son évolution, constituera un des axes de cette esquisse préliminaire.

(31) Paradoxalement, il n'existe pas d'ouvrage complet sur les origines de l'intégration et les mouvements européens. Un tel projet a été conçu par l'équipe de *Europa Archiv* et le Département européen de l'Association allemande de politique étrangère à Bonn. L'histoire de la naissance de l'Europe unie devrait être écrite encore du vivant des grands militants européens afin de bénéficier de leurs témoignages personnels.

Divers autres aspects seront abordés dans ce chapitre : le passage de l'Europe économique à une Europe politique, la politisation des secteurs économique et social et l'« euro-péanisation » de certaines questions nationales; déséquilibre au niveau européen des secteurs dont certains plus intégrés ont plus de poids à l'exemple du secteur économique; les facteurs extérieurs qui pèsent directement sur la vie de la Communauté et des pays européens, tels que la bipolarité accentuée par les armements nucléaires, les réactions des tiers, les pressions défavorables (U.R.S.S.) ou celles qui visent à infléchir la politique communautaire et l'intégration dans un certain sens (U.S.A.); les différentes voies conduisant à l'union politique : mouvement populaire, élections européennes, constituante ou traité entre gouvernements instituant l'union tel le projet Fouchet; les diverses formes, fédérale ou confédérale, présidentielle ou parlementaire, selon l'intensité de la volonté politique et les tendances réelles. Tels sont les principaux aspects à examiner.

6. Critères de sélection. — Notre propos ici est de mettre un peu d'ordre parmi ces indicateurs qui n'ont pas tous la même valeur pour les recherches européennes. Le but est d'en tirer le maximum. Deux critères principaux nous orienteront dans notre choix : l'importance de l'indicateur et la possibilité d'en disposer sans payer un prix exorbitant. C'est ainsi que nous éviterons de procéder à de grandes enquêtes ou à des calculs multiples à propos d'indicateurs mineurs tels que celui concernant le mouvement touristique. Par contre, des dossiers seront constitués et des tableaux dressés pour chaque catégorie d'indices pour lesquels des données de base sont disponibles ou faciles à réunir. Des travaux plus poussés ne seront entrepris que pour certains indicateurs considérés comme très importants ou n'ayant fait l'objet d'aucun essai d'application dans le domaine de l'intégration européenne.

En dehors des indicateurs culturels à long terme tels que l'éducation européenne, certains sont plus significatifs de l'intégration actuelle et faciles à détecter : la place de l'Europe dans les publications et dans les communications culturelles; des coproductions à sujet ou à caractère européens; et surtout des associations et des groupes de pression culturels poursuivant un but européen ou agissant dans l'espace européen. Quel que soit l'intérêt que présente l'étude des attitudes et des motivations, celles-ci doivent être mises en parallèle avec le comportement réel, car l'intégration effective n'existe que si les membres d'une communauté témoignent leur allégeance par leurs actes. L'eurosphère des personnalités et des élites, ainsi que les foyers actifs relativement faciles à repérer, figurent parmi les facteurs essentiels de l'intégration au stade initial. A ce stade, en effet, les lignes ou les foyers de force deviennent déterminants du fait de la grande marge d'imprévision quant aux comportements des membres, qui s'accroît à l'approche de crises ou de choix aigus.

Dans l'Europe des communications, toute la série d'indicateurs d'échanges de lettres, de touristes et de voyageurs constitue des indices plurivalents, voire douteux. Les échanges de produits interprétés à la lumière des institutions et des politiques communes sont plus révélateurs. Lorsqu'ils s'accompagnent d'un élément de durée, les mouvements migratoires ou les transferts de domicile fournissent des indicateurs plus sûrs. Quant aux moyens d'information, ils révèlent plus les possibilités d'action européenne que le degré d'intégration. Bref, 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 Etats fédéraux ou unitaires.

On peut recourir à cette méthode de comparaison pour les institutions européennes, leur extension, leur dynamisme et leurs effets. Parmi les indicateurs économiques, ce sont les indices les plus évidents de l'interpénétration et de la solidarité qui viennent en tête : politiques communes, organisations professionnelles et syndicalistes au niveau européen, collaboration durable entre entreprises. Au stade actuel de l'intégration, ils sont essentiels avec les forces et gouvernements européens et les éléments de l'Europe politique. Dans un certain sens, la construction politique apparaît comme un prolongement ou un aboutissement des autres facteurs dont elle doit assurer un assemblage équilibré. Ici, les divers instruments mentionnés pourraient servir pour mesurer le degré de communications et de solidarité entre élites de divers pays, entre partis politiques ou groupes de pression, entre gouvernements et administrations dans les rapports entre eux ou avec les Communautés européennes.

Dans notre tableau général, chaque indicateur sera affecté, en dehors du coefficient d'intégration propre à son secteur, d'un coefficient indiquant son poids politique. L'ensemble de ces coefficients devrait permettre d'obtenir des taux et des degrés de « politification » et de politisation. Le *taux de politisation* désigne le rythme auquel s'étend le domaine ou 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 sera appelé *taux de politification* (32) et le niveau atteint par ce processus *degré de politification*. Ces distinctions sont nécessaires car les indications

(32) L'expression est due à Pierre DUCLOS.

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.

II. — Un exemple : *recherches sur les partis politiques.*

1. *Plans et attitudes.* — Les recherches sur les partis politiques (33) peuvent être développées notamment sur trois plans : au niveau *européen*, aux plans *national* et *régional*. Ces recherches peuvent porter sur le comportement et les transformations des partis à ces divers niveaux, ainsi que sur les tendances qui s'en dégagent. En se fondant sur des résultats ainsi obtenus, il serait possible d'entreprendre une réflexion sur la fonction des partis politiques dans le cadre d'une union politique.

Une méthode harmonisée sinon toujours uniforme sera appliquée à ce secteur ainsi qu'à d'autres secteurs (patronat, syndicats). Les décisions *fondamentales* européennes serviront de points de référence à ces travaux. Cette méthode permettra des comparaisons utiles entre partis ainsi qu'avec d'autres secteurs. Grâce à son application, on parviendra à dégager peut-être des attitudes concordantes ou discordantes, de même que certaines relations entre partis, ou de ceux-ci avec d'autres groupes.

Cette façon de procéder donne en outre la possibilité de distinguer entre *position générale* et *attitude concrète*. La

(33) Cf. Notre article *Partis Politiques face à l'intégration européenne*, RES PUBLICA, mars 1961, et les ouvrages généraux : M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Librairie Armand Colin, 1951 et A. LEISERSON, *Parties and Politics. An institutional and behavioral Approach*, New York, A. Knopf, 1958.

position générale peut concerner la doctrine, la « couleur » ainsi que les revendications générales d'un parti ou d'une organisation : est-il pour l'Europe supranationale ou pour l'Europe des Etats ? Est-il favorable ou hostile à la planification européenne ? Il s'agit là en quelque sorte de la philosophie générale d'un parti. L'attitude concrète se manifeste face à des situations qui se présentent lors de la formation ou de l'application d'une décision. Elle permet de saisir sur le vif l'initiative ou la réaction d'un parti devant un cas qui, s'il est bien sélectionné, doit lui imposer un choix caractérisé. C'est ainsi que les partis ont dû se prononcer clairement lors de la ratification des Traités instituant les Communautés européennes, ainsi que, bien que d'une manière moins engageante, lorsque au sein du Parlement européen ils votent un avis ou une résolution.

Cette remarque suggère d'autres distinctions selon l'importance et l'efficacité de l'institution où les partis sont appelés à prendre position. Il est bien clair qu'une institution munie de pouvoirs réels pèse davantage sur la responsabilité des partis qu'un Parlement aux attributions réduites. L'analyse des comportements des partis prendra en considération leur position dans le temps et dans l'espace. En d'autres termes, elle portera également sur l'évolution des attitudes dans une courte ou longue durée, ainsi que sur l'importance relative du parti sur le tableau politique et sur son réseau de communication. En effet, dans certains cas, l'action d'un parti peut varier en fonction des positions d'autres partis ou groupes.

2. Niveau national et régional. — En partant des études existantes et des recherches supplémentaires à effectuer, nous serons en mesure d'évaluer avec quelques précisions l'attitude des partis politiques de la Communauté et d'autres

pays européens face aux problèmes d'intégration, ainsi que l'influence de l'Europe dans ce secteur de la vie sociale.

Les aspects suivants pourront être étudiés des points de vue statique et dynamique :

Quelle est la place relative de l'Europe dans la doctrine, dans les programmes et dans l'action des partis politiques ? A titre d'exemple, on mesurera la fréquence et on évaluera l'importance des thèmes et arguments européens dans les Parlements nationaux, ainsi que leur emploi au cours des élections. Ces recherches tiendront compte des différences entre partis politiques, groupes parlementaires, dirigeants, électeurs et militants, ainsi que du niveau national ou régional où ces divers facteurs se situent et exercent leur action. En effet, les variations seront probablement enregistrées selon ces différences de milieu, de niveau et de possibilités.

L'attitude des partis politiques et de leurs dirigeants sera analysée en tenant compte des changements qui peuvent intervenir selon qu'ils sont au pouvoir ou dans l'opposition. La ratification des traités européens, les votes sur les questions européennes, etc... serviront de tests. Un parti est-il plus européen lorsqu'il est au pouvoir ou dans l'opposition ? Des cas différents semblent exister dans la pratique : ainsi la politique des conservateurs anglais avec le retour de l'Européen Churchill ; quant à l'opposition travailliste n'aurait-elle pas été plus européenne si elle avait eu l'initiative de la politique européenne ? Il est instructif de rappeler également la conversion du parti socialiste allemand et du parti nennien. D'autres exemples semblent révéler le poids croissant de l'Europe : le parti socialiste français ou le M.R.P. dont la ligne européenne ne semble varier que très peu ; l'U.N.R., que le pouvoir semble avoir converti, partiellement du moins, à l'Europe ; on se souvient du rapport contre le Marché commun présenté en 1958 et aussitôt discrètement

retiré pour faire place à une déclaration de fidélité aux engagements européens. Europe oblige ? Au fur et à mesure que l'Europe passe de l'utopie à la réalisation, tend-elle à devenir une *constante* du pouvoir ? Et des partis et de leurs dirigeants ? Quelle est la signification de la conversion surprenante de M. Mendès-France à l'Europe supranationale ? Un simple repentir ? Une attitude d'opposition au régime ou la reconnaissance du *fait* Marché commun et du potentiel européen ?

Là encore des distinctions s'esquissent qui tendent à séparer la position doctrinale de l'action tactique ; et, sous un autre angle, la ligne de politique étrangère d'un parti à l'usage de l'extérieur de celle proclamée dans le cadre de la politique intérieure. Cette différence peut varier selon qu'un parti est au pouvoir ou dans l'opposition. Lorsqu'un parti est dans l'opposition il dispose d'une marge de manœuvre supérieure que l'action gouvernementale réduit en imposant des responsabilités et des choix concrets. Par ailleurs la motivation des attitudes introduit un facteur nouveau : une position sur les questions européennes peut être motivée, d'une manière prépondérante, par une situation ou une raison de politique intérieure. C'est ainsi que le rejet de la C.E.D. sur une question préalable a répondu principalement aux exigences de politique parlementaire française. Une division similaire semble s'ébaucher dans les partis anglais : le thème Marché commun figure dans leurs programmes et leur propagande, tout en subissant des servitudes de la politique intérieure.

L'*eurosphère* dans les partis et dans les parlements peut être évaluée en pourcentage et en chiffres absolus. Ces travaux seront effectués évidemment en liaison avec ceux sur les « parlementaires européens » qui siègent au Parlement européen et sont réunis dans les groupes politiques européens. Il serait

intéressant de déterminer les zones d'intensité et de répartition de l'*eurosphère* par pays, par région, par parti (direction, membres). En reconstituant l'*eurosphère* politique, il faudra dresser un *tableau* des relations interpersonnelles et inter-groupes : dirigeants, personnalités politiques, partis, groupes parlementaires, etc. (34). On ne devra pas négliger un aspect toujours plus important : les relations horizontales qui relient ces divers facteurs à d'autres secteurs. Il est évident que la politique, secteur « global », ne peut être qu'arbitrairement extraite de la réalité sociale où elle vit en symbiose avec d'autres secteurs. Ce point aussi fait ressortir la nécessité d'établir, dès le début, un schéma général avec des variantes pour l'étude de divers secteurs.

Le *clivage* entre forces européennes et anti-européennes, ainsi que l'a mis en évidence la querelle de la C.E.D., n'emprunte pas les voies des partis et des groupements existants : la ligne de partage traverse des partis, leurs comités de direction et la sphère de leurs dirigeants. En outre, il n'est pas sans intérêt de décrire le rôle des associations de parlementaires européens, créées dans les parlements nationaux. Quelle est la forme de leur organisation ? le nombre de leurs membres ? leur degré d'efficacité et de solidarité ?

La « couleur européenne » a peut-être une certaine incidence sur l'évolution des partis politiques. Les partis dits européens connaissent-ils une évolution plus favorable que les autres partis, indifférents ou anti-européens ? Sous un angle subjectif, les partis attendent-ils certains avantages ou redoutent-ils certains inconvénients qui peuvent résulter de l'intégration européenne ?

(34) Voir notamment les travaux de Dogan en France. *Adde* : K.W. DEUTSCH et L.J. EDINGER, *Germany Rejoins the Powers*, op. cit., pp. 267 et ss.

De cette appréciation peut dépendre, dans une certaine mesure, l'attitude des partis face au développement de l'intégration. Ainsi par exemple les élections européennes peuvent apparaître comme une promesse de consolidation pour certains grands partis, comme une menace pour des petites formations si elles ne réussissent pas à constituer des unités nouvelles à la mesure des circonscriptions européennes; et pour tous, comme un bouleversement d'habitudes et de positions acquises. L'effort de reconversion des partis sera probablement plus douloureux à opérer que celui des économiques dont les structures sont plus mobiles et plus adaptables.

Ces diverses coupes pourront être complétées par d'autres travaux qui se révéleraient utiles au cours des recherches. De plus, il serait souhaitable de procéder aux entretiens avec des parlementaires et dirigeants politiques, aux sondages et enquêtes ainsi qu'à la vérification de la portée des résultats des enquêtes menées à bien par divers organismes dont le Mouvement Européen français au moyen de questionnaires adressés aux candidats aux élections législatives de novembre 1962 et aux élections antérieures.

Tous ces travaux seront précédés d'une recherche sur les sources et données accessibles. Il sera dressé un bilan des lacunes à combler, ainsi qu'un tableau chronologique et analytique des résultats d'élections des partis politiques, de leur représentation aux parlements et de leur participation aux gouvernements. Une rubrique pourrait comporter des indications sur les gouvernements successifs, leurs ministres, leurs tendances et leur composition plus ou moins européennes. En établissant une *carte politique* de l'Europe, il serait souhaitable d'harmoniser les cartes et les méthodes nationales.

3. Niveau européen. — Sur ce plan comme au niveau national, il est indispensable de distinguer entre la collabo-

ration plus ou moins organique des partis politiques et la collaboration de leurs parlementaires au sein des groupes fonctionnant dans les Assemblées européennes. La création d'une Assemblée parlementaire européenne a précédé les élections européennes. De ce fait, c'est surtout l'action des groupes politiques au Parlement européen qui s'est développée, alors que la collaboration des partis proprement dite demeure marginale.

Ce chapitre contiendra un aperçu des Assemblées européennes, notamment celles des Communautés européennes, du Conseil de l'Europe — la première en date — et de l'Union de l'Europe Occidentale. Des comparaisons utiles résulteront de cette analyse. Mais l'essentiel de l'effort de recherche portera évidemment sur le champ où les activités sont les plus intenses à savoir le Parlement européen et le domaine de la Communauté européenne.

En premier lieu, il s'agira d'approfondir et de compléter les travaux existants sur les *groupes politiques au Parlement européen*, notamment quant à leur organisation, leurs relations, leurs attitudes et leur cohésion (35).

Quant à l'*organisation* actuelle des groupes, plusieurs aspects devront être approfondis dont le mécanisme de décision qui met l'accent sur l'évolution allant de la négociation à la décision majoritaire et obligatoire; la fréquence des réunions et la participation des membres; le rôle du secrétariat dans l'élaboration de propositions, dans la préparation de rapports et de décisions ainsi que sa fonction de relais entre les membres d'un groupe; la documentation du groupe, ses publications et leur diffusion; les données sur les partis nationaux affiliés au groupe ainsi que sur les parlementaires

(35) Cf. *Partis politiques*, *op. cit.*, pp. 49 à 53.

européens, portant en particulier sur leur milieu, leur circonscription d'origine, leurs motivations, etc. ; la discipline de vote avec des exemples de positions homogènes ou de partage de voix au sein du groupe; les indications sur les personnalités et groupes les plus actifs : rapports, initiatives, participation aux débats des commissions et de l'Assemblée.

Les relations plus ou moins organiques se développent sur plusieurs plans : sur le plan des groupes et partis politiques, sur le plan institutionnel ou sur le plan des influences et des liens intersectoriels. En premier lieu, les groupes politiques et éventuellement les partis peuvent établir des contacts entre eux sous la forme de consultations et de réunions régulières; d'autre part, à l'intérieur d'une même fraction politique, des relations verticales tendent à se nouer entre le groupe et ses partis affiliés, ainsi que dans une mesure moindre avec les militants et membres de ces partis. L'évolution et l'intensité de ces liens constituent un indice du degré d'intégration des partis au niveau européen. En deuxième lieu, les groupes maintiennent des relations avec les institutions des trois Communautés dont les Commissions et la Haute Autorité, le Comité économique et social, soit directement soit par l'intermédiaire du Parlement européen. Cette analyse ne négligera pas pour autant leurs contacts avec les institutions nationales. En troisième lieu, divers types de rapports mutuels se dessinent entre les groupes politiques, leurs membres et partis d'une part et d'autre part les groupes de pression européens et nationaux. Tous ces aspects feront l'objet d'une étude circonstanciée qui mettra en lumière les influences réciproques, les liens ainsi que l'interpénétration de divers groupes et milieux, qu'ils soient de nature institutionnelle ou extra-institutionnelle. Il est clair que les techniques de la théorie des communications sociales trouveront ici une large application.

L'analyse de l'attitude des groupes occupera une place importante. Elle pourra être effectuée à partir de quelques problèmes-clés tels que : agriculture commune, législation *antitrust*, conflit budgétaire, relation avec les Conseils, politique énergétique, impôt, statut des mineurs, cas de M. Hirsch, élections européennes, union politique. Cette recherche complètera celle sur l'organisation et les relations des groupes en apportant de nouvelles données sur les contacts préliminaires avec des partis nationaux, des groupes professionnels en liaison avec les décisions du groupe politique et son attitude lors du débat et du vote au Parlement européen. En effet, cet éclairage braqué sur des décisions, des conflits ou des cas spécifiques permet, grâce aux méthodes appliquées au processus décisionnel, de suivre le comportement d'un groupe tout en le replaçant dans une situation concrète (36).

La collaboration de groupes politiques et des partis se manifeste lorsqu'elle atteint un certain degré, entre autres par l'élaboration d'un *programme commun* et d'une *doctrine commune*. Au stade actuel, il sera distingué entre acquisitions et tendances. La corrélation entre programme et doctrine et d'autre part entre cohésion et influence réelle, retiendra l'attention des chercheurs. En dernier lieu, on essayera de donner quelques précisions sur l'évolution de la cohésion et de l'influence du groupe ainsi que des indications sur l'atmosphère et l'esprit au sein du groupe.

Les recherches menées sur le fonctionnement des Parlements et des groupes parlementaires nationaux seront d'un double apport : d'une part, elles nous suggéreront diverses questions; ainsi, par exemple, le rôle actif des secrétaires de

(36) Cf. la définition de la situation selon D. EASTON, *The Political system*, N.Y., A. KNOPF, 1960, pp. 149 à 199.

commissions parlementaires étant connu, nous serons amené à déterminer qui remplit des fonctions équivalentes au Parlement européen, quelle est sa part dans la préparation des travaux, des rapports et des résolutions des commissions; d'autre part, les traits de comparaison entre les expériences nationales et l'essai européen pourront être tirés qui faciliteront le rodage et le développement du Parlement européen.

La collaboration des partis (37) eux-mêmes au niveau européen est un des éléments essentiels de l'intégration politique. Elle constitue le cadre réel qui peut seul donner les vraies dimensions aux travaux sur les groupes politiques. Ceux-ci en effet, sont limités à un double point de vue : en premier lieu, il s'agit de groupes qui, à l'instar de groupes parlementaires nationaux, ne peuvent en aucun cas être assimilés aux partis politiques; mais contrairement aux groupes nationaux, les groupes européens assurent une représentation très réduite : on a estimé que les parlementaires européens ne dépassent pas 10 % de l'ensemble de parlementaires nationaux; ils ne constituent qu'une petite zone parlementaire qui ne peut être confondue avec la collaboration de partis. En second lieu, les groupes européens agissent dans un cadre institutionnel qui est loin de ressembler aux parlements nationaux : le Parlement européen est inséré dans les trois Communautés qui ne recouvrent qu'un champ restreint de l'activité politique dans le domaine économique et nucléaire; de ce fait, le Parlement européen se voit interdire encore l'accès aux affaires politiques. A ce champ limité de compétences ne correspondent que des pouvoirs limités : en effet, le Parlement européen est privé, même dans le domaine propre aux Communautés européennes de pouvoirs législatifs et budgés-

(37) *Ibid.*, p. 44.

taires. C'est dire qu'il n'est pas un réel Parlement. Ce manque de pouvoirs explique, dans une grande mesure, le désintéressement dont font preuve à son égard les partis politiques.

Dès lors, rien d'étonnant à ce que leur collaboration n'en soit qu'à un stade embryonnaire. Les Nouvelles Equipes internationales ou le Mouvement socialiste pour les Etats-Unis d'Europe existent sans grand changement depuis 1946. Certes, les partis socialistes ont poursuivi leur collaboration par le moyen de leur conférence et de leur Bureau de liaison (38). Entre celui-ci et le secrétariat du groupe parlementaire il existe une union personnelle. Néanmoins, cette collaboration entre partis paraît insuffisante si on la compare avec d'autres secteurs de l'intégration européenne et ne semble pas avoir de prise sur la vie des partis et sur leurs structures. Ces divers aspects devront faire l'objet d'études systématiques. Dans un proche avenir, ce secteur pourrait commencer à « bouger » sous l'impulsion des projets d'union politique et des élections européennes (39).

4. Conclusion et tendances. — Avec la réalisation des élections européennes, des tendances vers la création de *formations* voire de partis européens pourraient se préciser. Assistera-t-on à un regroupement de partis correspondant aux trois grands courants qui se sont déjà manifestés dans les groupes du Parlement européen ? Quelle sera l'organisation de ces formations, souple ou rigide, de type fédératif ?

Avec les élections européennes telles que les prévoit le projet du Parlement européen, le parti communiste fera son

(38) *Ibid.*, p. 51.

(39) Ces recherches s'inspireront largement des travaux multiples effectués en France sur le processus électoral et la géographie électorale, dont le principal promoteur a été André SIEGRIED.

entrée sur la scène européenne. De ce fait, on peut s'attendre à la constitution d'une vraie opposition qui ne s'est manifestée jusqu'à présent que sur le plan national (40). L'action de ce facteur nouveau peut s'exercer, en s'ajoutant à ceux déjà mentionnés, dans le sens d'un regroupement de partis qui d'ailleurs s'esquisse également à l'intérieur du pays où le parlementarisme multipartite extrême était de tradition. Ces développements seront suivis de près.

L'importance des groupes politiques et de la collaboration des partis politiques doit trouver sa dimension réelle dans une perspective d'ensemble. En effet, en étudiant de très près un groupe, on est tenté de grossir les résultats de cette observation et de les projeter sur la réalité sociale. Saisis par le spectacle de l'action des groupes, certains auteurs dont le professeur Haas, ont tendu à exagérer le rôle de ces organismes dans l'intégration de l'Europe. En fait, les groupes politiques, quel que soit l'intérêt qu'ils présentent, ne constituent qu'une fraction de l'activité politique qui ne peut être assimilée, à l'heure actuelle, à une collaboration organique entre partis et encore moins aux noyaux de « partis européens ».

Ce problème en amène un autre plus général : *l'effacement* relatif des partis politiques sur la scène de l'intégration européenne. Ce fait est dû à l'inexistence d'une communauté politique et d'un réel Parlement européen, cadre naturel de l'activité des partis politiques. En ratifiant les traités européens, les parlements et partis nationaux se sont désaisis de certains pouvoirs dans le domaine économique au profit des Communautés, mais en fait en faveur des Conseils et Exécutifs européens. Ces pouvoirs qu'ils exerçaient sépa-

(40) *Ibid.*, p. 59.

rément, il ne leur appartient plus de les exercer en commun sur le plan européen.

De plus, l'intégration essentiellement économique a favorisé la participation des forces économiques au détriment des partis politiques. Certes, cette intégration partielle est due à un accident de l'histoire, le rejet de la C.E.D. Néanmoins, on est en droit de se demander dans quelle mesure l'éclipse des partis politiques de la scène européenne ne répond pas à une tendance plus générale. Nous voici confronté avec la question du rôle des partis dans le cadre d'une Europe politique. Ce sont autant de questions auxquelles seul un effort de recherche systématique peut apporter des éclaircissements.

III. — Quelques recherches prioritaires.

1. **Problèmes préliminaires.** — A la suite de cet aperçu général des indicateurs, nous allons proposer quelques autres recherches qui devraient être entreprises par priorité. Tout d'abord un préalable : pour mener à bien ces recherches, il faut que nous soyons en état d'utiliser l'ensemble de recherches et de matériaux relatifs à l'Europe. Afin d'éviter des doubles emplois, il est indispensable que nous disposions d'un *répertoire bibliographique* complet; d'un *catalogue des travaux de recherches*, disponibles, en cours d'élaboration ou projetés; d'une *liste des principales institutions*, de *professeurs et chercheurs* qui s'occupent de problèmes européens; et d'un *répertoire* de thèses et de mémoires consacrés à l'Europe.

Pour situer l'ensemble des recherches dans un cadre général, nous suggérons que soit établi un *tableau chronologique* des événements de l'Europe et des Communautés européen-

nes avec des références aux grands événements mondiaux (41). Ce tableau contiendrait notamment : un historique des négociations; des indications sur la désignation des membres des Exécutifs et des institutions communautaires; une chronologie des décisions avec un aperçu de leurs étapes d'élaboration : consultations préalables, avis, navette entre le Conseil et la Commission; une chronologie des actes des institutions communautaires et en particulier de la Cour, du Parlement européen, du Comité économique et social, ainsi que d'autres comités et commissions.

Un autre problème préliminaire : le *choix des années* destinées à servir de repères pour nos travaux statistiques et pour l'analyse de divers indicateurs. Il y a avantage à reprendre, autant que possible, les années de référence adoptées par le groupe du professeur Deutsch. De la sorte, on disposera déjà de nombreuses données et on pourra comparer plus aisément les divers résultats. Faut-il compléter ou modifier leur tableau : 1880, 1900, 1913, 1928, 1938, 1948, 1954, 1958 et 1961 ? Ce choix reflète-t-il suffisamment la moyenne et les extrêmes de l'évolution ? Correspond-il à notre objet d'étude ? De toute évidence, il demande à être complété afin de reproduire plus fidèlement les points essentiels de l'intégration européenne. Nous suggérons d'y faire figurer en sus quelques grandes dates de l'histoire de l'Europe unie : 1949, naissance du Conseil de l'Europe; 1950, déclaration de Robert Schuman; 1951, création de la C.E.C.A.; 1952, 1954 et 1956; 1957, signature des traités de la C.E.E. et de l'Euratom, 1959 et 1960.

2. Eurosphère. — Une piste à suivre serait la détermination précise de l'*Eurosphère* ou de la *zone européenne*. Nous

(41) Voir les tableaux chronologiques du Conseil de l'Europe, de *Europa Archiv* ou celui dans *Le conflit sarrois*, *op. cit.*

nous sommes déjà référé à cette notion dans divers secteurs de l'activité européenne. Notre préoccupation ici est plus générale : en partant du foyer et du cœur de l'action européenne que constituent les trois Communautés, nous nous proposons d'établir les cercles d'hommes qui se trouvent engagés de près ou de loin — comme lorsqu'on jette une pierre dans l'eau, ces cercles s'élargissent en devenant de moins en moins intenses (42) — dans une activité de nature ou de portée européennes, dans l'*ensemble de secteurs* de la Communauté. Cette étude sociologique porterait sur les dirigeants ou les personnes qui répondent en principe à un double critère : d'une part, leur *fonction* doit être en relation étroite avec l'intégration et leurs intérêts majeurs directement concernés par celle-ci; d'autre part, de par leur formation ou leur importance, les personnes appartenant à l'Eurosphère doivent être en mesure d'exercer une *influence* réelle sur l'intégration. Ces deux critères — fonction et influence — n'ont pour objectif que de limiter l'excessive ampleur des recherches dans ce domaine.

Nous pourrions, pour amorcer cette recherche, procéder par questionnaires destinés à diverses catégories de dirigeants européens : fonctionnaires des Communautés ou fonctionnaires nationaux chargés de questions européennes, experts, hommes politiques, cadres, etc. En commençant par le noyau que constituent les Communautés, ces questionnaires écrits serviraient à l'établissement d'échantillons de fonctionnaires européens. De la sorte l'enquête pourrait être prolongée par une série de sondages ou d'entretiens. Une procédure similaire serait appliquée dans d'autres secteurs. Ainsi, par exemple, le séminaire sur la formation des cadres européens orga-

(42) La comparaison est de Jean MEYNAUD, ainsi que l'expression *europhère*.

nisé par l'Association des Instituts d'études européennes, du 22 au 24 juin 1962, à Genève, nous fournit des données préliminaires qu'il sera possible de compléter ou d'approfondir selon les besoins de notre recherche.

Au cours de ces recherches, il sera tenu compte de facteurs multiples qui accroissent ou diminuent la solidarité par secteur ou inter-sectorielle à l'intérieur de l'eurosphère. Y a-t-il formation d'un esprit européen ou d'une volonté européenne dynamique ? Notre attention sera portée également sur les liens horizontaux et verticaux qui tissent cette solidarité, sur les échanges entre divers secteurs de l'eurosphère, sur l'évolution de cette zone et sa transformation par l'apport d'éléments nouveaux et jeunes (problème des générations).

En s'inspirant de ces considérations, nous reconstituerons également l'eurosphère des groupes de pression ou de partis politiques. A l'eurosphère de personnes s'ajoutera l'eurosphère de groupements. Des rapprochements entre ces deux sphères qui se recouvrent en partie, seront pratiqués systématiquement et notamment par le recours aux méthodes proches de la *scale analysis*.

3. Processus de décision. — Une piste essentielle et centrale: le processus décisionnel dans la Communauté. En effet, c'est autour de décisions importantes des institutions communautaires que viennent s'exprimer concrètement les diverses forces. Une telle décision oblige personnes et groupes à prendre position, à se définir.

Le processus décisionnel aboutit, selon Richard Snyder, à la sélection d'un projet parmi un certain nombre socialement limité de projets alternatifs; le projet choisi tend à réaliser un état de choses qu'envisage le responsable de la déci-

sion (43). D'après cette technique, l'analyse concerne à la fois l'unité de décision et la personne responsable. L'unité est examinée sous l'angle de sa dimension, de sa structure, de la durée ou du type d'unité, de sa localisation dans le cadre institutionnel ainsi que de ses relations avec d'autres unités (44). Dans le schéma proposé par le professeur Duroselle, les facteurs d'une décision sont ramenés à trois catégories : *personnalité* de l'homme politique responsable — caractère, tempérament, milieu social, éducation; *pressions directes* — pressions individuelles et pressions des groupes; *facteurs ambiants* — stéréotypes permanents, idée de la situation avec évaluation but-moyens, opinion publique (45).

La critique que l'on formule généralement à l'égard de cette technique est connue. Tout d'abord on lui reproche de laisser dans l'ombre une frange importante de la réalité qui n'est pas caractérisée par des décisions. Dans la vie d'un homme, d'un groupe ou d'une société, il peut y avoir des périodes marquantes qui ne comportent pas de décisions proprement dites. En outre, le fait de ne pas prendre de décision est parfois aussi significatif qu'une décision. D'autre part, on souligne le danger qu'il y a à se placer au point de vue de la décision adoptée pour examiner, dans cette perspective déformée, son élaboration. L'observateur devrait pouvoir prendre place dans le train en mouvement pour en filmer la trajectoire et non seulement au point de départ,

(43) Richard C. SNYDER, H.W. BRUCK and Burton Sapin, *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*, Foreign Policy Analysis Series n° 3, Princeton University, juin 1954, p. 57. R. SNYDER, *A Decision-making Approach*, dans *Approaches to the Study of Politics*, éd. R. Young Northwestern University Press, 1958, p. 19.

(44) *Ibid.*, p. 61.

(45) J.-B. DUROSELLE, *Note sur les conflits internationaux*, document ronéoté, Dotation Carnegie, Genève, septembre 1957, pp. 5 et ss.

d'arrêt ou d'arrivée. A défaut d'une double optique à la fois objective et dynamique, il y a risque de vouloir reconstituer un processus dynamique, continu ou discontinu, en mettant bout à bout ses états successifs. Pour obvier à ces difficultés, les tenants de cette méthode ont introduit le concept du *cheminement de l'action*. Celui-ci se décompose en trois éléments d'analyse : changement d'objectif, changement de moyens et changement de délai. Ces changements à trois étages qui se produisent au cours de diverses étapes de l'action — les étapes sont adaptées aux besoins d'analyse — reflètent l'aspect dynamique du processus de décision. Cette reproduction est complétée par les définitions successives de la situation qui se chevauchent. (46).

Une autre remarque : l'accent est mis sur les participants ou le public actif aux dépens des agents passifs ou indifférents. En choisissant comme point central une décision, on concentre l'attention avant tout sur ceux qui prennent part à sa formation et à son application et en particulier sur les responsables politiques. Cette déformation méthodologique, due au choix du centre d'analyse, est largement atténuée lorsque l'examen embrasse les pressions directes et indirectes, mais aussi les facteurs ambiants. Certes, en dernière instance, ce sont les institutions communautaires responsables qui prennent les décisions applicables dans toute la Communauté. Mais ces décisions sont préparées avec la participation ou sous l'influence des individus et groupes « irresponsables », ainsi que par leurs attitudes. De cette façon, on peut parvenir à éclairer sous un jour réel tous ceux qui participent de près ou de loin — ce choix est arbitraire et dépend de l'objectif et de l'ampleur de l'analyse — à ce processus. C'est une méthode *dramatique* qui se déroule autour d'un nœud d'ac-

(46) *Decision-making as an Approach*, op. cit., pp. 44 à 48.

tion et à travers divers secteurs. La vision ici est plus entière car elle n'est plus enfermée dans les limites d'un secteur. En effet, on se place, pour entamer l'analyse, à l'intersection d'actions, de forces, de pressions ou d'influences et de facteurs ambiants.

L'analyse de quelques *décisions fondamentales* permet de filmer le jeu des influences; d'apprécier leurs poids respectifs; de saisir la portée de l'action de groupes, de personnalités, d'experts, etc.; de *tester* leurs programmes, leurs attitudes et leurs comportements. Ces décisions ont l'avantage de constituer des foyers ou des lieux de rencontres de forces, une sorte d'épreuve commune. Elles obligent à prendre position, à se définir. En réalité, c'est lors de l'élaboration d'une décision ou de l'application des actes communautaires que les réactions sont les plus vives, les plus concrètes et partant les plus précieuses pour l'analyse. C'est autour de ces centres d'intérêts que les *indicateurs* tendent à prendre leur place, à revêtir leur importance réelle.

Sous un autre angle, ces centres d'analyse nous fournissent des données précieuses sur le fonctionnement effectif des institutions de la Communauté. Ils nous permettent non seulement de saisir la manière dont s'élaborent et s'exécutent des décisions, mais aussi de mesurer les pressions et les influences que subissent ces institutions, pressions de la part de groupes, de gouvernements, et influence du mécanisme institutionnel, de fonctionnaires et techniciens. On peut dire que ces décisions cristallisent les forces européennes à un moment donné.

Cependant, ainsi exprimée sous une forme générale, cette proposition demande à être rectifiée : la perspective dans laquelle agissent les forces européennes et l'angle sous lequel nous les analysons subissent une déformation du fait de la carence d'institutions politiques. Dans l'état actuel, ce sont

essentiellement les intérêts et les forces économiques qui s'expriment dans la Communauté. Prenons à titre d'exemple le cas du Parlement européen ainsi que des groupes et partis politiques. Leur action est très limitée et ne correspond pas à leur vocation normale. Cela est dû essentiellement au fait qu'il n'existe pas de cadres politiques institutionnels — organisation ou communauté politique — et que, par surcroît, les pouvoirs réduits du Parlement européen ne leur permettent pas d'exercer leur fonction : participation à la gestion politique ou contrôle de celle-ci et exercice du pouvoir législatif et budgétaire.

En tenant compte de cette déformation congénitale, nous suggérons l'étude de quelques décisions importantes ou caractéristiques : dans la C.E.C.A., on peut suivre l'itinéraire des décisions qui, en partant de la conclusion des experts concernant une divergence profonde d'interprétation qui opposait des gouvernements français et allemand en 1953, s'infléchit au moment de l'échec de la C.E.D. et parvient au point culminant avec la crise charbonnière de 1958-59; cette évolution marque une dégradation relative des pouvoirs supranationaux inscrits dans le traité (47); quant à l'Euratom, là encore les « échecs » apparaissent aussi significatifs que les succès (48); la lenteur de la mise à exécution des dispositions relatives aux entreprises communes, la renonciation forcée à certains droits d'inspection et le cas Hirsch; dans le cadre de la C.E.E., on retiendra notamment les décisions concernant l'accélération du Marché commun, la législation *anti-*

(47) Notre étude *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, Revue générale de droit international public, janvier-mars 1961, pp. 43 à 48.

(48) Jean MEYNAUD et Daniel CHABANOL, *L'échec des groupes de pression*, Revue française de Science politique, mars 1962, pp. 27 et ss.

trust, l'égalité de salaires masculins et féminins, la politique agricole commune, ces trois dernières formant partie de la décision globale sur le passage de la première à la deuxième période. Au cours de ces recherches, nous adopterons l'hypothèse d'une unité fondamentale des actes communautaires ou d'une *solidarité d'ensemble* où tous les éléments se tiennent. Le facteur de pression, quasi de coercition, communautaire est le résultat de l'interdépendance étroite de divers mécanismes et décisions. Un refus lors de l'élaboration ou de l'application d'une décision commune de la part d'un membre pourrait déclencher des réactions en chaîne qui, poussées jusqu'à leurs dernières conséquences, pourraient mettre en question l'existence des Communautés. Les Communautés européennes forment un tout dont les parties sont solidaires. Cette dépendance mutuelle est apparue clairement lors de la formation de la décision sur le passage à la deuxième étape. Sur ce point, le traité affirme expressément la solidarité des objectifs réalisés en tant que préalables à la décision de franchir l'étape initiale. En effet, ce passage impliquait certaines réalisations dans les domaines de la législation *antitrust*, de l'égalité de salaires et de l'agriculture. Tablant sur cette solidarité, la France a exigé l'adoption d'une politique agricole commune et l'application de l'égalité de salaires, tandis que l'Allemagne a demandé une législation *antitrust* non édulcorée. Ainsi, ces Etats membres ont œuvré, chacun dans des domaines différents, dans le sens communautaire. Ils ont même assorti leurs exigences de menaces de *veto* à l'égard du passage à la deuxième étape. Ce *mécanisme de menaces positives* a joué en faveur du renforcement du système communautaire, mettant à nu les liens de solidarité.

4. Institutions et groupes de pression. — L'analyse de quelques *institutions-clés* des Communautés européennes devra être entreprise selon la méthode de la science politique.

Ici aussi notre choix portera sur certaines institutions dont l'étude combinée avec d'autres recherches prioritaires donnerait des indications les plus utiles dans l'ensemble.

Une étude approfondie du *Comité économique et social* et du *Comité consultatif* pourrait fournir un éclairage nouveau sur la répartition des forces économiques, leur poids respectif et leur influence effective. D'autre part, leurs activités « institutionnalisées » et diverses tendances qui sont inscrites dans la pratique des Comités permettraient de dégager quelques directions d'avenir. Le Comité préfigure-t-il une chambre économique ?

La *Haute Autorité* et les *Commissions* feraient également l'objet d'analyse : désignation des membres, leur « représentativité » et leur indépendance réelle, répartition selon leur appartenance (parti, secteur économique, syndicat, fonction publique) ; mécanisme de décisions : vote, facteur humain, personnalité, compétence ; influences gouvernementales et nationales ? Pression des groupes et des partis ; évolution de la pratique ; prestige et influence des exécutifs ; gouvernements, parlements, administrations, entreprises et organisations professionnelles, dans leurs relations avec ces institutions communautaires.

Une autre piste : étude du fonctionnement de quelques-uns des *groupes* installés notamment à Bruxelles et à Luxembourg à titre du *lobby* européen. Ces groupes seront choisis selon un double critère : selon les *secteurs*, par exemple, industriel, commercial, agricole, syndical, bancaire ; et selon leur *représentativité* : échantillon significatif et moyen, flanqué d'un ou deux cas extrêmes ou limites. Sur chacun d'entre

eux sera établi une petite monographie (49) décrivant les points habituels : structure ; liaison avec les groupes nationaux ; degré d'autonomie ; niveau d'activité ; modalité des rapports avec les Communautés ; influence réelle, etc. C'est au fond une des voies explorées par le professeur Haas. En suivant son exemple, l'étude pourrait se développer sur deux plans, national et européen. D'autre part, il sera dressé un *tableau général des groupes européens et des groupes nationaux* ayant des activités ou des objectifs européens.

Les résultats de ces travaux permettraient de préciser la notion très vague de *groupe de pression européen*. Reprenons comme première approche la distinction adoptée par Jean Meynaud : groupes internationaux à la fois par leur nature et les dimensions de leur activité ; groupes nationaux par le premier facteur et internationaux par le second ; et groupes purement nationaux. La *capacité d'intervention internationale* est, selon l'auteur, la « possession par le groupe considéré de l'une ou l'autre, ou de l'une et l'autre de ces facultés. Le point caractéristique est que l'organisme dispose de cette capacité sans être obligé de passer par l'intermédiaire d'un gouvernement déterminé et sans dépendre de son bon vouloir » (50). Nous retrouvons ici un critère que nos travaux sur les Communautés européennes ont mis en évidence : *l'im-médiateté*. Le groupe de pression international peut emprunter la voie gouvernementale. C'est le cas lorsque dans une conférence intergouvernementale sur le pétrole, les délégations gouvernementales se composent en partie de dirigeants de compagnies pétrolières. Mais le groupe international a la

(49) Voir à titre d'exemple la brochure de Jean MEYNAUD, *Les syndicats et l'Europe*, Lausanne, Centre de recherches européennes, 1963.

(50) *Les Groupes de pression internationaux*, Lausanne, Etudes de Science politique, 1961, pp. 206 à 239.

possibilité d'exercer sa pression directement, sans prendre le détour étatique. Cette caractéristique se trouve accentuée par l'intégration européenne. En effet, un des traits essentiels et originaux des Communautés est le rapport direct entre le pouvoir communautaire et les individus et groupes. Ce changement dans les relations internationales qu'introduit l'intégration ouvre de nouvelles perspectives à l'action des groupes de pression. En s'inspirant de la classification proposée par Jean Meynaud, nous pourrions distinguer : 1° groupes internationaux par leur nature et les dimensions de leur activité qui peut être principalement européenne; 2° groupes européens par leur nature, mais internationaux par les dimensions de leur activité; 3° groupes européens à la fois par leur nature et leur activité; 4° groupes nationaux par le premier élément et européens par le second.

Cependant, dans notre milieu en voie d'intégration, il est, par l'effet même du mouvement d'interpénétration, de plus en plus difficile d'établir des distinctions nettes. Ainsi du fait de l'intégration et de l'immédiateté qu'elle généralise, un groupe purement national peut avoir une influence ou des effets européens; de même que certains de ses objectifs peuvent acquérir un caractère ou une portée européens, ou son champ d'action s'élargir à la mesure de l'espace intégré. C'est pourquoi, en transposant la notion définie dans les articles 85 et 86 du traité de la C.E.E., on conçoit une catégorie européenne large qui englobe les *groupes qui affectent les relations entre les pays membres de la Communauté* ainsi qu'entre pays européens en général. Ce ne serait qu'une exigence minima, fournissant un critère de sélection, mais nullement d'importance. Ce critère semble pratique, car il plaque bien sur le terrain mouvant sur lequel nous opérons. En réalité, la grande difficulté dans le domaine européen, qui est en même temps le grand avantage, c'est que le processus d'inté-

gration qui est mouvement par définition, rend fragile tout essai de classification. D'autre part, en provoquant des changements de structures et d'activités, ce processus met à découvert les liens et caractères des groupes de pression dont certains demeurent incrustés dans le milieu national ou international jusqu'à paraître naturels et, partant, assez difficiles à discerner.

Ces observations nous amènent à insister sur l'aspect opérationnel ou instrumental du concept groupe de pression européen, ainsi que sur les foyers d'analyse qui ne sont pas conditionnés ou déformés par des catégories existantes. Nous nous référons en particulier aux problèmes relatifs aux éléments qui contrôlent un groupe, à la question du choix des voies d'accès et des moyens d'action et aux aspects déjà mentionnés. Une approche qui pourrait se révéler fructueuse est celle qui s'apparente aux méthodes d'analyse des unions fédératives sans distinction de type fédéral ou confédéral. Cette technique se développe autour de quelques centres d'intérêt: champ d'action, extension et intensité des pouvoirs, leur répartition entre l'organisme central et les unités membres, leur exercice avec la participation de celles-ci. L'avantage de cette approche est qu'elle se situe en dehors des frontières entre national et international et au centre du problème. Dans la perspective européenne, le point de départ solide que Jean Meynaud emprunte à Stanley Hoffmann (51) perd de sa solidité dans le mouvement d'intégration. En effet, celui-ci tend à supprimer les barrières entre les unités de base et à les intégrer dans une communauté: l'intégration

(51) Il définit l'analyse des relations internationales comme celle « des facteurs et des activités qui affectent les politiques extérieures et la puissance des unités de base entre lesquelles le monde est divisé ». *Contemporary Theory in International Relations*, N.J., Englewood Cliffs, 1960, p. 6, cité par J. MEYNAUD, *op. cit.*, p. 197.

assemble les unités de base. Ainsi que nous l'avons constaté par ailleurs, l'intégration se caractérise par le fait que la distinction entre diplomatique et politique de Pierre Duclos ne s'applique que très imparfaitement à ce milieu complexe qui évolue précisément dans la *zone de politification*.

La plupart de ces considérations sont valables pour les partis politiques et leurs activités sur le plan européen. En effet, en dehors de leurs fonctions réduites au Parlement européen, la carence des institutions politiques fait que les partis politiques agissent, contrairement à leur vocation, en tant que groupe de pression.

Les travaux sur les groupes de pression européens seront complétés par l'analyse d'*accords*, d'ententes et de *divers types de coopération* qui se multiplient dans le secteur économique. Ces divers types de collaboration et d'interpénétration pourraient s'organiser, ainsi qu'il a été suggéré, autour des notions de solidarité, de permanence et d'efficacité européenne. Ces analyses linéaires des groupes ou de la coopération entre entreprises, seront insérées dans un cadre plus vaste de relations et de liens qui tissent une solidarité plus ou moins apparente mais complexe entre divers groupes de pression, partis politiques et forces économiques et sociales. A ce stade de recherches, on recourra avec profit à un procédé proche de la *Scale Analysis* (52) pour étudier les groupes de pression en liaison avec les groupements ou associations qui leur sont affiliés. L'observation portant sur la hiérarchie d'autorité et de pouvoirs, sur les rapports de substitution et d'équivalence entre les groupements affiliés permettrait d'apprécier la cohésion intérieure et la puissance du groupe autour duquel ils gravitent. De la sorte, il serait possible de localiser et

(52) F. BOURRICAUD, *Science politique et sociologie*, Revue française de science politique, juin 1958, p. 274.

d'estimer la puissance des principaux centres de gravitation, ainsi que de suivre leur déplacement vers la sphère européenne.

5. Reconstitution de la réalité. — Ces recherches menées à bien, les principaux dossiers d'indicateurs constitués, il faudra se livrer à un travail de reconstitution, de mise en place, de « globalisation », mais surtout de réflexion sur ces données.

Tout d'abord, il sera nécessaire de procéder à des contrôles par recoupements de résultats obtenus par des moyens différents. Les indicateurs viendront compléter les grandes voies explorées. Celles-ci, bien que constituant des nœuds d'actions et de réactions des forces actives, ne peuvent prétendre offrir une image globale de la réalité; en effet, elles portent en elles une déformation originelle, due notamment à l'expansion du secteur économique dans l'intégration européenne et au retard du secteur politique. La confrontation des indicateurs et des recherches opérationnelles serait l'élément essentiel d'un bilan européen.

Ce bilan nous conduira peut-être à quelques recherches supplémentaires ou sur des pistes nouvelles. De toute évidence, il éclairera l'intégration européenne: il permettra d'évaluer les constantes et les tendances de ce mouvement d'union, ainsi que les principales variables qui agissent comme moteur ou comme frein. De plus, il fournira des éléments de réponses aux questions fondamentales concernant la solidarité, la volonté communes et leur évolution: le passage de l'économique au politique; le nouvel équilibre politique et son organisation au niveau européen. Cet aspect théorique ou global constitue précisément la partie finale de cette esquisse.

QUATRIEME PARTIE.

ESQUISSE D'UNE RECHERCHE FÉDÉRALISTE

I. — Orientation et motivation.

1. Une recherche orientée. — Nous suggérons ici une recherche orientée sur les possibilités et tendances fédéralistes de l'Europe en devenir. La question proposée n'est pas celle de savoir quel est le degré de l'intégration en général ou dans un secteur déterminé, mais d'essayer de savoir si ce mouvement agrégatif contient des germes et des promesses de fédéralisme. La recherche esquissée porterait sur l'ensemble des facteurs qu'elle n'envisagerait néanmoins que sous un aspect particulier, leur aspect fédéraliste.

2. Motifs généraux. — L'Europe est au seuil du politique : la construction économique doit recevoir, sans délai, un toit. S'il s'agit là d'une vérité de La Palice, peut-on pour autant se dispenser de scruter la réalité, de dégager ses grandes tendances et d'essayer de deviner, avec le maximum de probabilité, les institutions futures de l'Europe Unie ?

Il est urgent de s'attaquer à ce problème si l'on ne désire pas accepter passivement des institutions forgées par le

hasard des hommes et des circonstances. Cette union sera-t-elle centralisée ou fédéraliste ? démocratique ou autoritaire ? Répondra-t-elle à l'esprit européen ainsi qu'aux conditions de la vie technique ? Pourra-t-elle assurer à la fois l'efficacité et la liberté ? La fuite devant ces questions dont dépend l'avenir des Européens n'est plus admissible. On ne peut plus se contenter d'articuler quelques réponses vagues ou partisans. En effet, les solutions que l'on adoptera pour la Communauté politique européenne conditionneront, en grande partie et de plus en plus, les institutions nationales en France, en Allemagne, en Italie, etc. Il est évident que l'on ne pourra plus penser les problèmes de la démocratie française, allemande ou italienne, sans se référer au cadre quel qu'il soit, que se donnera l'Union européenne. Cette interdépendance intime, déjà perceptible dans divers domaines, pèsera de plus en plus sur les décisions des dirigeants politiques et sur la vie des citoyens.

L'avenir politique de l'Europe ne peut pas demeurer tabou. Qu'il s'agisse de l'économie, de la technique ou du social, la prévision et la conjoncture sont devenues un souci quotidien. On se penche sur l'avenir, on analyse les possibilités, on élabore des plans. Il ne vient à l'idée de personne de nier l'utilité de cette démarche prospective. Nous nous sommes habitués à l'idée que l'homme est un « projet » dont la réalisation s'insère dans un ensemble de projets partiels ou généraux. Un seul domaine est laissé à l'irréflexion, au gré des événements, le secteur vital qui oriente et harmonise l'ensemble des activités sociales : l'imprévision règne en politique. Au plan national il existe un réseau de conceptions, d'habitudes et de structures qui amortissent les risques. Au niveau européen, la question est doublement grave : il s'agit de bâtir à neuf et de créer une communauté qui déterminera les vies nationales. Malgré la portée décisive de cette entre-

prise, la construction commune et globale est laissée un peu au hasard.

De l'avenir de l'intégration européenne, nous ignorons à peu près tout. Des données éparses et sans précision, beaucoup d'idées préconçues, telle est la base des discussions. Pour sortir de cette situation chaotique, nous suggérons que l'on fixe un foyer d'intérêt, que l'on approfondisse une question qui éclaire la réalité actuelle et l'avenir réel. *Cette Europe en formation sera-t-elle fédéraliste ?*

Certes, il existe nombre d'études sur le fédéralisme européen. Elles se reproduisent même selon une progression géométrique, exprimant ainsi un besoin effectif. Mais pour la plupart elles ne portent que sur les fédérations passées ou présentes. Rares sont les auteurs qui se hasardent à prospecter l'avenir. Et lorsqu'ils le font, c'est généralement pour défendre un parti pris ou pour imposer un moule aux réalités et aux problèmes nouveaux. Or, l'union à réaliser se caractérise précisément par ses conditions originales.

L'Europe unie doit s'appuyer sur des fondements à la fois nouveaux et en mouvement, en dehors du « sacré » national, des archétypes politiques et des institutions éternelles. Elle doit répondre, non pas à un modèle du passé, mais aux exigences d'avenir. Au moment où des systèmes opposés s'affrontent dans le monde, l'Europe a, une fois de plus, l'occasion et peut-être le devoir d'apporter une solution neuve qui vise à garantir, par dessus les contradictions, à la fois la liberté de la personne, sa réalisation sociale et l'efficacité de la communauté. Mais pour cela, il faut que les citoyens de l'Europe fassent un effort commun conforme à leur vocation d'explorateurs et de chercheurs.

Dès que l'on touche au problème politique de l'Europe on remue les passions collectives, on heurte les instincts et les préjugés sociaux de l'*homo nationalis*. On dirait que l'on

menace ses habitudes invétérées, son confort moral et son attachement profond aux institutions vétustes. Il va de soi que, dans une société démocratique, chacun peut et doit discuter politique. La question est de savoir quelles sont les informations dont il dispose pour se prononcer valablement sur un problème vital. Face à un problème qui est du domaine public, qui soulève de vives passions, nous proposons de recourir à une méthode d'observation rigoureuse. En mettant à profit les instruments forgés par la science politique et par la sociologie, la recherche scientifique fournira des données précises et stimulera une discussion valable. Ainsi, elle contribuera à substituer au *laisser aller* qui règne dans ce domaine essentiel, un effort de prospective. Elle permettra de s'acheminer des coordonnées réelles du problème vers sa solution. Tel est l'objectif général qui a inspiré l'esquisse du programme de recherche partiel qui suit.

II. — Approche générale.

1. **Méthode.** — Sans préjuger la réponse, nous nous proposons ici de démonter le mécanisme de la question, de poser une série de points d'interrogation et d'indiquer des pistes de recherches. Ces diverses voies une fois systématiquement explorées, nous devrions être en mesure de donner une réponse valable à cette question.

L'école de Vienne nous a enseigné entre autres qu'en sciences humaines le chemin le plus court n'est pas la ligne droite. Ce n'est plus un secret pour personne qu'il faut de nombreux détours pour expliquer la réalité ou la nature; que la production rationnelle et rapide exige une décomposition poussée de divers stades d'élaboration. Il en va de même dans notre cas. Ici également la méthode scientifique consiste à compliquer le simple pour arriver à l'expliquer, à le saisir.

Nous devons décomposer la réalité européenne, la désassembler pour comprendre son moteur, évaluer ses tendances et deviner ses possibilités.

L'application de divers *tests*, l'exploration de pistes multiples permet de s'assurer un degré élevé de probabilité en contrôlant notamment les résultats obtenus par des voies différentes, souvent entrecroisées. De cette manière, les séries de réponses qui constituent une réponse globale deviennent plus précises. La marge d'incertitude tend à se réduire. La réponse ne reproduit pas plus ou moins grossièrement une intuition d'ensemble; tout en mettant à l'épreuve diverses hypothèses, elle tend à éclairer l'articulation intérieure d'un « système social » et à rendre compte des variétés de formes qu'il peut épouser. Une recherche systématique et approfondie, conduite selon un plan clair mais souple devrait permettre en outre de déterminer l'échelle des probabilités ainsi que d'ébaucher les principales forces d'organisation et d'équilibre qui préfigurent la construction de l'Europe.

2. **Choix et réalité.** — « Je suis tenté de croire que ce que l'on appelle les institutions nécessaires ne sont souvent que les institutions auxquelles on est accoutumé, et qu'en matière de constitution sociale, le champ du possible est bien plus vaste que les hommes qui vivent dans chaque société ne se l'imaginent ». (Alexis de Tocqueville).

Une recherche telle que nous la suggérons, portant à la fois sur le réel et sur le possible, demande un double effort : une rigueur scientifique dans la collection des faits, dans l'élaboration de données et dans la photographie des tendances; cette rigueur n'a d'égale que l'imagination qu'il faudra déployer pour esquisser des formes d'avenir. Chaque réalité particulière ne secrète pas en effet une forme institutionnelle nécessaire; il n'existe pas de relation simple de cause — une

réalité — à effet — *une forme nécessaire*. Quitte à sacrifier un peu de notre confort intellectuel, n'est-il pas urgent d'admettre que chaque réalité humaine, c'est-à-dire chaque ensemble d'idées et de faits, de causes et d'actions, peut donner naissance à plusieurs formes d'organisation ?

En transposant ces remarques sur notre terrain, on peut dire que l'ensemble de facteurs qui déterminent la création d'une Europe unie ou qui s'y opposent, ne doivent pas aboutir inéluctablement à une organisation de type fédératif. Éliminons, pour simplifier, les facteurs nouveaux qui agissent en Europe. Supposons que nous soyons en face des mêmes facteurs que dénombrent les analystes du fédéralisme et que ces facteurs ne varient pas dans le temps : autrement dit, arrêtons le temps également. Ces constantes ainsi obtenues par simplification peuvent donner lieu à divers types d'agencements de facteurs. L'expérience historique montre qu'une configuration de facteurs, tout en répondant aux conditions du fédéralisme, peut nonobstant aboutir à la structure d'un Etat unitaire. Nous empruntons à K.C. Wheare l'exemple de l'Afrique du Sud où toutes les conditions laissaient prévoir — à l'image du Canada — la création d'un Etat de type fédératif (1). Il est donc impossible d'exclure une hypothèse quelconque. Certes, il n'est pas pour autant permis de conclure à l'inexistence d'un rapport plus ou moins étroit entre les conditions et les formes d'organisations. Tout en admettant la relativité du rapport causal entre facteurs et institutions, ce serait tomber dans l'autre excès que de prétendre établir le même degré de probabilité pour l'exception que nous venons de mentionner et pour la généralité des cas historiques. Bref, il faut formuler toutes les hypothèses, mais

(1) *Federal Government*, London, Oxford University Press, 1953, p. 42.

essayer, à la lumière des expériences, d'obtenir une échelle souple de degrés de probabilité.

Supposons donnée une combinaison de facteurs qui, en général, a précédé, sinon déterminé, la création d'union fédératives. Nous aurons tendance à conclure à une forte probabilité en faveur d'une organisation fédérative. Serait-ce une réponse satisfaisante ? Nous savons qu'en fait il existe une large gamme de formes fédératives. Quel est le modèle qui aurait le plus de chances de se réaliser dans notre cas ? Celui qui tend vers une union *fédérale* ? vers une organisation *confédérale* ? L'Etat fédéral à régime *présidentiel* comme les Etats-Unis, ou *collégial* comme en Suisse ou d'un type *parlementaire* tel qu'il fonctionne en Australie ? Ce modèle serait-il construit d'après la *séparation* ou la *coopération* des pouvoirs ? Quel sera le degré d'*équilibre* entre l'union et les unités membres ? Là encore il serait utile de définir les degrés de probabilité.

3. Équilibre et efficacité. — Dès que nous nous tournons vers la réalité européenne et que nous réintroduisons diverses variantes et notamment les facteurs nouveaux, nous abordons un des aspects essentiels du problème. Quelle est la forme d'institution qui assure le meilleur équilibre social et le maximum d'efficacité dans les limites définies par la personne humaine ? Il y a là deux éléments : le premier, d'équilibre et d'efficacité et le second, de principes moraux. Le premier, qui fait partie de notre tradition scientifique, ne soulève pas de problème, bien qu'il soit difficile de définir ces concepts. Quant au second, peut-on l'admettre dans un programme de recherche scientifique ? Si ces principes ont une force réelle, c'est-à-dire sociale, on n'éprouve pas de scrupule à les classer parmi les faits sociaux. Une autre question est de savoir si ces principes figurent parmi les exigences essentielles du fédéralisme. D'ailleurs, l'équilibre d'une société

peut-il se concevoir sans références aux données ou aux principes moraux ? Le terme d'efficacité appliqué à une société d'hommes implique-t-il, du moins dans une perspective de longue durée, le maximum d'adhésion de la part des membres ? Les conceptions de Platon pourraient nous donner quelques indications : ne parle-t-il pas d'un être moral lorsque celui-ci a atteint un équilibre qui lui est propre — non la moyenne selon une ancienne tradition — et qu'il a réussi à réaliser sa potentialité sans troubler son harmonie profonde ? N'est-ce pas là un des aspects essentiels de l'efficacité sociale d'un homme ? (2) Autant de questions qu'une telle recherche ne saurait écarter sous prétexte d'objectivité scientifique, surtout au moment où par divers moyens des sciences sociales on s'efforce de prendre la mesure de l'intensité des idées-forces.

L'interrogatoire de la réalité européenne devra se poursuivre dans tous les sens : quel sera le régime le plus approprié à cette réalité ? Quelle sera la forme d'imbrication des pouvoirs la plus efficace ? Quel sera l'équilibre le plus adéquat ? Quelle sera l'influence d'éléments nouveaux ? La configuration inédite de forces et d'exigences et d'idées ne tend-elle pas à créer des formations nouvelles de nature fédérative ou non ? Il n'est pas exclu, *a priori*, que les éléments inédits en combinaison particulière avec de principaux facteurs donnent naissance à une forme originale qui s'inscrive (ou non) dans le courant fédéraliste. Quelles seront ces formes possibles ? Quelles seront les limites des variétés possibles ? Quel

(2) « Une culture stable peut être définie, en termes psychologiques, comme celle où les systèmes intégrationnels dans l'individu concordent avec le rôle qu'il doit jouer dans la société ». A. KARDINER, *The Psychological Frontiers of Society*, New York, 1945, p. 423, cité par M. DUFRENNE, *La personnalité de base. Un concept sociologique*, Paris, P.U.F., 1953, p. 192.

sera le coefficient de probabilité dont pourra être affecté chacune de ces forces ? Chercher à répondre avec précision à cette série de questions qui, au fur et à mesure de cette démarche, se multiplient et se subdivisent, tel est un des objectifs de l'investigation proposée.

4. Difficultés et avantages de la recherche. — Notre terrain d'exploration — union européenne en pleine gestation — présente des avantages et dresse des obstacles. Le processus que nous projetons d'étudier se déroule sous nos yeux. *Nous sommes à la fois acteurs et observateurs*. On sait les problèmes sans fin que soulève ce double rôle et dont certains ont fait l'objet d'analyses dans diverses disciplines. D'autre part, les instruments de mesure dont nous disposons sont bien rudimentaires. Dans l'ensemble, nous devons appliquer les méthodes de la science politique et de la sociologie pour évaluer les degrés d'intégration ; ces tests pourraient fournir des indications précieuses sur les tendances et permettre d'imaginer, avec quelque rigueur, les formes possibles. Mais nous sommes conscients de ce que la marge d'incertitudes et de fluctuations ne pourra être que partiellement réduite. Ce qui rend encore plus difficile notre observation clinique c'est qu'elle ne porte que sur une période très courte où les tendances n'ont pas le temps de se manifester clairement. Les données dont nous disposons sont en outre le plus souvent en retard sur les événements. Cela exigera également une remise à jour constante.

La liste des difficultés s'allonge. Mais dans cette entreprise, ce sont précisément ces difficultés qui, pour la plupart, constituent des promesses. Le terrain est mouvant, en pleine transformation. Or ce mouvement, en s'emparant des structures sociales figées, met à nu les forces à l'œuvre et éclaire sous un jour nouveau des problèmes réels. Le complexe social souvent imperceptible à un regard routinier apparaît comme

extrait des archétypes politiques existants. Ce qui est difficile à déceler dans un milieu *normal* évoluant insensiblement, devient observable en période de troubles ou de transformations profondes. Les théories sur la santé physique et mentale des individus, sur le bon fonctionnement des sociétés sont élaborées en partant de l'étude des anomalies. *L'intégration européenne présente l'avantage d'une anomalie, d'une transformation profonde à laquelle l'équilibre ancien ne peut plus convenir.*

Sur cette réalité sociale en évolution rapide, les reliefs épousent plus distinctement les lignes de force. De ce fait, ils procurent à la science politique une possibilité unique de filmer sur le vif le processus d'intégration de sociétés fortement organisées. Contrairement aux études qui portent sur des précédents historiques, c'est-à-dire sur des actes accomplis, parfaits, l'observation scientifique de la formation d'une société de sociétés relève de la méthode d'analyse et, en partie, de l'expérimentation. C'est une occasion exceptionnelle qui permet de mettre à profit les expériences historiques et de les éprouver dans un cas concret. Mais cette recherche exige un *équilibre adéquat* entre ce que le passé peut apporter d'expériences analogues et la part d'*originalité* du présent. Ici, adéquat suggère un dosage qui correspond avec le maximum d'exactitude à la combinaison particulière à notre cas. De toute évidence, le risque subsiste d'attacher trop de valeur aux expériences vécues par d'autres, dans d'autres conditions; de déformer le film vivant par cette image du passé, d'expliquer la création par l'imitation, l'inédit par le connu (3). Pour nous, les précédents doivent être avant tout des points de repère ou des générateurs de questions. Ils fournissent matiè-

(3) C'est la critique la plus fondée que l'on formule souvent à l'égard de la méthode historique.

re à hypothèses que l'évolution de l'intégration confirmera ou infirmera.

Ici, plus qu'ailleurs peut-être, la vocation de la science politique apparaît au grand jour. L'objet de cette science n'est pas seulement l'analyse de la réalité globale d'une société, mais aussi la conjoncture, la prévision. Par ces deux éléments constitutifs, la science politique est appelée à donner une base scientifique plus solide à l'action qui consiste à gouverner et à organiser une société. L'intégration européenne offre cette possibilité à la science politique. Dans le cadre de cette tâche, nous avons proposé un foyer d'intérêt précis : l'Europe unie sera-t-elle fédéraliste ? A cette question qu'il faudra reposer à tout instant et sous diverses formes à la réalité européenne, nous pourrions recevoir en gros trois réponses : un *oui*, un *non* et un *conditionnel*. En fait, cette logique est trompeuse. Le conditionnel est certainement le plus probable : entre un non sans appel et un oui sans failles, il y a place pour toute la réalité sociale, qui n'est jamais aussi pure que notre logique. Il est vraisemblable qu'au bout de longs détours et de multiples sondages et d'un effort de classification, nous serons à même d'établir plusieurs « possibilités plus ou moins possibles » selon l'évolution de certaines variables et le comportement de grandes constantes.

De cette manière, des modèles construits à partir de données fournies par l'observation scientifique nous permettraient de suivre, et de précéder en partie, le développement de la société européenne. Ainsi, par exemple, après avoir dressé un index des facteurs d'intégration qui peuvent être assimilés à ceux essentiels à la formation d'unions fédératives, nous ne négligerons pas, dans l'évaluation du coefficient de probabilité, le rôle que joueraient certains dirigeants ou certaines couches populaires pénétrés par la conception unitariste. Pour citer un cas concret, nous serions amené à analyser l'in-

fluence actuelle ou future que l'unitarisme et la centralisation, qui dominent largement en France, pourraient exercer dans la formation ou la déformation du fédéralisme européen. D'autres facteurs aussi, tels que les impératifs techniques qui poussent vers une concentration croissante dans divers secteurs, ou les conditions inédites proprement européennes, seront scrutés dans le détail. Les diverses séries de combinaisons qui se dégageraient de l'auscultation de la réalité européenne — idées-forces, principes, puissances — nous autoriseraient à ébaucher un tableau systématique et nuancé des formes sociales et institutionnelles, de la probabilité de leur réalisation, de leur correspondance avec diverses tendances et, partant, de leur efficacité. Ce sont là des objectifs ambitieux. Mais aussi des promesses dont l'accomplissement même partiel mériterait l'effort qu'elles demandent. Une chose semble certaine : la recherche n'est jamais vaine.

5. Perspective générale. — Comment procéder ? Comment sérier ces multiples questions ? Sans doute, il faut commencer par s'entendre sur le sens des termes de base. « Si les termes ne sont pas corrects, le langage n'est pas en harmonie avec la vérité des choses. Si le langage n'est pas en harmonie avec les choses, on ne saurait régler les affaires avec succès ». (Confucius).

Qu'est-ce que le fédéralisme ? Il s'agira de proposer une définition opérationnelle — selon Bachelard toute définition d'un concept est fonctionnelle — qui puisse orienter nos recherches. Puis, de déterminer à la lumière des expériences connues les conditions qui, en général, précèdent sinon conditionnent la formation d'unions fédératives. Grâce à ces deux éclairages, il sera plus facile de dégager les caractéristiques essentielles des sociétés de type fédératif. Nous disposerons ainsi d'un instrument précieux pour nos prospections. En deuxième lieu, nous nous demanderons *dans quelle mesure*

les expériences fédéralistes vécues sont adaptables à l'union européenne. Tout en rapprochant les exemples saillants de la construction européenne, nous ne manquerons pas d'insister sur les différences qui les séparent de l'expérience européenne en cours. En troisième lieu, il faudra interroger inlassablement et systématiquement *la réalité européenne* : évaluer ses tendances et estimer ses possibilités.

Trois questions fondamentales seront présentes dans ce dialogue avec l'Europe : *Première question* : Quel est le minimum d'organisation indispensable pour le maintien et pour le progrès de l'union ? *Deuxième question* : Quel est l'équilibre adéquat entre l'unité et la diversité, entre les fonctions de l'union et les fonctions des Etats membres, des régions... ? *Troisième question* : Quelle est la forme d'organisation politique, économique et sociale qui correspond de la manière la plus appropriée à l'agencement des forces, aux conceptions et à l'efficacité de la société européenne en formation ?

A présent, essayons de poser à titre provisoire quelques jalons dans cette direction.

III. — Facteurs du fédéralisme.

1. Problèmes de définition et caractéristiques. — Il ne s'agit pas de forger une définition parfaite reproduisant l'ensemble des traits du fédéralisme. Par sa nature une telle définition serait sujette à discussion ; de surcroît, l'effort serait disproportionné avec les résultats qu'on pourrait raisonnablement en attendre. Il faut donc partir d'une base plus modeste : créer un instrument qui pourra être perfectionné à l'usage.

Voici quelques suggestions qui donnent des éléments d'une définition opérationnelle (4).

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

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

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

(4) Cf. notre *Fédéralisme amphictyonique*, Paris et Lausanne, A. PEDONE et F. ROUGE, 1956, pp. 1 à 11 et 41 à 56.

fice du bien commun (5). Ce ne sont là que des indications concernant la direction générale, voire l'esprit du fédéralisme. Mais il n'est pas permis de les ignorer car dans le fédéralisme, peut-être plus qu'ailleurs, la forme et l'esprit sont intimement unis.

Dans la réalité, ce rapport union-membres ou intermembres est animé par une *tension* entre, d'une part, les gouvernements membres, les forces et les intérêts régionaux et, d'autre part, le gouvernement central et les éléments qui le soutiennent. Ces rivalités se meuvent, en situation d'équilibre, entre deux limites extrêmes, la rupture ou la sécession et la mutation en système unitaire ou la fusion. Elles affectent le partage entre les deux sphères d'activités — la sphère commune et les sphères propres aux membres — ainsi que leurs articulations et leur équilibre. Dans l'optique du citoyen, ces tensions se manifestent par des oscillations qui peuvent aller de l'appartenance communautaire à l'appartenance locale, deux types de liens qui coexistent dans les communautés fédératives. En Suisse par exemple, un citoyen est à la fois Genevois ou Bernois et Suisse. Ces deux allégeances simultanées qui, malgré certaines tensions et options ne sont pas contradictoires, peuvent entrer en opposition en cas de crise, c'est-à-dire d'un conflit extérieur ou intérieur ou d'une transformation profonde. Ce sont précisément ces instants de crise que les observateurs ont pris pour *test* de la solidarité dans l'union. C'est pourquoi l'étude générale des *conflits* et de leurs mécanismes peut contribuer à l'analyse des unions fédératives.

(5) « Alors l'intégration suit la différenciation... l'action de la partie... est orientée vers l'affirmation de tout, son maintien ou sa croissance ». Les théories de la différenciation selon Coghill, Murphy dans M. DUFRENNE, *op. cit.*, pp. 29 et 30.

2. Conditions pré-fédéralistes. — Ces aspects du fédéralisme seront précisés et approfondis au cours des recherches afin qu'un accord de principe soit acquis au sujet de la terminologie de base (6). De plus, ces concepts revêtiront un sens plus concret grâce à une étude synthétique des conditions qui, en général, précèdent la création de communautés de type fédératif. Nous nous bornerons à mentionner quelques exemples empruntés à des auteurs connus, K.C. Wheare, K.W. Deutsch et Jean Rivéro (7). Parmi ces facteurs qui préparent la formation d'une réunion fédérative figurent notamment :

a) la *volonté* mais aussi la *capacité* de faire partie d'une union plus vaste tout en conservant son propre gouvernement autonome; b) une certaine *communauté culturelle* : similitude des valeurs essentielles et un minimum de principes communs (ex. : esclavage à l'époque pré-fédérale aux États-Unis); conceptions de vie rapprochées et institutions politiques similaires; c) la *contiguïté* ou les *communications* contrebalançées par un certain isolement soit par la distance (États-Unis, Australie) ou par la configuration du sol (Suisse); d) l'accroissement des *échanges* et de l'interdépendance économique, ainsi que l'espoir de bénéfices plus grands; e) l'augmentation de l'*efficacité* administrative et la meilleure satisfaction des besoins des citoyens; f) la *pluralité* de nationalités, de religions, de langues, d'origines, compensée par une certaine « ressemblance » et des affinités diverses; en général,

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

(7) K.W. DEUTSCH et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957. J. RIVÉRO, *Introduction à une étude de l'évolution des sociétés fédérales*, dans *Le fédéralisme : Problèmes et méthodes*, Bulletin international des sciences sociales, Unesco, vol. IV, n° 1, 1952.

l'agencement de ces multiples facteurs varie selon les cas concrets tout en présentant dans l'ensemble un *équilibre* entre les facteurs communs et les éléments de différenciation.

A ces échantillons, il faut ajouter les *périls communs* ou les menaces extérieures qui ont été le plus souvent évoqués pour expliquer la constitution de fédérations. Il est vrai que cette menace peut déclencher des forces d'intégration; mais l'effet de la crainte commune n'est pas nécessairement et uniquement la formation d'une union fédérative; elle peut donner naissance, comme le confirment de nombreux exemples historiques, à toutes sortes de regroupements sociaux, voire à des Etats unitaires. Cette constatation ne diminue d'ailleurs en rien le rôle actif que peut remplir la crainte et la défense communes dans la création de certaines unions de type fédératif. A quelques nuances près, cette observation s'applique aux facteurs que nous venons de citer. En effet, entre ceux-ci et la création d'une organisation fédérative il n'y a pas de lien de causalité directe : lorsque ces facteurs sont à l'œuvre, nous n'obtenons pas nécessairement une structure fédérative. Le dosage de ces divers facteurs, leur « couleur » peuvent néanmoins servir de précieux indicateurs pour déterminer les degrés de probabilité ou les chances du fédéralisme. Dans cette gradation difficile à établir avec précision — car celle-ci accroît évidemment les risques d'erreur — deux indices occupent une place privilégiée : l'*équilibre* entre les facteurs communs et les éléments différenciés ou l'*équilibre* entre les forces centripètes et les forces centrifuges, très bien rendu par la formule laconique — union dans la diversité ; la *volonté* de créer une union à caractère fédératif qui suppose une « représentation fédéraliste », à savoir l'existence de modèles et de projets fédéralistes que l'on désire réaliser.

Le premier indice s'analyse dans un effort visant à classer les principales forces politiques et sociales selon qu'elles exi-

gent, stimulent, freinent ou stoppent la création d'une union fédérative. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure les forces *actives* et leur articulation se prêtent à une organisation fédérative. Lorsqu'à cet échelon nous aurons établi que la réalité est apte ou non à recevoir ce type d'organisation (degré de possibilité ou d'impossibilité), nous nous poserons la question de l'existence d'une volonté de créer un appareil et des structures fédératifs, de sa nature et de son intensité. En l'absence d'une telle volonté, les autres facteurs pourraient donner lieu à des formations étrangères, voire opposées au fédéralisme. Dans le premier cas, nous aurons à mesurer les possibilités qui s'inscrivent dans les faits. Dans le deuxième, nous devons envisager le but et le moteur de l'action volontaire qui se propose de modeler la réalité sociale. Enfin, il nous faudra prendre en considération la conjoncture de ces deux facteurs : la volonté *fédéraliste* sans support réel ou la réalité sans direction volontaire n'ont chacune que peu de chances d'aboutir à une fédération.

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

3. Les expériences fédéralistes sont-elles adaptables à l'Europe unie ? — On nous dira spontanément : mais pourquoi vous perdre en recherches quand vous avez un modèle tout fait ? Les uns nous citeront l'exemple suisse : différence de nationalités, de confessions religieuses, de régions, de conditions de vie et de facteurs économiques (zones développées et sous-développées) ; malgré ces différenciations l'expérience commune a réussi ; l'Europe qui s'unit éprouve des difficultés similaires ; pourquoi, dans ce cas, ne pas copier ce modèle qui a fait ses preuves ? D'ailleurs les trois nations qui constituent le noyau de l'union européenne n'ont-elles pas déjà partiellement fait l'expérience d'une vie en commun dans la Confédération ? Ne peut-on pas considérer le cas suisse comme une expérimentation européenne à l'échelle réduite ? Les autres se référeront plutôt au précédent américain : n'offre-t-il pas certaines ressemblances avec notre cas quant au nombre d'habitants, quant à l'extension territoriale et à la position dans la politique mondiale ? D'autres encore n'hésiteront pas à avancer l'exemple de l'Australie où le fédéralisme a certaines allures qui rappellent les traditions du parlementarisme. Comment faire notre choix ? A quel modèle donner la préférence ?

A priori, aucune de ces expériences n'est à écarter. Mais un choix, ici plus qu'ailleurs, paraît arbitraire. Il n'en reste pas moins qu'il faudra disposer d'un matériel assez complet pour pouvoir puiser dans ce passé riche des éléments utiles pour l'analyse de la réalité européenne. Une attention particulière devra être accordée à l'examen des concordances entre facteurs et types d'organisation qui se manifestent dans ces exemples passés ou présents. A la suite de ce travail préliminaire, il faudra procéder à une *comparaison systématique* de chaque cas avec les conditions qui caractérisent la formation de l'Europe unie. Ce rapprochement délicat à faire aura

pour objet de nous fournir des précisions sur les similitudes et les différences de facteurs et de circonstances, cas par cas, d'une manière analytique et globale à la fois. L'étude comparative portera notamment sur les origines des unions, sur les facteurs économiques, techniques et idéologiques qui ont présidé à leur création et qui influencent leur fonctionnement (8). En dernier lieu, nous nous efforcerons de classer les principaux cas selon leur degré d'affinité avec l'union européenne. De proche en proche, nous parviendrons à disposer d'une série d'instruments d'analyse et de travail que nous aurons obtenus par des procédés différenciés.

Pourquoi, au lieu d'une réponse claire ou d'un choix de modèle, ce grand détour ? Sans aborder le problème ardu de la valeur des études historiques en elles-mêmes et par rapport au présent, ou celui du caractère plus ou moins unique de chaque événement, nous pouvons néanmoins constater qu'aucune des expériences fédéralistes ne correspond exactement à notre cas. A des degrés divers, chacune offre à la fois certaines *similitudes* et certaines *différences* avec les conditions dans lesquelles l'union européenne est en train de se former. Dans ces circonstances, tout rapprochement global est faux. Par contre, établir la gradation des rapports entre cas et leurs facteurs et leur affinité avec l'union européenne, c'est se mettre en état de bénéficier de ces expériences sans risquer de déformer la réalité européenne.

Voici, à titre d'exemples, quelques *différences* : les conditions générales tout d'abord ; l'union se fait, non pas

(8) Cette comparaison portera, selon la terminologie de C. LEVI-STRAUSS sur le « système des appellations » et sur le « système des attitudes ». Cf. C. LEVI-STRAUSS, *Anthropologie structurale*, Paris, Plon, 1958, pp. 45 et ss. et F. BOURRICAUD, *Science politique et sociologie*, Revue française de science politique, n° 2, juin 1958, pp. 258 et ss.

entre pays jeunes, récemment constitués, mais entre vieilles nations (d'un siècle seulement pour la plupart et déjà nous les considérons comme vieilles !) nourries de souvenirs de leur grandeur, fortement structurées, enracinées et figées jusqu'à paraître immobiles et immuables. C'est dire que le mouvement d'union se heurte à des résistances vives, à des habitudes invétérées, ainsi qu'aux réflexes nationalistes que l'on appelle souvent des sentiments « innés » ou « naturels ».

Bien que certaines unions fédératives aient eu une assise économique, le fédéralisme du passé est essentiellement *politique*. Le politique ici est pris par opposition à l'économique, au social. Certes, ces éléments sont toujours présents. Mais à l'époque de la formation de grandes fédérations actuelles (U.S.A., Canada, Suisse), la conception dominante dressait un mur entre le politique et l'économique. Sous le signe du libéralisme, le secteur économique était l'apanage de l'initiative et de la réglementation privées et échappait, sauf exceptions rares, à l'intervention du pouvoir politique. C'étaient deux mondes vivant côte à côte. Depuis, les Etats fédéraux ont été obligés de suivre, par l'adaptation de leurs mécanismes et de leurs instruments, l'évolution générale et de soumettre certaines sphères de l'économie à l'intervention gouvernementale. A la vie parallèle mais séparée tend à se substituer une interpénétration profonde qui tourne parfois à la confusion. C'est dans ces conditions nouvelles que l'Europe unie est en train de naître.

D'autres différences existent dans le domaine économique dont certaines apparaissent comme un prolongement de ce qui précède : tendance à la *planification*, problème des zones sur-développées et des *régions sous-développées*. Nous y reviendrons. Qu'il nous suffise de remarquer ici que ces deux facteurs entraînent la création d'instruments appropriés au niveau de la fédération. Dans le cadre de la Communauté

économique, la Banque européenne d'investissement répond, dans une certaine mesure, à ces exigences nouvelles. Nous pourrions également nous référer à la différence de degré de développement atteint par les économies des pays membres, entre elles et par rapport aux autres pays. Peut-on comparer cette situation avec celle qui existait lors de la formation des fédérations citées à titre d'exemples ? En Europe, nous sommes en face des économies nationales hautement développées, d'un niveau élevé d'industrialisation et de technicité qui, étant trop à l'étroit dans leurs frontières actuelles, cherchent une dimension optima dans le cadre européen. Cette observation semble également valable pour d'autres secteurs essentiels : social, scientifique, technique, etc. Ce sont autant de facteurs spécifiques et inédits dont il faudra tenir compte dans notre recherche sur les tendances de l'union européenne.

Les facteurs matériels ne sont pas les seuls à accuser des différences sensibles. Des éléments de première importance pèsent sur l'ensemble des sociétés européennes : les *représentations*, les philosophies de la vie, les idéologies, actuelles, dominantes ou montantes. Leur rôle n'est plus à démontrer. Un passage de Chesterton que William James cite dans ses leçons sur le pragmatisme illustre d'une manière vivante la portée pratique d'une philosophie : « Il y a des gens pour qui la chose de la plus grande importance pratique à connaître sur un homme, est sa conception de l'univers. Pour le propriétaire d'une maison, quand il s'agit d'un locataire, il importe de savoir quel revenu il possède ; mais il importe encore davantage, croyons-nous, de savoir quelle est sa philosophie. Pour un général qui va livrer bataille, il importe de connaître le nombre des troupes ennemies ; mais il lui importe encore plus, croyons-nous, de connaître la philosophie de son adversaire ».

Peut-on négliger l'originalité de ces facteurs sans fausser le tableau général ? C'est pourquoi, avant de se prononcer sur la possibilité d'adapter les institutions fédératives connues à l'intégration européenne, il est indispensable d'étudier en profondeur la réalité européenne et ses conditions particulières. Autrement, on s'expose délibérément à un risque fréquent : essayer d'insérer la réalité vivante et originale dans un moule conçu selon les structures du passé ou un exemple du présent. L'image en sera déformée. Mais cela serait sans conséquences majeures si la réalité sociale supportait docilement toutes nos interventions. Or, l'efficacité de notre action dans ce milieu dépend, en grande partie, de la concordance de notre représentation avec les faits. C'est donc à la lumière d'une connaissance solide des faits que l'on sera à même d'examiner la question de savoir si les institutions fédératives connues peuvent être — et dans quelle mesure — adaptées à l'union européenne. Au cours de cet examen, il s'agira moins de s'attacher à la forme, aux détails, qu'à la nature, aux principes et à l'esprit de ces institutions.

IV. — *Éléments de la réalité européenne.*

1. *Parenthèse méthodologique.* — Ici, nous retrouverons le problème de la méthode. Dans l'ensemble, nous préconisons le recours à une méthode à la fois interdisciplinaire, combinée et souple, s'inspirant des instruments modernes mis au point par la science politique et la sociologie. Du fait de la complexité du sujet, la méthode ne peut être uniforme. Elle sera interdisciplinaire pour pouvoir mettre à profit les connaissances et les instruments des autres disciplines afin de saisir les divers aspects de l'objet étudié ; combinée, comprenant à la fois les analyses qualitatives et les données quantitatives ; enfin, souple et dynamique pour plaquer davan-

tage sur la réalité. Pour donner un sens plus précis à ces suggestions, il suffit d'évoquer quelques ouvrages récents dont ceux de Jean Meynaud et Maurice Duverger en France, les travaux de Deutsch et Haas aux Etats-Unis ainsi que les recherches de Richard Meritt sur la naissance du concept d'Américain (9). Les méthodes sont là plus ou moins éprouvées. Mais il faut choisir, il faut combiner plusieurs approches. C'est en cela que la méthode appliquée à l'intégration européenne doit être souple et évolutive pour pouvoir s'adapter de la manière la plus appropriée à chaque aspect de notre cas sans en déformer le sens global.

Dans la perspective de notre sujet, nous nous bornerons à formuler quelques séries de questions. Elles suggéreront à la fois les difficultés, l'originalité et les promesses des recherches à entreprendre.

2. *Les Communautés européennes sont-elles fédératives ?*

Les Communautés constituent un élément dynamique de la réalité européenne. Il n'est donc pas indifférent de savoir si leur forme répond aux principes fédératifs. Tout d'abord, il faudra tenir compte de leurs traits originaux : elles possèdent un appareil institutionnel quasi complet, mais sont dépourvues de pouvoirs politiques, leurs compétences étant essentiellement économiques et techniques. On abordera ensuite la répartition de leurs pouvoirs et la structure de leurs institutions, ainsi que l'équilibre entre la Communauté et les Etats membres au sein de ces institutions communautaires. Comment est assurée la participation des Etats membres et d'autres groupements — associations professionnelles, partis politiques — à la formation de décisions communes ? Puis,

(9) *Symbols of American Nationalism, 1735-1775*, Yale University, 1962.

on analysera la portée de ses actes pour savoir s'ils obligent directement ou indirectement les citoyens et les groupes et pour préciser leurs effets sur l'intégration dans divers secteurs. Quel est le mécanisme de ce processus d'intégration que les Communautés semblent avoir déclenché ? Y a-t-il un double courant allant des institutions aux citoyens des pays membres mais aussi de la base vers les Communautés et dans quelle mesure s'équilibrent, se soutiennent ou s'opposent ces influences ? Il est fréquent d'entendre dire que nous assistons à la naissance d'un sentiment de solidarité européenne. Il faudra vérifier cette opinion en analysant les manifestations de cette solidarité : facilite-t-elle la solution de conflits et dans quelle mesure ? Bref, s'il existe un sentiment de solidarité, il faudra mesurer son intensité et son extension dans diverses sphères de la Communauté. Et l'éprouver dans des moments de tension. Il serait intéressant d'étudier en particulier le rapport actuel entre « loyalisme » européen et sentiment national, et leurs tendances. Les Communautés sont-elles une école de civisme et de fédéralisme européens ? Tendent-elles davantage vers un système centralisé ou fédéraliste ? Les expériences fédéralistes devraient nous fournir des questions et des instruments d'analyse pour étudier la nature des Communautés et nous prononcer sur leur caractère plus ou moins proche des sociétés fédératives.

3. Tendances du secteur politique. — Nous donnerons quelques exemples en laissant de côté les considérations générales telles que celles sur la formation de sociétés politiques ou la « politification », selon l'expression de Pierre Duclos, sur le processus d'intégration ou sur le passage de l'intégration économique à l'intégration politique. Elles concernent la création, la nature et le mécanisme des sociétés politiques. Cependant, il est utile d'avoir des précisions à ce sujet qui est sous-jacent à la plupart de nos questions.

Une des questions centrales est de savoir s'il existe un *fédérateur européen*, intérieur ou extérieur. Il s'agirait de voir si, par exemple, les Six peuvent être considérés comme un noyau de l'union européenne ou si l'entente franco-allemande constitue une puissance intégrative. D'autre part, il n'est pas exclu que des forces extérieures exercent une influence dans le sens de l'intégration. Quel est le poids effectif de ces divers facteurs ?

Kant posait le principe selon lequel dans une république tous les États membres devraient être républicains. Faut-il étendre ce principe à une éventuelle fédération européenne ? En d'autres termes, la *fédération européenne exigera-t-elle que chacun de ses membres ait une structure fédérative* ? On peut examiner s'il est nécessaire pour l'équilibre interne et le bon fonctionnement de l'ensemble que les membres à organisation centralisée tels la France ou l'Italie adoptent une structure fédérative ou si l'on peut concevoir une formule *souple*, du moins pour le début de l'expérience commune qui, sans préjuger l'avenir, facilite à la fois la bonne marche de la communauté et la recherche d'un équilibre futur.

La même question se posera dans d'autres domaines. Ainsi, il sera intéressant de voir, d'après les tendances discernables, si l'organisation des *partis politiques au niveau européen* tend à emprunter des formes fédératives; de se demander dans quelle mesure une telle organisation est efficace et garantit la participation des membres et l'unité d'action; dans quelle mesure cette superstructure fédérative peut influencer les structures nationales et régionales. L'application de principes fédératifs au sein des partis politiques pourrait favoriser le dialogue entre membres et organisation. Peut-elle contribuer au bon fonctionnement d'un système fédératif européen, assure-t-elle une meilleure articulation

des organismes politiques et une plus grande adaptabilité aux exigences d'action à divers niveaux dans diverses sphères ? Parvenu à ce point, il faudra vérifier certaines hypothèses : la méthode fédéraliste peut servir éventuellement de moyen pour redonner vie aux corps politiques et lutter contre le phénomène de « dépolitisation » ou du « désintéressement politique » des citoyens. Le fédéralisme en général — qu'il s'agisse d'organes gouvernementaux ou de partis politiques ou d'autres aspects — contribue du fait du *self-government* à une plus large et plus effective participation de citoyens à la gestion de la chose publique. Il constitue ainsi une école politique en offrant aux citoyens la possibilité d'exercer des responsabilités politiques dans un milieu concret, dans leurs communes, dans leurs régions (10). N'est-ce pas là une expérience qui les prépare au gouvernement de la nation, de l'Europe ? Une leçon d'europanisme aussi, qui enseigne à servir à la fois sa commune, sa région, sa nation et l'Europe ? En appliquant le *principe de subsidiarité* au partage des pouvoirs à ces divers niveaux, le fédéralisme tend à élargir et à assouplir le mécanisme de décisions politiques. Les tendances observées vont-elles dans le sens de ces promesses ?

Dans une autre perspective, divers problèmes se profilent avec plus de relief sur le plan européen où certains facteurs nouveaux ne s'insèrent pas dans un cadre institutionnel préexistant. On dirait que la construction européenne tend à satisfaire en priorité des besoins nouveaux plus ou moins voilés sur le plan national, à combler des lacunes, à compléter l'organisation existante. Le mouvement d'intégration qui secoue les structures nationales met à nu ces problèmes

(10) Cf. Jean MEYNAUD et Alain LANCELOT, *La participation des Français à la politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1961, pp. 113 à 115.

et libère des forces et tendances nouvelles. Les questions de la technocratie, des groupes de pression, de l'influence du secteur économique ou de la personnalisation du pouvoir prennent des proportions différentes. Les conditions de la société de demain semblent se dessiner avec plus de clarté.

L'expérience nous met en garde à la fois contre l'excès de centralisation et contre l'instabilité chronique de l'exécutif. Comment assurer un équilibre dynamique entre un exécutif fort et la participation active des citoyens ? Les assertions suivantes doivent être mises à l'épreuve : le fédéralisme en tant que principe d'organisation sociale est susceptible d'apporter des solutions satisfaisantes à ces problèmes. Il permet, en s'adaptant aux exigences de la réalité, d'obtenir la balance entre le politique et les autres forces économiques et techniques. Il semble garantir un contrôle politique efficace des poussées technocratiques et être en mesure d'offrir un principe de solution au dilemme, parfois faussement évoqué, de la séparation et de la coopération des pouvoirs. Les orientations réelles vont-elles dans le sens du fédéralisme ? Quelles solutions pratiques peut-on proposer en partant des principes du fédéralisme ? Par son adaptabilité et sa souplesse la méthode fédéraliste ne répond-elle pas au dynamisme et à la nature changeante des sociétés modernes ? Ce n'est là qu'un échantillon des multiples questions qui guettent le chercheur qui ose s'aventurer dans ce domaine inexploré.

4. *Tendances du secteur économique.* — On peut admettre ou rejeter la séparation de la politique et de l'économie. L'essentiel pour la science est de déterminer, en mettant à l'épreuve ces deux conceptions extrêmes, les rapports entre ces deux domaines, leur interdépendance ou leur opposition. C'est dans cet esprit que seront étudiés les aspects économiques de l'Europe en formation, dont la plupart sont concernés par les Communautés européennes.

Prenons deux problèmes primordiaux : la *planification* et le *développement régional*. A propos de celui-ci on rappelle deux expériences d'ailleurs contradictoires. Le plus souvent on cite l'exemple de l'unification italienne qui a accentué le déséquilibre entre le Sud et le Nord. L'autre expérience tout aussi significative n'est que rarement mentionnée : le cas des cantons suisses qui se sont développés dans un cadre fédéraliste et non pas unitaire. Que l'on songe aux différences qui existaient lors de la création de l'Etat fédéral entre un canton industrialisé comme Zurich et un canton à l'époque agricole tel le canton de Vaud. L'union n'a pas augmenté ces différences (11). Au contraire, elle a contribué à un développement harmonieux de ses membres et de l'ensemble. D'où la question de savoir si les institutions fédératives ne favorisent pas, et dans quelles conditions, l'équilibre dans le développement économique des membres et de l'union. En pénétrant plus en profondeur, on peut se demander si ces structures ne présupposent pas l'existence d'une infrastructure politique et administrative dans les cantons ou dans les régions qui sont souvent absentes dans un Etat unitaire. Une difficulté similaire se présente lors de l'élaboration et de l'exécution de plans à l'échelle nationale. Peut-on concevoir puis mettre en pratique avec efficacité un plan national, conditionnant le développement régional, à partir d'un centre unique, sans relais régionaux ? Le plan peut-il être simplement dicté d'en haut ? Il semble qu'au contraire, le plan doit s'appuyer sur des institutions politiques et économiques régionales, voire sur des *unités régionales autonomes* dotées de certains pouvoirs d'initiative et de décision.

(11) Cf. Edgar SALIN, *Frédéric List, la Communauté européenne et la Zone de libre échange*, Lausanne, Centre de recherches européennes, 1960, p. 32.

Il y a lieu d'examiner la possibilité d'application du *principe de subsidiarité* pour le partage des pouvoirs entre le centre et les régions, ainsi que ceux d'autonomie, de participation et d'équilibre dans l'organisation et l'exercice de ces pouvoirs. Bref, la méthode fédéraliste peut-elle, et dans quelle mesure, trouver son application au niveau national et européen ?

Se dirige-t-on vers un *plan européen* ? Si oui (12), il faudra rechercher les moyens qui permettent une participation active et harmonieuse à cette œuvre commune des autorités européennes, nationales et régionales, ainsi que des organisations et des forces qui agissent à ces trois niveaux. N'est-il pas nécessaire de tenir compte, dans le cadre d'un plan européen, à la fois de la communauté, des nations, des régions, des localités ? De là le problème se pose : comment assurer leur représentation, leur articulation et leur participation ; comment garantir l'équilibre entre ces intérêts à divers étages ? Sur ce point, il faut tenir compte de l'expérience de la Banque européenne d'investissement. Cet instrument de la Communauté économique est-il suffisamment puissant pour réduire les inégalités régionales en stimulant le développement des zones arriérées ? Son action s'engage-t-elle dans une direction fédéraliste et contribue-t-elle à la création d'une Europe unie de type fédératif ?

Sous cet éclairage, nous pourrions étudier d'autres tendances et nous demander si elles correspondent à celles déjà décelées : l'étude du mécanisme des *décisions économiques* globales dans les membres et futurs membres de la Communauté européenne nous permettra d'évaluer son caractère démocratique et fédératif. Nous pourrions apprécier ainsi si ce

(12) Le récent *Mémoire de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la 2^e étape*, C.E.E., octobre 1962, propose une programmation souple à l'exemple du système français.

mécanisme est en contradiction avec le mouvement de concentration que l'on observe dans certains secteurs. Ce mouvement marque-t-il une évolution dans un sens unique ? Il semble cependant que l'économie impose une certaine limite aux concentrations géantes et qu'elle manifeste une certaine tendance à remplacer la concentration excessive par des liaisons entre unités autonomes de production. De plus, il faudra s'assurer si à l'intérieur des concentrations on applique toujours un système centralisé (13). Ne discerne-t-on pas certains signes avant-coureurs d'un accroissement de responsabilités et d'autonomie à divers échelons que l'élargissement des cadres, la division poussée du travail et la spécialisation croissante favorisent ? Ces questions se posent aussi bien au niveau européen, national ou régional qu'à celui des entreprises et de leurs liaisons.

Quelle est la structure actuelle des *entreprises* et ses tendances ? Y a-t-il une inflexion vers le fédéralisme, notamment par la participation plus directe au mécanisme de décision ? L'application du principe d'économie ne conduit-elle pas à développer jusqu'au point optimum les diverses unités faisant partie d'un complexe, en leur accordant plus d'autonomie et plus de participation à la définition de la politique générale ? Il faut examiner ces tendances à la lumière de la réalité et voir si elles sont compatibles avec les principes du fédéralisme et de la démocratie ou si, au contraire, elles peuvent obstruer à l'avenir le fonctionnement normal de la société politique et créer des déséquilibres entre les forces sociales. Nous aurons donc à évaluer les chances du fédéralisme dans ce domaine. Un facteur important pourrait être la *mobilisa-*

(13) Selon Bertrand de JOUVENEL, « la décentralisation est une loi de la nature sociale ». Cette loi tend-elle à s'imposer dans le secteur économique ?

tion optima des ressources humaines. Il semble qu'il y a là une promesse de développement de chacun et de chaque groupe selon leurs possibilités particulières et au bénéfice de l'ensemble. *La méthode fédéraliste peut-elle être utilement adaptée aux exigences de l'économie et de la technique modernes ?* Dans quelle mesure celles-ci appellent-elles un recours à cette méthode ?

5. Groupes de pression et dirigeants. — Les groupes de pression comprennent, selon la définition de Jean Meynaud (14), à la fois des activités de groupes d'intérêts et de groupes à vocation idéologique. Parfois les influences et le poids de ces groupes menacent l'équilibre d'une société démocratique. D'où le problème que pose également leur pression à l'intérieur des structures fédératives. Dans cet ordre d'idées, il faudra examiner s'il n'y a pas un minimum d'exigences auxquelles doivent se plier ces groupes pour ne pas fausser le fonctionnement d'un mécanisme fédératif ou si l'équilibre politique indispensable à un organisme à structure fédérative est compatible avec un milieu social fortement dominé par des groupes de pression à structure centralisée. Ainsi, nous serons amené à analyser l'appareil des groupes, leurs activités et leurs articulations à divers niveaux, européen, national et régional. Nous aurons à examiner deux aspects essentiels : tout d'abord, la forme d'organisation, les membres et le processus de décision pour déterminer s'ils correspondent aux principes de centralisation ou de fédéralisme. En second lieu, les activités des groupes et leurs rapports avec le pouvoir, pour essayer d'évaluer leurs effets sur les structures fédératives. En explorant ces deux pistes d'après les techniques désormais classiques, nous mettrons en évidence les traits

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

distinctifs qui se profilent aux trois niveaux : européen, national et régional.

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

A titre d'exemple, les *syndicats* semblent s'orienter vers certaines réformes que réclament leurs dirigeants : se réorganiser à la base et décentraliser certaines fonctions afin de tenir compte de l'intégration de l'ouvrier dans son entreprise, de l'action des groupes économiques, des effets de l'intégration professionnelle ainsi que des activités régionales et européennes (15). N'y a-t-il pas là une tendance à appliquer des

(15) Cf. notamment G. DECLERCQ, *Démocratie nouvelle et syndicalisme moderne*, dans « Les Formes nouvelles de la Démocratie », la N.E.F., avril-juin 1961, pp. 91-105.

principes du fédéralisme à l'organisation des syndicats dans l'intention de la rendre plus efficace et plus adaptée aux activités économiques, politiques et sociales qui s'échelonnent sur plusieurs niveaux et secteurs? On peut aussi vérifier si ces idées qui se font jour répondent aux nécessités de subdivisions et d'articulations qui se manifestent dans l'organisation de l'administration publique et privée, dans l'élaboration et l'exécution des plans, ainsi qu'à leur partage de fonctions par secteurs et par régions. De plus, il faudra s'assurer s'il y a correspondance ou discordance entre les tendances qui s'esquissent dans les domaines différents et si l'interaction de ces forces organisées est en contradiction avec un système fédératif. Leur relation avec les institutions européennes ainsi que leur influence sur la formation et la structure d'une communauté politique européenne devront faire l'objet d'une analyse approfondie.

Nous avons vu que dans certaines sociétés en création le rôle des *dirigeants* peut influencer le choix des formes d'organisation. Lorsque les mêmes facteurs peuvent donner naissance aussi bien à un système unitaire qu'à une organisation de type fédératif, la conception et l'action des dirigeants se rapprochent du point où leur poids devient décisif dans la balance. Cette influence semble due en grande partie au fait que la plupart des motifs ou des facteurs propres à engendrer des formations fédératives sont de nature rationnelle. Ils existent dans la réalité mais n'apparaissent pas toujours clairement aux couches larges de la société. Celles-ci sont bien plus sensibles à des formes de solidarité par similitude ou par sentiment, qu'à la solidarité par interdépendance. Cette dernière est plus étroitement apparentée à la réflexion qu'à la sensibilité. « C'est pourquoi, selon Jean Rivéro, le fédéralisme naît plus souvent de la volonté des dirigeants politiques que d'une aspiration spontanée des masses. Tout au plus

peut-on attendre d'elles, initialement, une acceptation » (16). On pressent la portée de ces considérations pour l'intégration européenne. Elles méritent d'être mises à l'épreuve. Certes, sous cette forme tranchante parce que laconique, elles sont sujettes à caution. Mais la vérification de ces hypothèses dans la réalité européenne permettra de doser l'importance de divers facteurs, élites et masses, dans l'intégration de l'Europe. Il sera indispensable de déterminer le rôle des dirigeants; la part de la volonté populaire dans cette construction; sa nature qui peut être celle d'une acceptation, d'un consentement ou d'une pression, voire d'un moteur. Consentement ou volonté d'union répondent probablement à une représentation plus ou moins précise de l'Europe unie. Ces représentations qui pourraient s'inspirer de l'image d'une organisation fédérative varient-elles selon les catégories de l'opinion publique? des dirigeants? Quelle est leur puissance?

Nos investigations porteront également sur d'autres aspects, et notamment sur les *perspectives* que pourrait ouvrir le mouvement d'intégration aux élites actuelles et montantes. On devrait évaluer leurs *chances* selon que la structure soit fédérative (17) ou unitaire; vérifier si le fédéralisme assure la mise en valeur des élites par une répartition adéquate des tâches et s'il remplit, du fait du partage et de l'articulation des responsabilités, la fonction d'un élément formateur des élites; s'il rend plus faciles ou plus difficiles la collaboration puis la substitution de générations. D'autre part, il faudra analyser le degré de mobilisation européenne des dirigeants ainsi que son évolution. Pour ce faire, nous

(16) *Op. cit.*, p. 41.

(17) Il semble, à première vue, que les élites sont plus nombreuses dans une fédération que dans un État centralisé.

recourrons aux méthodes que le professeur Deutsch (18) a mises au point et qui peuvent être adaptées à notre cas.

6. Tendances et éléments divers. — Là encore, la première fonction de la méthode sera de permettre de les sélectionner et de les préciser pour en faire des hypothèses utiles pour la recherche. Cette présélection n'implique pas l'élimination définitive de questions qui apparaissent « inutiles » à première vue. Souvent, ce sont précisément celles-ci qui ont donné des résultats les plus substantiels pour l'investigation scientifique. Ainsi que nous l'avons fait observer, il ne sera établi, dans cette phase préliminaire, qu'un ordre de priorité des voies à explorer, qui pourrait être modifié au cours de nos recherches.

Les questions *culturelles* constituent le domaine où l'application des principes du fédéralisme s'impose avec évidence. La culture ne se prête pas à la centralisation, en Europe moins qu'ailleurs. La diversité de langues, de littératures et d'expressions artistiques sont autant de marques d'originalité de ses régions et de ses nations. C'est là sa principale richesse, dont l'autre diptyque est le fond commun à toutes ces branches. Les deux éléments du fédéralisme, unité et diversité, apparaissent clairement (19). Si notre hypothèse est conforme à la réalité, l'union européenne devra garantir l'épanouissement autonome de chaque cellule culturelle qui, par son apport propre, enrichirait la culture commune et

(18) *Social mobilisation and political development*, American Political Science Review, septembre 1961; *Nationalism and social communication*, New York, John WILEY and Sons, 1953, pp. 100 et ss.; K.W. DEUTSCH et L.J. EDINGER, *Germany rejoins the Powers*, Stanford University Press, 1959, pp. 133, 270 et ss.

(19) *L'Europe s'inscrit dans les faits*, Genève, Centre européen de la Culture, 1956, pp. 16 à 22.

maintiendrait sa vitalité. Les expériences suisse et américaine et leurs résultats seront de précieux repères pour la recherche d'un équilibre européen. Nous aurons à examiner les possibilités et les limites de l'effort commun.

Nous pourrions, dans ce sens, envisager une meilleure coordination au niveau européen des activités de fonds et d'*organismes* culturels. Tout en préservant l'autonomie des membres, il semble nécessaire de prévoir un minimum de normes harmonisées dans le domaine de l'éducation. Où se situe le point d'équilibre entre les exigences de l'éducation moderne, de l'harmonisation de diplômes et de la libre circulation d'une part et d'autre part la multiplicité d'expériences particulières à chaque membre qui alimente l'expérience commune ? Les conditions de travail dans le secteur *scientifique* impliquent une collaboration plus organique : l'Euratome, le C.E.R.N. et l'Organisation pour la recherche spatiale sont des exemples d'efforts partiels dans ce domaine. La recherche dans les sciences sociales se heurte aux difficultés similaires. De plus en plus, se pose la question de la coordination des efforts et projets personnels ou de groupes dans le cadre d'un plan général d'orientation, ainsi que celle d'un équilibre entre la mise en commun de moyens et l'initiative et l'invention personnelles.

Quelles sont les grandes tendances dans le secteur *social* ? La tendance au rapprochement vers le haut — des salaires, de la sécurité sociale par exemple — peut aller dans le sens d'une uniformisation ou d'une harmonisation qui respecte les différences non artificielles. Dans un espace vaste, laquelle de ces deux formules est plus économique et laquelle plus adaptable ? Il serait opportun de vérifier si l'application de la méthode fédéraliste se justifie par la *propension à innover* que l'on constate dans certains Etats fédéraux et si elle offre à l'échelle des Etats membres la possibilité de pratiquer des

expériences-pilotes dans les domaines social et culturel notamment. La mobilité sociale est-elle plus grande dans un système fédératif ?

Par des procédés similaires, nous nous proposons de fouiller divers aspects de la réalité européenne. Dans ce contexte réel, on pourra également poser le problème des *dimensions* de l'union et des unités membres. La dimension de l'union rend plus difficiles les communications entre individus et groupes et augmente le poids des fonctions de l'institution centrale. Pourtant, elle semble entraîner la nécessité d'un système de transmission disposant de nombreux relais. N'y a-t-il pas là une tendance vers le maintien ou la création de centres autonomes faisant partie d'un réseau d'ensemble de communications ? Sous un autre angle, la dimension des unités membres peut avoir une influence directe sur l'équilibre des forces dans l'union. Est-il préférable que tous les membres soient de dimensions réduites et comparables ? L'équilibre de la fédération allemande n'a pas résisté au poids d'un membre. Les conditions de l'équilibre en Suisse et aux Etats-Unis paraissent plus efficaces. L'Europe des Six bénéficie-t-elle d'un équilibre suffisant ? Et l'Europe élargie ? Nous rejoignons ainsi, suivant une voie différente, les problèmes auxquels nous avons été confronté à propos de l'équilibre des forces sociales et leur compatibilité avec une organisation fédérative globale.

7. *Remarques finales.* — Dans nos investigations, nous explorerons quasi simultanément *plusieurs pistes*. Nous aurons ainsi plus de chance d'éviter le risque que l'on court en s'engageant dans une voie unique : les premiers résultats peuvent préjuger la suite des recherches. D'où la nécessité d'une méthode interdisciplinaire et intersectorielle qui permette des comparaisons et des contrôles fréquents de résultats provisoires. En dehors d'une équipe de chercheurs expérimentés,

tés, cette entreprise exigera la participation de jeunes spécialistes européens qui, du fait qu'ils auront à vivre dans la société en formation, penseront à la fois concret et neuf.

En présence des résultats de la recherche, nous aurons à revenir sur les questions fondamentales que nous avons mentionnées au début de cet aperçu. Entre autres, nous examinerons un des aspects essentiels du fédéralisme, à savoir son *efficacité*. Le fédéralisme correspond-il aux exigences du progrès et de l'évolution de la vie moderne ? Est-il susceptible de satisfaire aux besoins multiples, parfois divergents, de la personne, de la société et de la technique ? Dans cet ordre d'idées, il faudra se pencher notamment sur le processus décisionnel d'un système fédéraliste pour voir s'il n'accuse pas certaines lenteurs comme par exemple dans le cas suisse, ou si, au contraire, ce système constitue une garantie d'équilibre entre innovation et tradition. Enfin, il n'est pas indifférent de savoir s'il répond aux conditions d'une société hautement organisée et industrialisée, et s'il permet de concilier ces impératifs.

Puis notre tâche consistera à reconstruire des *modèles* de la réalité européenne avec des matériaux fournis par la recherche, à dessiner des articulations existantes ou virtuelles et éclairer l'interpénétration de divers facteurs et secteurs. Là-dessus viendront se greffer des *questions supplémentaires* : le fédéralisme politique est-il une garantie du fédéralisme culturel ? Celui-ci est-il un élément important dans la formation et le fonctionnement d'une société de type fédératif ? Le fédéralisme économique est-il un élément indispensable du fédéralisme politique ? Bref, nous scruterons la *profonde correspondance* qui relie ces divers domaines.

Enfin, nous aurons à préciser si ces conditions coïncident, et dans quelle mesure, avec celles d'une *démocratie moderne et efficace*. C'est une hypothèse qui doit être soumise à

l'épreuve des faits et des tendances. En effet, une démocratie vit de la participation de tous les éléments dynamiques — citoyens, partis, groupes — à l'élaboration de décisions et à leur application. Pour ne pas se limiter à un vote déposé dans l'urne tous les quatre ans, la participation doit comprendre les grandes sphères d'intérêt du citoyen et impliquer le partage équilibré de pouvoirs entre le centre et les périphéries : le gouvernement central et les autorités des États membres, des régions et des communes ; la centrale du parti ou du syndicat, leurs organisations locales et leurs unités de base ; le noyau d'un groupe économique, ses branches et ses entreprises. Autrement dit, on semble tendre vers l'institution d'un pouvoir central puissant, fondé sur la participation de centres autonomes.

Au terme de nos efforts, nous devons être en mesure de préciser les tendances de l'intégration européenne ainsi que de déterminer la gradation des formes possibles et souhaitables de l'union européenne. D'ailleurs, quelle que soit la portée des résultats, notre recherche systématique aura de toute manière apporté des éléments nouveaux et précieux à la science et à l'action européenne.

CINQUIEME PARTIE.

VERS UNE THÉORIE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Les diverses recherches que nous venons d'ébaucher devraient aboutir à une représentation du processus d'intégration tel qu'il se développe dans la Communauté européenne et en Europe occidentale, ainsi qu'à l'esquisse d'une théorie de l'intégration européenne. En réalité, les démarches théorique et pratique cheminent ensemble. C'est un acte de connaissance continu et, dans ce sens, indivisible. D'une manière plus ou moins avouée ou consciente, l'élaboration des cadres de recherches implique une conception de base et certains choix préalables. Là encore, il s'agit d'établir, selon les domaines, l'équilibre adéquat qui ne sacrifie pas les faits à l'idée, ni la conception générale à des explications partielles (1). Cette double démarche se poursuivra tout au long des recherches suggérées que viendra couronner une théorie élaborée.

(1) Ce danger a été dénoncé aux Etats-Unis sous le nom de *hyperfac-tualism* par des spécialistes de la science politique. Celle-ci connaît à l'heure actuelle un retour à la théorie générale. Cf. David EASTON, *The political system*, op. cit., pp. 66 et ss.

Cette théorie, tout en mettant l'accent sur les traits propres à l'intégration européenne, pourra faire ressortir les éléments qu'elle a en commun avec d'autres mouvements d'intégration nationaux et régionaux. Ainsi l'élaboration d'une théorie d'intégration partielle contribuera à la construction graduelle d'une théorie générale. L'intégration — et son opposé, la désintégration — des sociétés politiques est une direction inexploitée et riche de possibilités.

I. — Description sommaire du processus communautaire.

1. Cinq phases principales. — Par un artifice de présentation, nous allons essayer de démontrer le processus communautaire. Il ne s'agira ici que d'un schéma provisoire destiné à orienter les recherches et les réflexions. Simplifié à l'extrême, ce mécanisme peut être décomposé en cinq phases principales.

Première phase : la phase initiale est constituée par divers facteurs dont l'action aboutit à la *décision politique fondamentale* qui crée les Communautés européennes. Ces facteurs sont à la fois les motifs et les fondements sociologiques de l'union : culture commune, principes et idéaux communs, exigences techniques, solidarité, consentement et volonté agissante; ils se traduisent par certaines initiatives et par la constitution de mouvements et groupes visant à promouvoir l'union. Ainsi, ils suscitent et soutiennent la volonté des gouvernements qui, dûment manifestée, donne naissance aux Communautés européennes.

Deuxième phase : la décision politique conduit à la mise en place des cadres et institutions communautaires. Les institutions acquièrent une vie et un développement autonomes.

Le processus institutionnel et matériel est déclenché, qui comprend : la dynamique des institutions et leur propension à se développer suivant un *système d'engrenage* qui s'amorce par des mesures établissant un marché commun et dont les effets se propagent pour assurer son bon fonctionnement. Notre définition synthétique des Communautés européennes éclaire ce mécanisme : les Communautés constituent un espace homogène et commun, soumis aux règles et aux actions communes, appliquées et exercées par les institutions communes.

Troisième phase : les Communautés européennes partielles — économique et technique — mais de durée illimitée, créent des situations et provoquent une évolution en principe *irréversibles* (2); celles-ci agissent à la fois sur les pays membres et sur les intéressés directement. En effet, certains pouvoirs communautaires s'exercent sans intermédiaire sur les ressortissants des Etats membres : par une gamme de moyens dont elles disposent — orientation, persuasion, pression, contrainte — les institutions des Communautés pèsent sur des individus et diverses catégories de dirigeants, sur des entreprises et organisations professionnelles, sur les partis politiques.

Quatrième phase : cette pression communautaire déclenche des processus d'intégration dans et entre divers secteurs, dont l'interférence suscite des *effets cumulatifs*. Les courants qui en résultent — d'opinion, de réactions et d'actions — re-

(2) « Le marché commun ne provoque les transformations de structures et les changements d'attitude nécessaires au progrès que si chacun, producteurs et consommateurs, sait qu'il est définitif ». Jean MONNET, *Les Etats-Unis d'Europe*, op. cit., p. 81. Comme le constate M. Ugo LA MALFA à propos de la crise de Bruxelles (janvier 1963), il est désormais impossible à l'un des pays membres du Marché commun d'en sortir. Cependant, l'irréversibilité n'a rien d'absolu.

montent vers les Communautés. Ainsi les effets secondaires provoqués par les obligations et interventions communautaires *rejaillissent* sur les institutions communes. Le mouvement en spirale progresse en s'amplifiant.

Cinquième phase : cette vague ne s'arrête pas aux frontières de la Communauté, mais déferle aussi sur les pays, régions ou groupes situés à l'extérieur. Ces *effets extérieurs* donnent lieu à leur tour, aux chocs et influences en retour. En Europe : création de l'A.E.L.E., association de la Grèce, demandes d'adhésion et d'association (Grande-Bretagne, etc.), à savoir extension du mouvement d'intégration dont le noyau est la Communauté, avec répercussions sur les économies et les courants d'investissements. Dans le monde : politique du gouvernement des Etats-Unis (*Trade Expansion Act*), des banques et entreprises américaines; réactions de l'Amérique Latine, de l'Afrique non associée, du groupe communiste. Ces divers centres de décision et de pouvoir agissent, de leur côté, sur la politique de la Communauté et des pays européens.

Voilà les phases principales que nous avons développées : les forces multiples suscitent la création des Communautés européennes qu'elles soutiennent et influencent; à leur tour, cette décision fondamentale, les cadres institutionnels et les actes communautaires, pèsent sur l'ensemble de ces facteurs; leur pression provoque une chaîne de réactions qui se réfléchissent dans les Communautés. Ainsi se forme d'actions en réactions une sorte de tourbillon d'influences cumulatives. Nous ne donnerons qu'un instantané de certaines manifestations de ce mouvement complexe.

2. Processus institutionnel et matériel. — Les Communautés européennes instituent un *mécanisme d'engrenage* : pour bien fonctionner, elles sont condamnées à se développer sans

cesse. Cette vitalité se traduit par l'expression *création continue* (3). La C.E.C.A. initie ce processus en établissant des institutions communes et un marché commun *partiel* de deux produits de base; celui-ci est à la fois exposé aux aléas des politiques économiques des Etats membres et lourd de conséquences pour l'industrie de la Communauté. Fatalement, son fonctionnement débouche sur le dilemme suivant : élargir le domaine communautaire ou compromettre l'effort entrepris. Les gouvernements membres ont essayé de donner à la C.E.C.A. son prolongement naturel qui devait s'inscrire dans la ligne de la volonté politique : une communauté politique portant en elle une union économique. L'échec de la C.E.D. dont l'union politique était un complément, marque un temps d'arrêt du mouvement d'intégration.

Un an plus tard, la « reprise » avec l'élaboration des traités de la C.E.E. et de l'Euratom a lieu sous le signe de la prudence. Elle semble répondre à deux principes directeurs : l'un tactique visant à faire adopter les traités, l'autre économique fondé sur l'expansion par le marché commun. La tactique peut se résumer ainsi : emporter la ratification parlementaire, donc l'adhésion initiale, mais sans retour, à un système d'engrenage. Dans cette intention, on fixe des règles strictes pour la création automatique de l'union douanière, tout en se limitant à définir les principes de l'union économique et en laissant dans le vague certaines questions épineuses dont la solution devait découler du fonctionnement même du marché commun.

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

Cette vue coïncide avec la conception qui est à la base de la Communauté économique : toute la construction repose sur l'*expansion* que doit provoquer la mise en communication des économies nationales. Celle-ci suppose un préalable : l'union douanière et son complément : la politique commerciale commune. Sur ce mécanisme rigide viennent se greffer des éléments d'une union économique dont la libre circulation des facteurs de production, la réglementation de la concurrence et la coordination des politiques économiques. Le fonctionnement de ce système fondé sur l'union douanière doit, grâce aux échanges, à la concurrence et à la distribution rationnelle des activités, être la source d'un mouvement d'expansion commune. C'est précisément le facteur décisif pour le succès de la Communauté. Les déséquilibres possibles eux-mêmes seront corrigés dans le sens de l'expansion. De plus, ces facteurs et, en particulier, l'intensification des échanges, pèseront toujours davantage dans la direction d'une politique économique commune. C'est par son propre mouvement et par son propre poids que l'évolution de l'économie commune suivra la voie qui aboutit à une politique économique et monétaire commune. Tel semble être, sous une forme simplifiée à l'extrême, le mécanisme essentiel de la Communauté qui s'appuie sur son propre dynamisme. Ce schéma que nous avons décrit en 1960 (4) a été dans l'ensemble confirmé par les faits et notamment par les progrès dans le secteur agricole, par la proposition de planification européenne et par la nécessité d'une union monétaire.

(4) *Aspects matériels des Communautés européennes*, à la même librairie, 1961, pp. 33 et 34. Un schéma similaire pourrait être dessiné pour l'A.E.L.E. Celle-ci par ses dernières décisions lie la libéralisation des produits industriels à celle des produits agricoles ; d'autre part, la coordination qu'elle envisage dépasse les cadres prévus par la Convention.

L'engrenage qui a conduit à la *planification européenne* est le suivant : pour assurer le bon fonctionnement de l'union douanière il faut l'imbriquer dans une union économique ; de ce fait, la Communauté est contrainte de progresser depuis l'ouverture des marchés jusqu'à une politique économique commune à court et à long terme ; mais au fur et à mesure que se construit ce mécanisme, les rouages en deviennent plus complexes, les tâches se multiplient et se divisent : le maintien de l'unité fondamentale des régulations, interventions et politiques communes (transport, concurrence, énergie, domaine social) devient de plus en plus difficile. Comment dans ces conditions réaliser l'objectif de l'expansion dans la stabilité qu'impose le traité et harmoniser certains plans nationaux et programmes de développement régional ou sectoriel, sans un minimum de programmation générale ? (5) C'est l'exemple d'une fonction qui, n'ayant pas été expressément prévue par le traité, est rendue nécessaire par le fonctionnement et le développement des activités communautaires. De plus, si cette proposition est acceptée, les pays qui ignorent la planification y seront amenés par le biais de la programmation communautaire.

L'évolution dans le domaine agricole illustre un autre aspect du système d'engrenage. Malgré les difficultés, la réalisation d'une politique agricole commune est amorcée, grâce au mécanisme des menaces positives qui a permis le passage de la première à la deuxième étape. Cette décision globale impliquait plusieurs décisions, dont celle sur l'agriculture, étroitement interdépendantes et constituant autant de préalables au passage à la deuxième étape. Les résultats dans le

(5) Cf. *Mémoire de la Commission sur les programmes d'action de la Communauté pendant la deuxième étape*, Bruxelles, 24 octobre 1962, pp. 63 et ss.

domaine agricole dépassent les prévisions optimistes, mais aussi les dispositions du traité. Nombreux commentateurs parlent d'une novation. Plus prudente, la Commission, en soulignant l'importance des règles institutionnelles posées par ces décisions, note que « si elles font de la politique agricole une question entièrement communautaire à la fin de la période de transition (7 ans et demi), elles transfèrent à cet effet, dès le 1^{er} juillet 1962, de larges attributions aux institutions de la Communauté et tout particulièrement à la Commission » (6). En outre, ces décisions agricoles, à l'instar d'autres (7), instituent de nouveaux organes de consultation et de gestion. Transfert d'attributions et création d'organes sont autant d'exemples de la croissance institutionnelle.

Les implications des décisions communautaires générales, multiples et variées, dépassent largement les cadres préétablis ainsi que les limites de leurs domaines particuliers. Selon le traité, une organisation agricole supranationale se substituera, à l'issue de la période transitoire, aux organisations nationales. On peut évaluer le poids qu'acquerra la Communauté dans l'agriculture des pays membres. A propos des décisions du 14 janvier 1962, M. Pisani déclara : « La politique agricole française dépendra de la politique agricole commune ». Plus en profondeur, l'élaboration et l'application de décisions communes sensibilisent des couches de plus en plus larges d'agriculteurs et mobilisent leurs associations. L'analyse du processus qui a conduit à l'adoption des premiers règlements à elle seule permet de mesurer le jeu complexe

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

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

de pressions et d'influences mené par des associations agricoles. A plus forte raison, l'exécution de ces décisions exigera leur participation, ainsi que des contacts et échanges continus entre associations et pouvoirs communautaires. Ce réseau de communications et d'actions réciproques ira en s'amplifiant à mesure que l'on avancera vers une organisation commune. Pressentant l'importance de cette évolution, les milieux agricoles se sont organisés au niveau des Six dès la création de la C.E.E. : 80 associations européennes recouvrent ce secteur. Mais les conséquences sont encore plus vastes du fait du transfert progressif des pouvoirs et influences politiques des institutions nationales aux institutions communautaires.

Le poids des agriculteurs dans la vie politique d'un pays démocratique est bien connu. En effet, ces électeurs, bien organisés dans la défense de leurs intérêts professionnels, exercent une forte pression sur leurs gouvernements en vue d'obtenir notamment des mesures de protection, des prix ou des interventions favorables. Or, selon les dispositions du traité, le centre de gravité de ces activités politiques et professionnelles se transposera du champ des gouvernements nationaux au plan des pouvoirs communautaires (8). Ceux-ci tendront à devenir le point de mire des agriculteurs. Ces remarques brèves font pressentir les effets profonds à long terme des Communautés européennes.

Dans le domaine de la *politique monétaire*, la Commission plaide en faveur des taux de change fixes, c'est-à-dire pour

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

la création d'une union monétaire. Une coordination des politiques économiques nationales qui, à la limite, tend à une politique commune, « serait incomplète et risquerait par conséquent d'être inefficace, si une action comparable n'était menée quant aux politiques monétaires... Mais la politique monétaire a, d'un autre point de vue encore, une importance vitale pour le marché commun. L'union économique implique, en effet, au moins après la fin de la période de transition, des taux de change fixes pour les monnaies des États membres, sous réserve de variations dans des limites très étroites. Toute modification importante provoquerait, dans les échanges entre des pays que ne protégera plus aucune barrière douanière, des bouleversements si profonds, et entraînerait, en raison du prix d'intervention communautaire garanti pour les céréales et pour d'autres produits agricoles de base, des changements si soudains dans les prix de produits agricoles — et par conséquent dans les revenus des agriculteurs — que le marché commun lui-même pourrait être mis en cause » (9). Cette citation met en lumière deux aspects primordiaux du mécanisme d'engrenage : 1) Pour que l'union économique soit complète donc efficace, il faut y ajouter un élément nouveau, l'union monétaire. C'est le *processus par agrégation*. 2) A défaut de cette nouvelle pièce, la vie de la Communauté est menacée. Pour éviter les bouleversements dans les échanges et en particulier dans le secteur agricole, cette protection supplémentaire est indispensable. C'est le *processus de Damoclès*. Ainsi, par un mécanisme de transmission, d'interdépendance et de progression forcée, l'intégration dans un domaine appelle celle dans un autre domaine complémentaire ou dépendant : la politique économique commune doit s'accompagner d'une union monétaire; l'inté-

(9) *Programme d'action, op. cit., p. 75.*

gration des échanges ou des politiques agricoles entraîne l'intégration dans d'autres domaines essentiels.

A l'expansion des fonctions communautaires correspond le *développement des institutions* et du droit communautaire (10). De nouveaux organes ou services sont créés, de nouveaux projets mis à exécution. Cette expansion du foyer dynamique de l'eurosphère provoquée par des besoins croissants, n'échappe pas à la *loi de Parkinson*. A l'heure actuelle, les trois Communautés ont ensemble environ 6.000 d'effectifs (11). Les principales caractéristiques du personnel communautaire découlent de l'originalité des Communautés, de leur nature permanente et de la volonté qui les anime : ce sont les seuls parmi les fonctionnaires internationaux qui ont la possibilité de faire une véritable carrière (12) ; ils se distinguent encore davantage par leur esprit et leur dynamisme. A cet égard, il est intéressant de rapporter ici le témoignage de M. François Fontaine sur la constitution de cette équipe à la Haute Autorité : «...entre toutes les qualités requises pour entrer à la Haute Autorité, la dernière était bien celle d'être un « bon européen ». La seule question qui n'ait jamais été posée aux candidats venus des administrations

(10) En dehors du droit communautaire, la coordination et le rapprochement des législations nationales sont prévus par le traité. L'économie commune exige une certaine unification juridique. C'est un exemple de plus de l'interdépendance dynamique.

(11) Selon le budget de la C.E.E. pour l'exercice 1962, celle-ci groupe environ 3.100 agents, dont approximativement 900 appartenant aux institutions et services communs. La Commission compte 1.933 contre 1.846 en 1961 (Journal Officiel des Communautés européennes, 30 mars 1962). Dans l'Euratom, l'effectif total en fonctions au 31 mars 1962 était de 2.000 agents environ, dont 559 émergeant au budget de fonctionnement et les autres au budget de recherches (V^e Rapport général, pp. 185-7). Les effectifs administratifs ont augmenté de 9 % par rapport à ceux de 1961.

(12) Cf. R. BLOCH et J. LEFÈVRE, *La fonction publique internationale et européenne*, à la même librairie, 1963, p. 176.

nationales et de l'industrie, était celle de savoir s'ils avaient la vocation européenne. Une fois assurés de la valeur de l'homme et de son esprit d'équipe, tout était dit. L'assimilation commençait à la première minute de travail » (12 bis). Cette intégration à l'intérieur du personnel multinational des Communautés a permis la formation d'un noyau autour duquel gravitent diverses sphères plus ou moins « européanisées ». Ces sphères qui se dévoilent lors de l'élaboration ou de l'exécution d'une décision communautaire, tendent à se structurer et à se consolider. C'est le processus d'intégration de l'eurosphère par couches additionnelles. Tous ces aspects méritent d'être analysés en détail dans la perspective de leur dépendance et leurs interférences au cours de l'évolution commune.

Le processus d'intégration communautaire désigné souvent par « dynamisme des Communautés » n'est pas rectiligne ni constant, mais à contenu et à forme variables. Ainsi par exemple, du point de vue purement institutionnel, la C.E.E. apparaît moins supranationale que son précédent, la C.E.C.A. Si l'analyse porte essentiellement sur l'indépendance des exécutifs et les pouvoirs qui leur sont propres, cette constatation est exacte dans ces limites. En revanche, dès qu'on essaye de saisir et de comparer leurs caractères supranationaux dans tous leurs éléments, on remarque que les compétences de la C.E.E. sont plus larges (compétences législatives) et ses fonctions extérieures plus centralisées. Si à cet aspect institutionnel on ajoute les aspects matériel et sociologique, dont par surcroît il est inséparable sauf dans l'optique de certains spécialistes, les différences s'accroissent au profit de la C.E.E.

(12 bis) *Naissance d'un esprit européen dans Quelle Europe ?* Paris, A. FAYARD, février 1958, p. 20.

Dans le marché commun *généralisé*, la perspective par rapport au marché commun *partiel* est renversée : l'orientation des politiques économiques, et partant des forces économiques, n'est plus divergente comme dans les marchés partiels encastrés dans les économies séparées, mais convergente du fait de l'appartenance des économies nationales à un espace commun; de plus, les pouvoirs plus amples de la C.E.E. touchent directement plus de secteurs et d'individus, élargissent l'eurosphère et consolident les fondements de la Communauté. Ainsi se crée une solidarité de base qui soutient et renforce les institutions de la Communauté beaucoup plus efficacement que ce n'est le cas pour les pouvoirs supranationaux de la Haute Autorité, plus fortement structurés mais suspendus dans le vide. Un phénomène similaire pourrait se reproduire dans l'union politique à faire. En s'amplifiant et en se multipliant, les Communautés perdent en intensité institutionnelle ce qu'elles gagnent en extension, mais aussi en fondement. C'est l'hypothèse qui se dégage des premières analyses du processus d'intégration institutionnel et matériel.

3. Processus sectoriel et intersectoriel. — Le processus que nous venons d'esquisser ne s'arrête pas aux frontières du domaine communautaire proprement dit, mais se continue, se développe et s'intensifie dans d'autres secteurs. Contrairement aux organisations internationales qui, en général, ne suscitent que peu ou pas de changements d'attitudes, ou de structures à l'intérieur des Etats membres, les Communautés se caractérisent par l'ampleur du processus d'intégration qu'elles ont déclenché à l'intérieur et par dessus les frontières des pays membres. Leurs pouvoirs sont importants et d'une portée immédiate. Les citoyens des pays membres sentent qu'ils leur imposent des obligations et des mesures directes qui peuvent être suivies de sanctions ; l'Etat, en effet, ne fait pas fonction de paravent, ne filtre pas l'influence com-

munautaire qui pèse directement sur les individus, groupes de pression, partis politiques, etc. ; celle-ci éveille leur intérêt, les contraint à se défendre, à réagir à l'égard du pouvoir européen ou à intervenir auprès de lui (13). De plus, les citoyens prennent conscience du caractère définitif de ce cadre nouveau où doit s'exercer leur activité et de son importance pour l'avenir de leur pays et pour chacun d'eux en particulier. D'où les répercussions de plus en plus profondes qui découlent de l'existence et du fonctionnement des Communautés européennes.

Le secteur économique, objet le plus direct de ces mesures, a fait preuve d'une adaptabilité rapide. Ainsi qu'il a été souvent noté, le changement de dimensions ouvre de nouvelles perspectives en fonction desquelles les responsables économiques élaborent leurs programmes et politiques. C'est un changement à la fois *quantitatif* par l'extension du marché et *qualitatif* par la transformation psychologique. Ces changements sont de plusieurs types : ils peuvent concerner les attitudes et la mentalité, les moyens et les objectifs ; ils peuvent être à court puis à long terme ; ils peuvent se traduire par des transformations de structures, voire par la création de nouvelles structures répondant aux besoins nouveaux. A son tour, ce mouvement se répercute sur le processus communautaire : les anticipations des entreprises sur les effets du marché commun — efforts d'investissements, de production, de conquête de marchés d'autres pays membres — ont poussé les institutions à accélérer le rythme de réalisation de l'union douanière (14).

(13) Ex : l'élaboration de la législation *antitrust*.

(14) En 1960, M. HALLSTEIN déclarait devant les milieux économiques français : « Je crois que l'on peut dire qu'à l'heure actuelle les Institutions doivent à leur tour s'adapter au rythme imprimé aux affaires, et que nous devons rattraper votre propre accélération ».

L'adaptation peut s'amorcer par le choix de moyens appropriés pour une courte durée. L'optique nouvelle soutenue par l'habitude que créent l'emploi de ces moyens et leur succès, contribue à faire naître des attitudes et une mentalité plus adaptées et plus durables ; cet ensemble de facteurs peut conduire à réviser les objectifs. Les exemples abondent : les dirigeants d'entreprise français sont en passe d'acquiescer une mentalité d'exportateur malgré leur hérédité protectionniste. C'est un revirement fondamental mais moins spectaculaire que celui du Patronat français qui, d'opposant à la veille de la ratification, est devenu un des soutiens les plus efficaces du marché commun après son entrée en vigueur. Il va de soi que ces changements que l'on peut classer en trois catégories (changements de moyens, changements d'objectifs, changements à court et à long terme) n'ont pas lieu seulement dans le sens d'une plus grande cohésion, ni selon un ordre logique ou chronologique. Toutes les combinaisons sont possibles, de même que l'on peut concevoir une certaine contradiction entre, par exemple, les objectifs et un moyen particulier. Cependant, pour qu'on puisse parler de processus d'intégration, il faut qu'un minimum de facteurs et agents importants entreprennent des actions ou produisent des effets qui agissent dans le sens d'une union plus étroite.

Pénétrant plus en profondeur, cette vague s'attaquera aux structures des entreprises et de leurs liens, ainsi qu'à celles des organisations professionnelles aux niveaux national et européen. Au 1^{er} novembre 1962, 800 ententes entre plusieurs entreprises dans la Communauté ont été notifiées. Certes, nombreuses sont celles qui portent sur une collaboration commerciale, relativement faciles à dénouer. D'autres, par contre, répondent aux besoins de transformations structurelles. Il est courant d'entendre dire qu'un mouvement de rationalisation, de spécialisation et de concentration s'est emparé des entre-

prises de la Communauté. Les adaptations structurelles qui en découlent sont le résultat soit d'une décision autonome d'une entreprise, soit d'une collaboration de deux ou plusieurs entreprises. Dans ce dernier cas, de nouvelles structures se tissent, souvent par dessus les frontières, dans lesquelles viennent s'imbriquer les changements internes des entreprises qui participent à cette collaboration. Les formes des liens ainsi noués — et leurs prolongements — révèlent une certaine volonté de durée et de permanence et, partant, une certaine confiance dans la construction communautaire. Allant de la rationalisation par la coproduction, jusqu'à la concentration et la fusion, ils créent une solidarité d'affaires à affaires, plus difficile à dénouer. Du point de vue de l'intégration, cette solidarité est l'élément le plus significatif. Evident dans le circuit des grandes entreprises et des secteurs dynamiques, des institutions bancaires et financières, du grand commerce et de la publicité qui s'y rattache, ce mouvement touche également moyennes et petites entreprises, n'épargnant même pas certaines branches de l'artisanat. Cette vague secoue d'autres secteurs assoupis qui, si ce n'est que pour assurer leur survie, sont contraints de réagir, de se moderniser. Cette intégration par unités de production ou de service, par secteur, par profession, constitue un des facteurs les plus dynamiques de la construction européenne (15). Plus cette vague est profonde, plus les possibilités de retour et les chances de désintégration sont moindres. Cette intégration en profondeur qui se transmet d'un niveau à l'autre, encadre

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

et soutient, stimule et renforce à son tour des changements d'attitudes et de mentalité en apparence plus éphémères. Ce sont, en fait, les éléments essentiels d'une conscience européenne.

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

Dans d'autres secteurs généraux, *syndicats* et *partis politiques*, on pourrait également filmer le processus d'intégration. Lorsque la Communauté économique a été instaurée, nous avons émis une hypothèse selon laquelle l'intégration des syndicats devait suivre la concentration du secteur économique. Cette hypothèse ne s'est pas vérifiée pour l'instant. Les faits observables permettent de croire que les embryons d'organisations syndicales au niveau communautaire répondent surtout au besoin de représentation et de coordination d'attitudes et d'actions à l'égard de la Communauté. Ce sont en effet les tâches principales dévolues aux secrétariats européens des syndicats libres et des syndicats chrétiens. Cette limitation de fonctions explique, à certains égards, les structures et les pouvoirs relativement faibles des secrétariats européens, ainsi que le peu d'emprise qu'ils ont sur la vie

syndicale réelle (16). Certes, ces noyaux européens sont dynamiques et actifs dans leurs relations avec les institutions communautaires (études, participation aux travaux, coordination des positions nationales au sein du Comité économique et social et des commissions, interventions et pressions, etc.). Dans ce cadre, la collaboration entre les deux secrétariats européens est étroite, régulière et de plus en plus organique. Les résultats de ces secrétariats sont bons dans les limites de leurs fonctions. Mais leur rôle est davantage celui d'une plaque tournante — malgré l'existence d'une Assemblée générale ou d'un Comité de représentants — que d'un centre d'influences et de décisions. En demeurant à l'écart des décisions essentielles, les secrétariats européens semblent exercer une influence réduite dans les confédérations et fédérations nationales. En effet, ils ne participent pas à la politique syndicale, aux actions revendicatives, aux grèves, ces activités primordiales étant réservées presque exclusivement aux organismes nationaux. En outre, l'action concertée est difficile à mener du fait d'un certain déséquilibre entre syndicats nationaux et de leur division sur le plan national et international (C.G.T. française et italienne). Quelles qu'en soient les raisons, il existe un *vide* au niveau européen : l'activité intense des agents économiques n'est contrebalancée ni par une force syndicale ni par un pouvoir politique européens. Rien dans le secteur des syndicats qui réponde aux liens intenses que tisse la collaboration entre entreprises et leurs organisations. Dans ce sens, le secteur syndical est demeuré partiellement en marge du processus d'intégration européenne.

La situation est semblable pour les *partis politiques*. Par leur vocation, les partis visent au contrôle et à la prise du pouvoir politique. Or, celui-ci est le grand absent dans l'inté-

(16) Cf. J. MEYNAUD, *Les syndicats et l'Europe*, op. cit.

gration actuelle. Cela explique, pour une part, une certaine indifférence des partis. De toute évidence, leurs *groupes politiques* au Parlement européen sont structurés et dynamiques, mais leurs actions restent limitées aux compétences économiques et aux membres de cette Assemblée. L'union politique, l'extension réelle des pouvoirs du Parlement et les élections européennes pourraient secouer la torpeur des partis en les poussant à reconquérir dans la Communauté la position-clé qu'ils occupent dans la vie politique nationale. Telle est l'image d'un processus d'intégration *enchaîné*, aux réalisations restreintes mais aux grandes possibilités.

Nous venons de voir quelques cas d'intégration pris secteur par secteur. En réalité, les secteurs ne sont ni séparés, ni étanches. Leurs activités filtrent par des canaux de liaison et se transmettent d'un secteur à l'autre, à défaut de rapports plus organiques. Le tableau d'intégration par secteur doit être complété par une description du processus *intersectoriel*. Ainsi nous remontons du simple au complexe. Mais déjà lors de l'aperçu par secteurs, et à plus forte raison dans le processus matériel, nous avons rencontré des exemples de relations intersectorielles : effets du secteur agricole sur le secteur monétaire, ceux du secteur des affaires sur l'union douanière ; la transmission du processus d'intégration des secteurs industriel et du grand commerce à celui de la publicité.

Parmi les nombreux types de relations intersectorielles par lesquelles se réalise le processus d'intégration, nous discernons notamment : liens d'influences causales (17) ; liens de

(17) Pour éviter la controverse sur la nature de la causalité et pour marquer la souplesse de cette relation, nous parlons de liens d'influences causales. L'*influence* assure la variété, tandis que *causale* dénote l'existence d'un enchaînement qui rappelle le concept de causalité. Leur mariage indique en plus qu'il ne s'agit pas de mouvement ou de rapport à sens unique.

complémentarité; rapports de concurrence; relations de collaboration dont celles entre secteurs partiels à l'intérieur d'un secteur général, entre divers secteurs et entre la Communauté et divers secteurs (liens verticaux). Ces diverses relations revêtent une importance particulière lorsqu'elles se tissent par dessus les frontières et lorsqu'elles donnent naissance à des organismes supranationaux (18).

Les liens d'influences causales apparaissent clairement dans les exemples mentionnés. De même, l'adaptation des entreprises au marché européen produit un accroissement de leur demande en cadres européens qui, à son tour, entraîne une certaine augmentation de l'offre, à savoir l'extension de la formation européenne (instituts, enseignements dans les institutions existantes, stages). Ce sont des effets bien connus en économie. Des liens similaires mais plus étroits ou structurés existent entre branches complémentaires, où l'interaction est plus apparente. Des rapports de concurrence qui relient des produits et services concurrentiels ou de substitution peuvent aussi se nouer entre grands secteurs qui participent au processus d'intégration. Ainsi l'intégration dans le secteur économique pourrait stimuler celle des syndicats. Le secteur économique, nous l'avons constaté, étant le plus directement touché, c'est lui aussi qui a réagi le plus rapidement et le plus violemment. D'où son avance que les autres secteurs — syndicats, partis politiques, gouvernements, institutions européennes — s'efforcent ou s'efforceront de rattrapper. Ainsi s'amorce la compétition européenne.

Les relations de collaboration sont les plus significatives. En témoignent les liens organiques entre diverses branches

de certains secteurs économiques, la réunion des secteurs économiques dans l'U.N.I.C.E. (19). Un type de rapports de collaboration particulièrement important est celui qui s'institue entre la Communauté et divers secteurs et milieux. C'est pour répondre aux besoins de cette collaboration que des relais européens ont été créés par des organisations nationales, tels les secrétariats syndicaux. Dans un certain sens, les institutions communautaires suscitent la formation de secrétariats et d'organisations au niveau communautaire; cela s'explique par la pression des activités communautaires, mais aussi par la nette préférence que la Commission semble accorder aux interlocuteurs européens. C'est ainsi qu'elle a pris l'initiative de certaines réunions, notamment celle des consommateurs, avec l'intention de faciliter leur regroupement au plan communautaire.

Ce processus intersectoriel rappelle, à maints égards, la méthode fonctionnelle imaginée par Jean Monnet. Selon François Fontaine, celle-ci peut-être résumée comme suit : « L'Europe qui se fait, celle de la C.E.C.A., du Marché commun, de l'Euratom assure une intégration par fonctions, par secteurs, de toutes les forces de nos six pays. Charbon, acier, énergie atomique, l'ensemble de la vie économique est mis en commun. Dans cette même perspective les armées devaient, elles aussi, être fusionnées. Elles ne l'ont pas été mais la liste des activités communes n'est pas close. De proche en proche, tout ce qui constitue la matière même des politiques nationales va se trouver placé sous une souveraineté commune. Cette souveraineté doit donc être dotée au plus

(18) Au cours de l'examen de divers processus d'intégration et types de relations européennes, nous avons souligné ces aspects essentiels, supranational et organique.

(19) Mentionnons les relations de collaboration étroites, mais souvent peu structurées, entre partis politiques d'une part et syndicats ou groupes de pression d'autre part.

vite de pouvoirs politiques » (20). Par la transmission du mouvement d'un secteur à l'autre et par la mise en commun des fonctions, on aboutirait graduellement à la nécessité de l'intégration globale. Malgré ses apparences déterministes, ce canevas contribue à la description du processus d'intégration. Cependant, les objectifs que vise cette méthode et partant la méthode elle-même diffère de la nôtre : l'une étant une méthode d'action, l'autre une méthode de connaissance.

Parvenu à ce stade dans l'esquisse du processus d'intégration, force nous est de constater que ce tableau partiel et incomplet ne reflète que quelques traits de ce mouvement complexe. Dans la réalité, ce processus est bien plus riche, varié et profond que ne le laisse deviner ce schéma.

4. Processus à effets cumulatifs. — Le difficile, comme le remarque Pierre Uri, est de prendre conscience de la direction et de l'ampleur des transformations à mesure qu'elles se déroulent (21). Les bouleversements qu'entraîne la création des Communautés européennes ne sont pas seulement tributaires l'un de l'autre dans un ensemble de secteurs de la vie sociale. Il ne s'agit pas uniquement d'un mécanisme dont les rouages transmettent le mouvement ou créent une dépendance mutuelle. Dans notre milieu, ce mouvement s'accélère ou se ralentit, s'amplifie et s'approfondit, change de nature même. Ses composants multiples et croissants peuvent varier quant à leurs voies et rythmes, structures et qualité. Ainsi tout acte ou changement se répercute à travers la gamme d'éléments engagés dans le courant général, contribuant

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

(21) *La révolution européenne dans Quelle est cette Europe ?* La N.E.F., avril-juin 1962, p. 43.

de la sorte à donner forme et contenu au processus d'intégration.

Le processus s'amplifie à mesure qu'il se développe, à la fois à l'intérieur de chaque secteur — institutions et cadres communautaires, secteur économique, etc. — et d'un secteur à l'autre. Il suscite la création de nouvelles structures entre entreprises et organisations professionnelles telles que nous les avons esquissées. En même temps, ce mouvement s'approfondit à l'intérieur des secteurs ou de leurs composants : il amène des transformations de structures dans les entreprises ; mais il se propage également aux différents niveaux de diverses couches sociales : l'intégration n'atteint pas seulement des rapports ou des modes d'organisation, mais aussi le niveau de la conscience collective et individuelle, tout en faisant tache d'huile et en pénétrant dans des couches de plus en plus larges de la population de la Communauté. Cette intégration en profondeur et par couches, prolonge, soutient, accélère les divers processus, ainsi que le mouvement général. Son action, plus ou moins intense, passe à travers secteurs, fonctions et facteurs. Elle agit à la base ou suivant des coupes transversales. Plus que les autres, elle atteint l'homme qui, un et multiple, se situe à la croisée de ces voies et activités. Ainsi se tisse un vaste réseau de communication entre individus, groupes d'individus, institutions, secteurs et divers niveaux d'intégration qui forment un tout dynamique, une communauté, aux parties interdépendantes et intégrées. Les interactions se multiplient et se développent dans ce système de vases communicants, produisant des effets cumulatifs qui s'accroissent à mesure que le processus se dilate et s'intensifie. Il est évident qu'il devient d'autant plus difficile de prévoir ou de suivre les conséquences d'un acte, surtout lorsqu'il s'agit d'une décision politique, importante et générale, telle la création des Communautés européennes.

A propos de l'histoire universelle, Hegel note qu'en général il résulte des actions des hommes d'autres effets que ceux qu'ils visent ou atteignent, prévoient et veulent immédiatement. Ils satisfont leurs besoins mais en même temps ils produisent quelques autres conséquences qui étaient dissimulées à l'intérieur de leurs actions, dont ils n'avaient pas conscience et qui n'entraient pas dans leurs vues. Pour illustrer sa pensée, il cite l'exemple d'un homme qui, par vengeance, incendie la maison d'un voisin. Un lien existe entre cette action et d'autres circonstances. En elle-même, cette action ne consiste qu'en un geste qui met le feu à un endroit d'une poutre. De là, la flamme se propage le long de la poutre, puis de la poutre à la charpente de la maison entière; de celle-ci à d'autres maisons; un immense incendie éclate ainsi, qui engloutit les biens d'un grand nombre de personnes qui n'étaient en rien visées par l'acte de la vengeance (22). Cet exemple éclaire, à plus d'un titre, le processus déclenché par les Communautés européennes. Les auteurs des Communautés ont mis feu à l'Europe.

Nous avons essayé de dérouler le processus d'intégration communautaire, de décrire comment le feu prend à un endroit puis se propage au gré des vents, des volontés et des circonstances. Dans la réalité, les phases juxtaposées s'entreprennent, les interactions débordent d'influences cumulatives. Cependant ces effets cumulatifs gravitent autour de certains centres de puissances dont le pôle principal semble constitué par le foyer communautaire. D'autre part, les phases en apparence successives évoluent dans le même courant général selon des rythmes et des cycles irréguliers, souvent *déphasés*. Le réel communautaire offre de multiples combinaisons qui

(22) *Leçons sur la philosophie de l'histoire*, trad. J. GIBELIN, Paris, Librairie Philosophique, J. Vrin, 1946, pp. 36 et 37.

s'accroissent en progression géométrique, proportionnellement au nombre de facteurs pris en considération. De plus, le courant se développe et varie quant à son étendue, son rythme, ses voies et sa profondeur, tout en s'orientant dans une direction générale. Sous forme imagée, il évoque une spire qui se déroule autour d'un axe. En paraphrasant Karl Jaspers, on pourrait dire que la création des Communautés européennes a inauguré une *période axiale européenne*. Il revient à la science politique de mettre à l'épreuve ces hypothèses et ces représentations théoriques.

5. Le processus n'implique pas une évolution fatale. — L'observateur ne doit pas se laisser emporter par le mouvement. Les remarques qui suivent visent à rétablir l'équilibre réel, à contrebalancer l'« emballement » que produit l'intégration. Par période axiale européenne, nous entendons qu'à côté d'autres pôles agissant dans le monde, renaît un foyer européen actif. L'axe de l'intégration amorcée par la création des Communautés européennes passe par celles-ci et vise en direction d'une union complète. C'est un axe d'analyse et de représentation théorique. Il ne doit, à aucun prix, être confondu avec une marche fatale débouchant sur l'union. Le courant n'est ni rectiligne ni irréversible. Certes, agents économiques, groupes et dirigeants, admettent son caractère définitif lorsqu'ils procèdent à des modifications de structures; l'obligation que crée le traité de la C.E.E. est, en principe, permanente : le traité est de durée illimitée et ne peut être dénoncé si ce n'est d'un commun accord. De fait, néanmoins, l'irréversibilité est loin d'être inattaquable : une révolution, une certaine solution du problème allemand, des politiques fondamentales divergentes, un sabotage de la part d'un membre important, pourraient encore causer la désintégration de la Communauté en provoquant une série d'effets négatifs mais aussi cumulatifs.

Malgré son élan, la Communauté européenne est fragile. L'intégration économique, bien que portée par une conjoncture favorable, a contribué à stabiliser les fluctuations, à développer les effets anticycliques et à rendre l'économie communautaire plus indépendante à l'égard des influences extérieures. Elle a même accentué l'expansion due à la conjoncture. Les crises partielles ou sectorielles, telles que la crise charbonnière de 1958, ne semblent pas constituer une menace contre la vie des Communautés. Mais une inconnue demeure : quelle serait la résistance de la Communauté à une crise économique grave ou aux difficultés sérieuses de balances des paiements ?

L'intégration n'implique pas un déterminisme historique. N'étant pas à l'abri de toute menace de désintégration, le mouvement l'est encore moins de déviations. Cette conclusion doit ressortir de notre description schématique : le processus est à contenu complexe et variable ; ses effets cumulatifs peuvent se développer dans des sens divers et divergents. Cependant, une direction générale assez constante est axée sur l'union. Elle comporte des déviations dont la plus sensible fut l'échec de la C.E.D. Un autre tournant se profile à la suite de la rupture des négociations avec l'Angleterre, en janvier 1963. C'est une nouvelle épreuve de cohésion que subit la Communauté : cette première crise véritable est, selon M. Hallstein, une crise de confiance et c'est ce qui la rend si grave.

La fragilité des Communautés européennes est accentuée par leur caractère partiel. L'essentiel, l'armature politique, leur fait défaut. Le processus d'intégration économique reste exposé aux aléas des intérêts nationaux dont les Etats membres conservent la responsabilité à l'exception de la frange

communautaire (23). Certains traits des Communautés sont politiques : leur objectif implicite confirmé par la déclaration de Bonn, la structure de leurs institutions qui préfigurent des formes fédératives, la nature de certains pouvoirs communs (24). Dans l'ensemble, ces virtualités restent prisonnières d'un cadre technique.

Le passage de l'économie à la politique n'est pas une nécessité fatale. Avec l'accroissement de l'intervention et de la responsabilité du pouvoir en matière économique, le poids de l'économie dans la vie et sur l'appareil gouvernemental se fait plus pressant. Le processus d'intégration exerce, sans doute, une pression croissante sur les dirigeants nationaux, mais il n'en est pas le facteur déterminant. Dans notre perspective, le succès des Communautés européennes prépare les fondements sociologiques d'une communauté politique ; encore faut-il que la volonté s'en exprime par la création d'un appareil spécialisé doté d'un minimum de pouvoirs dans les principaux domaines : affaires étrangères, défense, qui comprend l'armement nucléaire et la décision de son emploi (25). Le minimum indispensable doit assurer sinon l'application d'une politique commune, du moins une convergence suffisante des positions nationales, évitant des choix déchirants comme par exemple entre la défense et l'économie. La décision créant l'union politique appartient, sauf en cas de révolution, aux institutions légales : le saut ne peut donc s'accomplir que par l'accord des gouvernements, même au cas d'approbation des peuples européens, notamment par voie d'élections. La déclai-

(23) Les Communautés disposent d'un certain pouvoir politique dans le domaine limité de leurs compétences techniques.

(24) Dès la fin de la période transitoire, la politique commerciale sera exclusivement communautaire.

(25) Cet aspect est placé en évidence par la proposition américaine visant à créer une force nucléaire multinationale.

ration de Bonn et le projet d'union d'Etats européens en sont les premiers signes (26).

Sous l'angle de la connaissance, il est donc utile de distinguer la politisation ou l'« européanisation » de certains secteurs ou matières qu'assurent les Communautés européennes; et la « politification » qui implique le passage au plan politique, même si celui-ci est restreint à un minimum viable. D'un autre point de vue, la description du processus d'intégration ne doit pas être confondue avec la définition de sa direction et de ses objectifs. Dans le premier cas, tout en rejetant l'automatisme du passage au politique, force est de constater que l'évolution conduit à une décision fondamentale : si l'on poursuit la voie communautaire, le fonctionnement et le développement normal des Communautés exigent un complément politique. D'autant plus que tout arrêt dans la construction d'une union politique ferait planer le doute sur le caractère permanent de l'édifice économique, voire une menace d'insécurité qui pèserait sur le comportement des intéressés et, partant, sur l'économie communautaire même. La nécessité d'une option est le seul effet certain du processus d'intégration. Mais celui-ci n'est pas susceptible de prédéterminer ou d'imposer une certaine solution. De toute évidence, il ne pousse pas nécessairement à choisir une voie, mais oblige à un choix entre plusieurs possibilités. Ainsi, les Etats membres des Communautés pourraient tout aussi bien renforcer les Communautés ou les fondre dans une zone élargie ou une communauté atlantique. Le processus d'inté-

(26) Le projet amélioré permettrait de « faire le saut » et de prolonger dans des secteurs vitaux l'action efficace mais limitée des Communautés. Cf. notre article *Vers l'Europe politique*, Revue politique des idées et des institutions, 51^e année, n° 18, 16 novembre 1962, qui contient une suggestion des améliorations qui peuvent être apportées au projet Fouchet.

gration pèse dans la balance, mais ne dicte pas la solution. Quant à la définition des objectifs et de la direction du processus, son imprécision même apparaît comme une garantie d'objectivité. Il est possible de tracer une direction générale sujette à confirmation continue. Il est légitime d'esquisser des tendances et des forces qui caractérisent le processus ainsi que des lignes de résistance ou d'indifférence. C'est une perspective d'analyse dont la valeur dépend des résultats des recherches. Mais il ne faut pas prétendre que le processus conduit inéluctablement vers un objectif précis (27).

II. — Quelques considérations théoriques.

Nous verserons ici quelques pièces supplémentaires au dossier de la théorie d'intégration qui pourrait servir à amorcer et à alimenter un débat public. Fidèle à cet objectif, nous risquerons quelques suggestions visant à élargir le cadre de la discussion.

1. Concepts de « spill over » et de « take off ». — Le concept de *spill over* dû au professeur Haas (28) se rapproche du processus d'intégration : les effets du *spill over* dans un secteur de la vie sociale conduisent à l'intégration dans d'autres secteurs. L'intégration est le résultat de décisions spécifiques prises par les gouvernements, agissant en liaison avec les groupes organisés, politiquement influents. Les change-

(27) Le sens de l'histoire tel que l'entend Jaspers n'a rien de commun avec le déterminisme historique. Voir la définition de la causalité historique chez Raymond ARON, *Introduction à la philosophie de l'histoire*, Paris, N.R.F., 1948, section III traitant du déterminisme historique et de la pensée causale, pp. 159 et ss.

(28) *The Uniting of Europe*, op. cit., pp. 283 et ss.

ments constatés dès la création de la C.E.C.A. se répartissent en quatre catégories : des aspirations positives à long terme, des aspirations positives à court terme, ainsi que celles négatives à long et à court terme. Un des principaux apports du professeur Haas est son essai de classification des groupes et des partis politiques d'après leurs aspirations, ainsi que l'analyse de leurs comportements et changements. Son attention porte essentiellement sur des groupes d'intérêt, partis politiques et gouvernements occupant une position-clé dans la réalité politique. De ce fait, son concept d'ailleurs aussi peu élaboré sur le plan théorique qu'il est approfondi par des recherches pratiques, apparaît plus restreint que le processus d'intégration. Celui-ci, en effet, ne se limite pas à un certain type de facteurs quelque importants qu'ils soient. Les mêmes considérations, en outre, ne sont pas également valables des points de vue opérationnel et théorique.

Le concept de *take off* proposé par le professeur Rostow dans le cadre du développement économique a été repris par les membres de l'équipe du professeur Deutsch (29). Dans leur étude des mouvements politiques débouchant sur l'intégration, ils suggèrent de désigner par *take off* la période au cours de laquelle ces mouvements, de réduits et impuissants, deviennent plus grands, coordonnés et dotés de pouvoirs importants. Avant le *take off*, l'intégration politique est l'affaire de théoriciens, d'écrivains, de quelques rares gouvernants et petits groupes de pression; après le *take off*, c'est une affaire de larges mouvements politiques, de gouvernants, de groupes de pression importants, souvent un mouvement de masse ou des élites politiques. Avant, le projet d'intégration est une question de théorie; après, c'est une force politique.

(29) *Political Community*, op. cit., pp. 83 à 85.

Le *take off* n'implique pas nécessairement un départ soudain ou une rupture abrupte avec le passé, mais plutôt une accélération ou un renforcement du processus d'intégration politique. On peut considérer qu'il a lieu dès qu'au moins un groupe social et politique important ou une institution politique s'est engagé en faveur de l'intégration (30). Les auteurs constatent que dans la plupart des cas étudiés, le *take off* a abouti, dans une période de 20 à 60 ans, soit à l'intégration soit à l'abandon de l'entreprise. Ce serait une période décisive postérieure au *take off*.

Discutable dans le cadre général de la science politique, cette notion peut être appliquée dans le domaine de l'intégration. Elle correspondrait au moment où le processus d'intégration se déclenche, par la création des Communautés européennes. Elle met l'accent sur le *déclenchement* et les facteurs qui le conditionnent. Mais son utilité semble limitée: dans l'intégration européenne, il est au moins aussi important de distinguer les phases du processus selon leur force que de localiser sa naissance. Cependant, le *take off* pourrait s'appliquer aussi à ces phases : les divers moments de relance qui formeraient une série de *take off* successifs d'intensité variable.

2. Processus de décision et mécanisme de conflit. — Instrument de méthode, le processus de décision peut servir d'apport à la théorie d'intégration, sans que pour autant celle-ci soit réduite à celui-là. L'important, sous cet angle, est la formation d'une décision par paliers successifs ainsi que le mécanisme qui peut entraîner l'auteur au-delà de ses intentions. La proposition initiale, comme la flamme dans l'exem-

(30) Terme imprécis, *important* pourrait être considéré comme tel par rapport à l'intégration et pris comme déterminant pour celle-ci.

ple de Hegel, est transmise et modifiée par divers rouages du processus. Lancée, elle tend à sortir de l'orbite de son auteur pour devenir *chose* exposée aux diverses pressions et influences. Le déroulement du processus, son mécanisme d'engrenage tel qu'il est décrit par le professeur Snyder, constitue une pièce de la théorie d'intégration. Chez des auteurs tels que J.B. Duroselle ce concept a été adapté aux conflits. Le mécanisme des conflits qui mettent aux prises, par définition, deux ou plusieurs protagonistes, accentue certains aspects dont la solidarité des adversaires et leur mutuel entraînement.

Alexis de Tocqueville, le professeur Jacques Freymond le rappelle, a décrit ce mécanisme dans ses études sur la révolution de 1789 et de 1848. Il écrit à propos des banquets que « à mesure que la campagne des banquets se prolongeait... une certaine inquiétude commençait à gagner les meneurs eux-mêmes... ; l'agitation créée dans le pays par les banquets dépassait non seulement les espérances mais les désirs de ceux qui l'avaient fait naître; ceux-ci travaillaient plutôt à la calmer qu'à l'accroître. Leur intention était qu'il n'y eût pas de banquet à Paris... La vérité est qu'ils ne cherchaient qu'une issue pour sortir du mauvais chemin dans lequel ils étaient entrés. C'est assurément malgré eux que ce banquet final fut résolu; ils s'y associèrent par contrainte, par entraînement et vanité compromise. Le gouvernement lui-même poussait l'opposition par ses défis à cette démarche périlleuse, croyant la conduire à sa perte. L'opposition s'y porta par bravade et pour ne pas paraître reculer, l'un l'autre s'irritant, s'aiguillonnant, se poussant ainsi vers le commun abîme; ils marchaient encore sans le voir ». Et plus loin : « Il faut avoir vécu longtemps au milieu des partis et dans le tourbillon même où ils se meuvent pour comprendre à quel point les hommes s'y poussent mutuellement hors de leurs propres desseins et comme la destinée de ce monde marche par l'effet,

mais souvent au rebours des volontés qui la produisent, semblable au cerf-volant qui chemine par l'action opposée du vent et de la corde » (31). Cette belle description correspond à l'analyse des phases d'une collision d'automobiles ou de *l'évolution en spirale* que, de son côté, le professeur Freymond a observée dans le développement des conflits internationaux (32).

3. Foyers d'analyse. — Y a-t-il parmi les foyers et voies d'approche mentionnés, un chemin commun qu'empruntent toutes les analyses ? En se plaçant au point de vue de l'intégration, c'est-à-dire de la transition des unités séparées en union plus intégrée, on est fondé de se demander si des indices détectables de cette cohésion croissante ne peuvent être réunis autour d'un axe passant à travers les distinctions classiques de confédération et fédération, à travers des groupes de pression, des partis et d'entités politiques, des couches de dirigeants et de l'opinion.

N'y a-t-il pas lieu de recourir à la conception de Bertrand de Jouvenel ? Celui-ci définit l'action de forme politique comme celle qui tend à l'addition de forces empruntées à des volontés qui ont des existences distinctes, quelle que soit l'entreprise servie par elle. Ainsi l'action de forme politique est regardée comme instrumentale par rapport à un dessein quelconque. Tout projet, n'importe sa nature, et pourvu seulement qu'il exige le concours d'autres hommes, oblige le promoteur à une action politique, met en jeu une technique de rassemblement des concours dénommée technique

(31) *Souvenirs de Alexis de Tocqueville*, Paris, Calman Lévy, 1893, pp. 24-25 et 36.

(32) *Le conflit sarrois 1945-1955*, Bruxelles, Institut de sociologie Solvay, 1959, pp. 20, 343 à 351.

politique. Si le rassemblement n'est plus un moyen subordonné à une fin quelconque, que le promoteur n'ait en vue que l'existence du groupement, c'est l'édifice humain qui est voulu pour lui-même, en soi. Quand l'action de forme politique est pure de tout autre dessein que la formation même de l'édifice humain, il y a *politique pure* (33). Cette conception large du pouvoir, axée sur l'action *agrégative*, est apparentée aux divers types d'intégration. L'action de forme politique correspond aux intégrations sectorielles, la politique pure à l'intégration politique.

Dans l'Europe sans cadres politiques, nous sommes en présence de nombreuses politiques et de divers substituts à l'action politique pure. Les Communautés européennes, bien que limitées à l'économie et à l'énergie, exercent par dessus et à travers leurs politiques spécialisées, une fonction éminemment politique à défaut d'institutions politiques proprement dites. De leur côté, des groupes de pression, des techniciens et des administrateurs *comblent* par leurs décisions partielles ce *vacuum politique*, sans que leurs actes soient insérés dans un ensemble tracé et contrôlé par le pouvoir politique. Corps spécialisés à intérêts particuliers, ils accomplissent certaines fonctions globales qui engagent l'avenir et la forme politiques de l'Europe. Cette situation reflète en partie un certain transfert de fait des influences réelles vers ces centres de puissance, qu'accentue d'ailleurs l'absence d'autorité politique.

(33) *De la Souveraineté. A la recherche du bien politique*, Paris, Ed. Génin, 1955, pp. 30 et 32. L'action politique est impure en réalité : elle résulte de multiples actions et desseins qui sont tous reliés par un objectif commun : la formation, l'existence et le bon fonctionnement du groupement global.

Cette interprétation ne contredit pas la conception de David Easton (34) selon laquelle la science politique se concentre sur la répartition des valeurs par voies autoritaires. La politique autoritaire est celle que les intéressés considèrent comme devant être obéie, condition nécessaire pour la viabilité d'une société. Mais, remarque l'auteur, une telle politique n'est pas absente des associations professionnelles, des syndicats ou de l'église, dont les membres ont conscience du caractère obligatoire de certaines décisions communes. La science politique néanmoins est concernée surtout par le rapport de ces politiques avec la politique qui s'impose à la société entière. C'est ainsi qu'en analysant la distribution du pouvoir dans un groupe, elle poursuit son objectif qui est de déceler et de préciser les relations entre les pouvoirs des groupes et la politique de la société prise dans son ensemble. Le point de convergence est la répartition et l'emploi du pouvoir dans la formation et l'exécution de la politique autoritaire d'une société globale. Et Easton de définir la science politique comme l'étude de la répartition autoritaire des valeurs telle qu'elle est influencée par la distribution et l'usage du pouvoir. C'est dans cette orientation générale que se situent les problèmes de l'intégration européenne.

Dans la même optique, nous suggérons quelques éléments d'un foyer commun : 1) Un espace homogène d'activités fournissant un champ d'action commune, auquel correspondent des pouvoirs communs larges et efficaces. 2) Au stade ultérieur, la création d'institutions et d'organismes communs tendant à devenir permanents, structurés et autonomes. 3) Le processus de formation de décisions communes, en vertu d'une

(34) *The Political System*, op. cit., pp. 125 à 148 et en particulier pp. 145 et 146.

simple relation ou au sein d'un organisme, qui se rapproche de la majorité à mesure que la solidarité s'accroît. 4) L'application de ces décisions communes, leur *portée* (sont-elles immédiates ou passent-elles à travers des relais nationaux ?) et leur *efficacité* (sont-elles effectivement obéies et peuvent-elles être exécutées par la pression privée ou par la force publique ?) 5) La solidarité qui se manifeste lors de crises ou de conflits graves. 6) Le rôle joué par ces diverses activités dans le cadre global de la communauté en formation. 7) Le poids décroissant des nationalités ou d'autres facteurs de résistance. 8) L'aspect et le degré d'unité que représente la communauté ou le groupe face à l'extérieur. 9) La naissance d'un esprit de corps et la conscience d'appartenir à une communauté, notamment chez les dirigeants. 10) La constitution de couches larges favorables à l'union dans l'opinion publique, parmi les dirigeants et les membres de groupes. Les divers éléments qui s'inscrivent dans le processus d'intégration dénotent, selon leur intensité, le degré de cohésion et de solidarité des forces sociales particulières ou « européennes » de l'ensemble communautaire. La question est de savoir si cette optique de rassemblement permet de comprendre l'intégration sans fausser le cours de la réalité. A moins que l'intégration ne soit précisément une déformation du cours normal des choses en Europe.

4. Apports théoriques et pratiques. — Le film des bouleversements profonds et rapides nous livrera bien d'autres données. Il éclairera sous un jour nouveau la question ancienne sur la nature du politique, ainsi que la formation de l'autorité politique à partir d'une union économique. Partant, il facilitera l'explication du rapport entre politique et économie. D'autre part, il permettra d'évaluer la portée de décisions politiques générales telles que celle créant les Communautés européennes; cette décision, en effet, a renversé cer-

tains courants en Europe comme en témoignent les exemples suivants : évolution de l'attitude du Patronat français, conversion du parti socialiste allemand et du parti nennien, sensibilisation des agriculteurs, revirement des gaullistes dès leur arrivée au pouvoir en 1958, changement de l'attitude de la C.G.T. italienne et, dans une certaine mesure, de la C.G.T. française, position révisée du parti communiste italien. Voilà quelques effets de cette décision fondamentale s'imposant, en principe, bien que dans un domaine limité, à l'ensemble des citoyens et des gouvernants de la Communauté.

Le caractère économique et technique de la construction européenne met en relief le danger d'excroissance des activités et des forces économiques, ainsi que le déséquilibre qui peut en résulter dans l'organisation de la société. Du fait de l'extrapolation au plan communautaire du « pouvoir économique » et de l'absence de contrepoids social et politique, se pose, d'une manière aiguë, le problème des relations entre pouvoir politique et forces économiques. Le succès du « Marché commun » donne la preuve de cet « emballement » qui a éclipsé toute vision globale de l'union. En même temps, il témoigne que la technique envahit la politique. Amorcée au plan national, cette pénétration s'accroît par l'action des Communautés. Elle semble devoir conduire à une révision des conceptions sur l'organisation du pouvoir ainsi que sur la participation d'organismes sociaux à son exercice. Les questions de l'union européenne ne sont pas réductibles à la production et à la consommation.

D'autres problèmes surgissent avec force au plan européen : technocratie et participation des citoyens; information de masse, recherche de l'objectivité, disposition des moyens de diffusion; planification communautaire; « institutionnalisation » de l'accès des groupes de pression (économiques, syndicaux, idéologiques et culturels) à la formation

de décisions politiques; conciliation de la nécessité d'un exécutif fort avec le maintien de la diversité des pays membres. Bref, le mouvement qui s'est emparé de l'Europe mène à une révision des archétypes politiques. C'est là une des principales tâches qui guettent la science politique. Sa difficulté n'a d'égale que les chances qu'elle fait miroiter.

Qui dit intégration pense institution. Jean Monnet se plaît à mettre en évidence cet aspect institutionnel en citant un passage du philosophe Amiel sur les changements de comportement sinon de nature que provoque l'institution. Il existe, en plus, de nombreuses théories de l'institution : Hegel, Renard, Hauriou, Del Vecchio, Scelle et tant d'autres y ont consacré une partie de leurs œuvres. Confrontées avec les Communautés européennes, mises à l'épreuve des faits observables, ces théories pourraient, en élargissant les horizons communautaires, apporter leur substantielle contribution à la théorie de l'intégration.

En général, l'étude de l'intégration sera d'un apport concret à la connaissance du changement politique dans les sociétés actuelles. Cette observation sur le terrain quasi expérimentale— les hypothèses peuvent être vérifiées par des événements en cours — c'est une chance que, selon l'expression de Machiavel, la science politique doit saisir par les cheveux. Cette étude approfondie mais partielle s'inscrira dans une perspective d'analyse de longue période et de portée générale que préconise le professeur Jean Meynaud. « Ce thème comporte non seulement l'examen de la formation et de la dissolution des unités politiques, mais encore celui des transformations incessantes qu'elles subissent dans leurs structures, leurs critères d'appréciation et d'orientation, leurs modalités de fonctionnement... Il s'agirait d'appréhender la politique en tant qu'elle commande, traduit ou subit le poids des modifications de tous ordres qui ne cessent jamais d'influencer

le destin des hommes. Par là, il serait peut-être possible (du moins au terme de la recherche générale) d'évoquer le rôle propre du facteur politique dans l'ascension et le déclin des civilisations » (35).

En se rattachant aux thèmes généraux, l'analyse de l'intégration européenne fournira des éléments nouveaux à la théorie de l'évolution historique. La confrontation du passé et de l'action présente, des sciences et des méthodes différentes, répond à la nécessité de collaboration entre les sciences. L'intégration européenne offre un terrain propice à l'application de la méthode interdisciplinaire que, par ailleurs, sa complexité exige.

De plus, la vision théorique de l'intégration européenne fondée sur des recherches approfondies permettra, dans les limites des moyens scientifiques disponibles, d'éclairer le milieu européen, d'expliquer les causes et les motifs de l'union, de saisir les forces, les tendances et les voies possibles. Si elle ne montrera pas le chemin à suivre, elle contribuera à préciser les options et à prévoir leurs conséquences. Elle fera reculer un peu les limites du hasard et posera clairement la question : Où va l'Europe ?

(35) *La science politique, op. cit.*, pp. 31 et 32.

Table des Matières

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

QUESTIONS DE TERMINOLOGIE

1. Communauté	6
2. Marché commun	9
3. Intégration	13
4. Supranationalité	20

DEUXIEME PARTIE

TROIS METHODES

I. — <i>But et problèmes généraux</i>	25
II. — <i>La méthode historico-politique.</i>	
1. Définitions et intégration européenne	27
2. Conditions d'intégration	28
3. Portée de la hiérarchie	32
III. — <i>La méthode opérationnelle.</i>	
1. Indicateur de solidarité	37
2. Economique et politique	39
3. Conclusions provisoires	41
IV. — <i>La nécessité d'une méthode dynamique.</i>	
1. Dosage adéquat	42
2. Apport des deux méthodes et processus de décision	43

TROISIEME PARTIE

ORIENTATION DES RECHERCHES

I. — <i>Indicateurs et pistes de recherches</i>	45
1. L'Europe de la culture et des hommes	47
2. L'Europe des communications et des échanges	53
3. L'Europe institutionnelle et économique	60
4. Forces et gouvernements européens	63
5. L'Europe politique	65
6. Critère de sélection	72
II. — <i>Un exemple : recherches sur les partis politiques.</i>	
1. Plans et attitudes	75
2. Niveau national et régional	76
3. Niveau européen	80
4. Conclusion et tendances	85
III. — <i>Quelques recherches prioritaires.</i>	
1. Problèmes préliminaires	87
2. Eurosphère	88
3. Processus de décision	90
4. Institutions et groupes de pression	95
5. Reconstitution de la réalité	101

QUATRIEME PARTIE

ESQUISSE D'UNE RECHERCHE FÉDÉRALISTE

I. — <i>Orientation et motivation.</i>	
1. Une recherche orientée	103
2. Motifs généraux	103
II. — <i>Approche générale.</i>	
1. Méthode	106
2. Choix et réalité	107
3. Equilibre et efficacité	109
4. Difficultés et avantages de la recherche	111
5. Perspective générale	114
III. — <i>Facteurs du fédéralisme.</i>	
1. Problèmes de définition et caractéristiques	115
2. Conditions pré-fédéralistes	119
3. Les expériences fédéralistes sont-elles adaptables à l'Europe unie ?	122

IV. — *Eléments de la réalité européenne.*

1. Paranthèse méthodologique	126
2. Les Communautés européennes sont-elles fédératives ? ..	127
3. Tendances du secteur politique	128
4. Tendances du secteur économique	131
5. Groupes de pression et dirigeants	135
6. Tendances et éléments divers	139
7. Remarques finales	141

CINQUIEME PARTIE

VERS UNE THÉORIE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

I. — *Description sommaire du processus communautaire.*

1. Cinq phases principales	146
2. Processus institutionnel et matériel	148
3. Processus sectoriel et intersectoriel	157
4. Processus à effets cumulatifs	166
5. Le processus n'implique pas une évolution fatale	169

II. — *Quelques considérations théoriques.*

1. Concepts de <i>spill over</i> et de <i>take off</i>	173
2. Mécanismes de décision et de conflit	175
3. Foyers d'analyse	177
4. Apports théoriques et pratiques	180