

Politique et économie dans l'intégration européenne

par Matthieu VAN LUNEN,
Administrateur principal
à la Commission des Communautés Européennes



Le mouvement vers l'unification de l'Europe des dernières décennies a engendré, aussi bien par ses réussites que par ses échecs, une accélération de la réflexion et des recherches scientifiques sur les phénomènes qui ainsi s'annonçaient et se concrétisaient. Une telle évolution est parfaitement naturelle. Ce qui l'est moins c'est que, tout au long de ces années de tension inévitable à toute croissance, la science politique n'a pas réussi à émerger des études de détail et à maîtriser ainsi le sujet. Les résultats de ces travaux contrastent singulièrement avec le flot des écrits, traitant de ces phénomènes, publiés non seulement dans les pays directement intéressés mais ailleurs également.

Un exemple significatif de cet état de choses, c'est la confusion qui règne au sujet d'un des problèmes-clé se posant dans ce domaine, à savoir : le rapport entre l'ordre politique et l'ordre économique. Les efforts visant l'intégration globale des vieux états européens ont échoué, voici plus de dix ans. On a relancé alors, dans le même but avoué, la méthode de l'intégration par secteurs, méthode qui avait déjà connu une première réalisation dans l'institution de la CECA. C'est ainsi que la CEE et Euratom ont vu le jour. Mais précisément, les succès initiaux de la CEE allaient provoquer des controverses au sujet du rapport entre le politique et l'économique et la confusion atteignit un point culminant au cours de l'année 1965 lorsque éclatait la crise de la Communauté. D'une part se trouvaient les tenants de la thèse suivant laquelle l'intégration économique devait aboutir tout naturellement à l'intégration politique ; l'économique, donc, conditionnerait le politique. A l'opposé, ceux qui opéraient une dissociation complète entre l'économique et le politique et niaient tout rapport de cause à effet entre le premier et le second. Ce raisonnement, bien entendu, aboutissait à l'attribution de la compétence d'agir dans chacun de ces domaines à des organes différents.

C'est la politique pratique qui a provoqué ce débat. Les deux thèses sont invoquées pour servir des causes politiques opposées. Le scientifique, dans une telle discussion, est, de par sa nature, enclin à rester à l'écart. Mais puisque, précisément, on continue à se servir d'arguments empruntés à la science politique et à porter ainsi le débat sur le terrain qui est le sien, il lui paraît néanmoins de son devoir de s'interroger sur les mérites de ces argumentations et d'essayer d'en clarifier les données.

Un examen superficiel permet déjà de faire une première constatation. Les tenants des deux thèses en présence sont d'accord pour considérer que leur débat porte sur deux « terrains » distincts d'action humaine — le terme « terrain » étant, selon toute apparence, pris dans le même sens —, celui de la politique et celui de l'économie. Mais ils se séparent pour se ranger dans des camps résolument opposés lorsque se pose la question de savoir comment les deux « terrains » se rapportent l'un à l'autre, toujours dans l'optique des formes d'unification telles qu'elles sont pratiquées aujourd'hui dans l'Europe des Six. Les uns affirment que les deux « terrains », bien que distincts, ne sont pas séparés mais, au contraire, s'imbriquent intimement l'un dans l'autre, au point que des changements dans le domaine de l'économie sont susceptibles de provoquer des changements dans celui de la politique. Les « terrains », pour emprunter encore un instant la même terminologie, sont alors en quelque sorte conçus comme étant situés au même niveau et se chevauchant. Les autres voient, au contraire, les deux domaines non seulement distincts, mais séparés, se situant à des niveaux différents, de telle sorte que les phénomènes économiques, loin de pouvoir engendrer des changements dans le monde politique, y soient soumis. C'est la thèse du primat de la politique sur l'économie (comme, d'ailleurs, sur tous les autres aspects de la vie de la collectivité).

Pour voir plus clair dans cette contradiction, une première réaction serait de tenter une analyse approfondie des termes du désaccord. Mais avant d'examiner ce désaccord, il convient de s'interroger sur le point de départ commun. Il nous semble même qu'un tel examen se révélera plus fructueux.

En effet, la conception de la politique et de l'économie comme étant deux domaines autonomes d'action humaine — à quelque niveau qu'ils soient situés — rend-elle compte de la réalité ? Autrement dit, s'agit-il vraiment de deux plans distincts sur lesquels se déroulent deux types d'activité qui, bien que pouvant produire accessoirement des effets sur l'autre plan, ne sont pas, en eux-mêmes, tributaires l'un de l'autre ? Nous en doutons. Au risque de paraître, à première vue, confondre des notions entre lesquelles on a, non sans un certain mal, maintenu une distinction, nous croyons qu'il s'agit là d'une présentation simpliste des choses. L'emploi

inconsidéré de termes métaphoriques tels que « terrain », « domaine », « plan » et *tutti quanti* a fortement contribué à créer la confusion devant laquelle nous nous trouvons. Une méfiance envers ce langage planimétrique nous semble salutaire. Examinons donc de plus près chacun des deux types d'activité — pour adopter un terme aussi neutre que possible — et essayons ensuite de déterminer leurs rapports réciproques. Pour ce faire, il sera inévitable de rappeler quelques notions fondamentales .

*
**

Pour ce qui est, d'abord, de l'activité économique, les choses sont relativement simples. La théorie économique enseigne que l'on peut ramener les fonctions économiques à deux qui apparaissent comme fondamentales, celle de producteur et celle de consommateur. Toutes les autres fonctions typiquement économiques, celles d'entrepreneur, d'ouvrier, de capitaliste, etc. sont secondaires, trouvant leur principe dans les notions de base. Or, il semble évident — bien que la rigueur scientifique exige évidemment une démonstration définitive, qui ne sera possible qu'à l'aide d'une définition plus précise du concept de la politique — il semble évident que les opérations économiques élémentaires se rattachant à ces deux fonctions, ne doivent rien au concours d'un quelconque facteur d'ordre politique. L'activité économique peut être *objet* d'actes politiques, et, de nos jours, elle est un de leurs objets principaux, mais elle ne renferme pas en elle-même d'éléments politiques (1). Les phénomènes proprement économiques se présentent donc, au regard du scientifique, comme un ensemble homogène et autonome (qu'on peut ainsi, si l'on veut, imaginer comme étant situé dans un domaine, champ etc.).

En est-il de même en ce qui concerne les phénomènes politiques ? Autrement dit, peut-on parler de politique « pure » — comme une pratique de plus en plus courante nous suggère de le faire — dans le même sens, indiqué ci-dessus, où l'on peut parler d' « économie pure » ? Répondre

(1) Nous n'entendons nullement prétendre que les interventions des pouvoirs publics seraient impropres à infléchir les processus économiques pour atteindre tel ou tel objectif souhaitable. Depuis Keynes « The end of laissez-faire » il ne se trouve guère d'économiste sérieux pour soutenir le contraire. Nous ne voulons que constater que, aussi parfait ou imparfait qu'il puisse être d'après des critères extra-économiques, le processus économique, *pour être économique*, c'est-à-dire dans tout ce qui lui est propre, ne doit rien à quelque facteur politique que ce soit. L'objection habituelle, impatiente, des économistes, surtout ceux qui se souviennent précisément de Keynes, souligne que, sans l'intervention régularisatrice des pouvoirs publics, l'équilibre économique serait souvent gravement compromis. Mais c'est là méconnaître notre propos. Un tel raisonnement ne relève pas de la science économique en tant que science démonstrative, mais de la politique économique. Notre but étant d'arriver à toute la clarté possible dans les distinctions et définitions de base, notre discours se situe nécessairement au niveau de la science théorique.

affirmativement équivaudrait à dire qu'il existe des phénomènes politiques purs de tout élément relevant non seulement du domaine économique, mais encore des domaines social, culturel, militaire, religieux, bref de tous ces terrains d'action humaine dans lesquels intervient l'activité politique. Une première approche, en inventoriant ces terrains, semble conduire à une conclusion contraire. De quelque côté que l'on se tourne, on semble toujours « retomber » dans ces mêmes domaines. Dans ces conditions, la question se pose tout naturellement de savoir, si la notion de politique, dépouillée de tous ces distinctifs, garde encore quelque substance, et si oui, quelle devra être sa place par rapport aux différents types d'activité sur lesquels elle s'exerce. Nous prenons ici, comme le lecteur l'aura constaté, le terme politique dans le sens d'une *action* humaine d'une certaine nature qu'il s'agit de déterminer. Nous n'entrerons donc pas ici dans une discussion des autres acceptions de ce mot que distinguent les auteurs et dans lesquelles un examen attentif révèle toujours la présence, avouée ou non, d'un élément de cette nature (2). Une autre étude nous fournira d'ailleurs l'occasion d'examiner les différentes significations de ce mot-clé qui n'en est pas moins, à notre avis, une source de malentendus regrettables.

La politique en tant qu'action se décompose en *actes*, cette notion comprenant, évidemment, aussi bien des omissions, des abstentions d'agir que des actions. Pour être (cas très rare, mais imaginable et donc, méthodologiquement, non négligeable) ou pour former dans leur ensemble une politique, ces actes sont considérés comme étant ordonnés vers un objectif, et c'est cette finalité qui leur confère une certaine cohérence. Il n'y a pas seulement finalité au niveau de l'ensemble, mais aussi — d'une façon directe ou indirecte — au niveau de chacun de ces actes.

Quel est le contenu de cette finalité ? En procédant à un recensement de ces actes, qualifiés de politiques (et donc en laissant de côté les opérations de simple gestion et d'exécution au sens étroit), on relève la présence d'un élément précis. En effet, il s'avère que ces actes concernent tous, de près ou de loin, *l'organisation d'une collectivité*. C'est là une thèse empirico-inductive, mais il nous semble qu'après un recensement maintes

(2) Dans la littérature traitant de ce sujet relevons la distinction, chère aux auteurs anglo-saxons, entre *policy* et *politics*, distinction reprise par Raymond ARON dans le premier chapitre de son ouvrage *Sociologie des sociétés industrielles, esquisse d'une théorie des régimes politiques*, Paris, 1959. Aron qualifie la politique dans le dernier sens comme « la politique-domaine » qu'il définit comme étant « l'ensemble où sont aux prises individus ou groupes qui ont chacun leur policy, c'est-à-dire, leurs objectifs, leurs intérêts, leur philosophie parfois ». Cependant, une telle définition soulève plus de questions qu'elle ne résoud. Que veut dire exactement « ensemble » ? Les objectifs, les intérêts, etc. entrent-ils au même titre dans cette définition ? Quelle est la différence, dans les faits, entre objectif et intérêt ? etc.

fois répété du matériel brut qui s'offre à notre investigation, l'on est fondé à y reconnaître un dénominateur commun à toute cette catégorie.

Précisons toute de suite le sens des termes employés ici. Par organisation nous entendons cette action qui consiste avant tout à établir un ordre — quel et notamment aussi imparfait qu'il soit — dans les activités élémentaires qu'on trouve dans toute collectivité humaine ; activités qui répondent à des nécessités de nature diverse : économiques, religieuses, culturelles. La notion d'organisation comporte aussi d'autres aspects, dont la création des moyens (et notamment les structures) destinés à établir et maintenir cet ordre, mais ces aspects n'ont, dans le cadre de cette étude, qu'une importance secondaire. D'autre part la collectivité, au sens visé ici, est celle, élémentaire, qui se crée du seul fait que l'homme se trouve en présence d'autres individus de son espèce et est, dès lors, placé devant la nécessité de déterminer des rapports d'une certaine durabilité avec eux, afin d'organiser sa propre existence.

L'objet concerné par les actions politiques étant ainsi dégagé, la voie est ouverte pour remonter jusqu'à son objectif proprement dit. En effet, étant action, toute entreprise politique tend à introduire un changement ; c'est là son ressort et sa raison d'être. Or, ces changements s'entendent par rapport à l'état d'organisation de la collectivité en question (3). Sous l'angle de sa finalité, l'acte politique se définit donc comme celui qui tend à modifier l'état d'organisation d'une collectivité — soit en ajoutant des éléments à cette organisation, soit en en supprimant, soit en en remplaçant. Mais il y a un autre élément qui caractérise les actes politiques : tout acte politique s'accomplit en opérant un choix entre une pluralité d'options (4). Toutes les études sur la décision politique — qui se sont multipliées ces derniers temps — sont basées sur cette observation élémentaire. Elle est faite, communément, au sujet des certains organes — dits, pour cette même raison, politiques — de l'état (4a). Mais il n'y a, au point de vue méthodologique, aucune raison de la réserver à ces organes ; elle se vérifie bien au delà de ce cadre, et dans plusieurs directions, en descendant jusqu'au simple citoyen. Il est, par contre, évident que, à l'intérieur du même cadre, les organes typiques d'exécution appliquant lois et règlements, tout comme le pouvoir judiciaire, ne disposent normalement pas de cette latitude dans la détermination de leur action, qui, de

(3) Etat d'organisation présent, ou prévisible au cas où l'action visant à le modifier ne serait pas entreprise. Les actions de type conservateur ne constituent donc pas un obstacle à la définition donnée ici, au contraire. Si le conservateur n'a pas de raisons de craindre un changement du fait des forces progressistes, il n'entreprend rien.

(4) Jacques ELLUL, *L'illusion politique*. Paris, Laffont, 1965, pp. 31 ss.

(4a) Nous renonçons sciemment à la « courbette orthographique », s'exprimant par la majuscule, pour les raisons convaincantes exposées par G. BERGERON, *Fonctionnement de l'état*. Paris, Colin, 1965, p. 538, n° 16.

ce fait, ne comporte pas d'actes politiques ; dans les cas où une certaine marge discrétionnaire leur est ouverte — dûe à leur propre initiative ou à d'autres facteurs — la possibilité d'actes de nature politique est créée, pourvue que les autres conditions soient remplies.

Cette analyse appelle quelques précisions. Relevant de l'étude descriptive et démonstrative des faits politiques, elle ne peut prendre comme base des règles de droit. Ce n'est donc pas la notion juridique de compétence de tel ou tel organe qui détermine la nature politique de ses actes, mais la réalité de la sélection, opérée par lui, d'une option parmi d'autres. D'autre part, la notion de liberté dans le choix ne doit pas conduire à la conclusion erronée, adoptée malheureusement par trop d'auteurs (5), qu'une action est plus authentiquement politique dans la mesure où elle est décidée dans une plus grande liberté. De tels raisonnements relèvent en vérité d'une science politique *normative*. La condition nécessaire à la nature politique d'un acte est remplie dès que celui-ci n'est pas déterminé, donc dès qu'il y a — cas extrême, assurément — choix entre au moins deux alternatifs. De plus, il va sans dire que les caractéristiques que nous venons d'indiquer, sont valables indépendamment du type de régime dans lequel s'exerce l'activité politique considérée. Enfin, quant aux formes que peuvent revêtir les actes politiques, elles sont d'une extrême variété, allant des multiples opérations, minutieusement définies dans le droit constitutionnel des états modernes jusqu'aux « voies de fait » les plus excessives ; là encore se trouve un indice du fait que le droit ne saurait fournir de critères valables.

Pour résumer, on peut dire que tout organe public, qui se trouve disposer d'une certaine latitude dans la détermination de son action, est — pour autant que cette action tend à modifier l'état d'organisation de la collectivité — auteur d'actes politiques.

*
**

Ces considérations semblent de nature à éclaircir le problème des rapports entre la politique et l'économique, problème se décomposant en deux questions : celle d'une action politique sur l'économique et celle d'une action inverse.

(5) Comme dernièrement le même J. ELLUL, *op. cit.* p. 32 : « L'homme politique ni trop lié par ses mandats, ou par des textes de lois, ni trop conditionné par une civilisation unilatérale, ni déterminé par les circonstances, l'homme politique investi d'une certaine latitude par la possession de moyens d'action effectifs, par une possibilité d'influence de l'opinion publique, par un jeu de combinaisons d'éléments qu'il peut faire varier, c'est celui-là qui réellement peut prendre des décisions vraiment politiques ».

En ce qui concerne la première question il devient assez aisé de voir où se situe le point de rencontre. Il est évident qu'il ne faut pas le chercher dans l'élément du choix, que renferme l'acte politique, mais bien dans celui de l'objectif visé c'est-à-dire la modification de l'état d'organisation de la collectivité. En effet, il y a eu, de tous les temps, — bien que dans une mesure sans rapport avec la situation actuelle — des actions tendant à organiser la vie économique. Qu'il se soit agi de mesure rudimentaires de fixation de prix ou de réglementation sommaire des échanges, il y avait là déjà intervention dans les opérations de caractère économique, opérations qui se produisent spontanément et fatalement dans toute collectivité.

L'ensemble de ces opérations, en d'autres mots la vie économique, constitue le substrat sur lequel le politique vient exercer son action organisatrice. Cette rencontre crée une unité si intime qu'on ne saurait dissocier les deux éléments dans l'acte politique portant sur l'organisation de la vie économique. En effet, si on le vidait de son contenu économique, il perdrait son objectif ; mais du coup, on l'aurait dépouillé de son essence politique. Il se révèle ainsi logiquement impossible de le scinder en deux parties pour attribuer chacune de ces parties à deux organes publics distincts. Lorsqu'un tel organe — qu'il soit d'ailleurs local, régional, national ou communautaire, peu importe — procède à des actions qui réunissent les caractéristiques indiquées, nous avons clairement affaire à un organe politique au sens qu'on attribue généralement à ceux qui procèdent d'ordinaire à des actes politiques.

Nous rejoignons ici notre problème de départ, qui était de faire le partage entre les actes politiques et non-politiques au sein de la Communauté Européenne. Dans ce cadre, les actes qu'il s'agit d'examiner se présentent sous la forme de décision que prennent certains organes et plus spécialement le Conseil et la Commission. (Nous n'entrons pas ici dans une discussion de la nature des actes des autres organes ; ils ne sont pas concernés par le débat actuel.)

Que la presque-totalité des actes du Conseil soient de nature politique, tout le monde en conviendra, sans toutefois se rendre compte des raisons précises sur lesquelles se fonde ce jugement ; il se vérifie, au demeurant, si l'on tient compte des éléments exposés dans ce qui précède. Mais à cette affirmation s'ajoute souvent, comme pour la justifier, la constatation que l'acte du Conseil constitue la phase de conclusion du processus particulier de décision qui est caractéristique pour la Communauté. De là à conclure que l'élément politique de cette Communauté se concentre dans le Conseil, et que celui-ci constitue donc son organe politique proprement dit, il n'y a qu'un pas, que l'on franchit trop souvent sans hésiter. Le professeur Meynaud, qui, lui aussi, s'est heurté au problème de la

délimitation du politique et de l'économique dans les Communautés Européennes, a cherché la solution en recourant à une formule qui, en fait repose sur la même idée. Il écrit : « En réalité, le pouvoir politique se définit non par les domaines auxquels il s'applique, mais par la faculté de dernier ressort qui lui est conférée » (6).

Notons d'abord que Meynaud rejette résolument, comme nous avons cru pouvoir le faire, la thèse que le politique se définirait et se délimiterait suivant un quelconque « domaine » qui lui correspondrait comme un autre correspondrait à l'économique. Ensuite, la faculté de dernier ressort — dans l'acception propre de ce terme — étant, à n'en pas douter, conférée au Conseil, il s'ensuit que c'est ce dernier qui serait l'organe politique. Mais Meynaud, reculant devant pareille conclusion, s'empresse d'apporter à la notion de dernier ressort un correctif important qui, s'il n'infirme pas sa thèse citée ci-dessus, n'en modifie pas moins la portée d'une manière considérable : « Si l'on considère la totalité du processus décisionnel, il est difficile d'admettre que la Commission est un simple organe subordonné se bornant à préparer le dossier de l'instance supérieure. A prendre les textes tels qu'ils sont, on est conduit à attribuer à la Commission un élément de ce pouvoir final de décision qui est le trait propre de pouvoir politique » (7). Le raisonnement de Meynaud aboutit donc à la conclusion que le dernier ressort serait un ressort partagé qui, dans le cas qui nous occupe, se divise en au moins deux étapes, dont fatalement une seulement peut être la dernière. L'usage du terme « ressort », emprunté au droit judiciaire, semble fort peu indiqué ici, alors que là il désigne une instance indivisible, tranchant indépendamment de la décision prise ou à prendre par d'autres instances. La confusion qui résulte de cet emprunt terminologique nous paraît démontrer la faiblesse du point de départ.

Mieux vaut donc, en évitant toute référence à la procédure judiciaire, admettre dès l'abord l'existence de décisions auxquelles plusieurs organes apportent leur concours indispensable, comme c'est le cas des concours du Conseil et de la Commission dans le processus décisionnel de la Communauté Européenne.

Or, en quoi consistent ces concours ? Il va sans dire — répétons-le — que leurs diverses qualifications juridiques ne sauraient être décisives dans une analyse relevant de la science politique descriptive et qui a dès lors pour objet des situations de fait et non de droit. En se rappelant les considérations développées dans ce qui précède, on constate qu'ils consis-

(6) J. MEYNAUD, *L'action syndicale et la Communauté Economique Européenne*. Lausanne, Centre de Recherches Européennes, 1962, p. 38.

(7) MEYNAUD, *op. cit.*, p. 39.

tent, *dans les deux cas*, en actes ordonnés vers un but, qui, lui, est toujours une modification de l'état d'organisation de la collectivité, et que ces actes s'accomplissent sur la base d'un choix entre plusieurs options. Il apparaît donc que le Conseil comme la Commission, en participant au processus communautaire de décision, procède à des actes politiques au sens strict. Le fait que leur action se limite à la vie économique — nous l'avons vu — n'enlève rien à son caractère fondamentalement politique.

*
**

Il nous reste à examiner le problème inverse : l'économique peut-il, à son tour, agir sur le politique ? Quelle que soit la réponse à cette question, une chose est certaine : si une telle action devait être constatée, elle ne saurait se réaliser qu'en s'exerçant sur l'élément du libre choix inhérent à l'acte politique. Le problème est donc de savoir si les phénomènes économiques peuvent ou non agir sur ce choix en le limitant.

Il est inutile d'insister sur le fait que ce choix n'est jamais illimité ; le contraire est vrai. Ce n'est d'ailleurs nullement nécessaire pour qu'il y ait acte politique, nous l'avons vu. Certains auteurs modernes voient, probablement avec raison, l'étendue de ce choix s'amenuisant (8). C'est d'ailleurs à cause du fait que cette étendue se présente comme l'ensemble des options possibles, que l'on a pu baptiser la politique : « l'art du possible ». Les facteurs qui délimitent le champ de ces options en interdisant toute action à l'extérieur peuvent être de toute nature (y compris d'ailleurs de nature politique, c'est-à-dire l'activité politique contraire). Or, il n'y a aucune raison a priori d'en exclure des facteurs de caractère économique. Il ne s'agit évidemment pas ici de verser dans quelque doctrine teintée de matérialisme historique et de prétendre que les choix politiques seraient entièrement déterminés par les facteurs économiques. Il ne s'agira que de la limitation de ces choix.

Sous quelles formes pourrait se présenter cette limitation ? Nous avons été amenés — par des motifs méthodologiques — à souligner dans ce que précède, que l'activité économique en elle-même n'est nullement tributaire de quelque action politique. Cela ne veut évidemment pas dire que les mécanismes économiques seuls suffisent pour régler la vie économique à la satisfaction de tout le monde. Bien sûr, d'éminents économistes nous ont assuré que la vie économique, sans intervention du pouvoir public, ne tomberait pas nécessairement dans le désordre, le mécanisme des prix assumant la fonction de régulateur. Néanmoins, en se référant, encore, à

(8) J. ELLUL consacre un chapitre entier à ce phénomène : *op. cit.*, pp. 34-51, *Le Nécessaire*.

Keynes, ils conviennent de ce que ce mécanisme comporte de graves défauts et conduit à des résultats inacceptables : secousses conjoncturelles fortes inégalités de revenus, création de monopoles, rigidité excessive du fonctionnement de ce mécanisme, déséquilibre des structures de production etc. Pour pallier ces inconvénients, une intervention régulatrice du pouvoir public est indispensable. Ces interventions peuvent être guidées par des orientations très différentes. Dans l'ensemble, on peut dire que l'ordre économique, c'est-à-dire l'état de la vie économique à un moment donné, est, dans l'état moderne et plus particulièrement dans les démocraties occidentales, le fait de deux régulateurs : le mécanisme intrinsèquement économique et l'intervention du pouvoir public. Cet ordre peut, en conséquence, se modifier, à la suite d'un changement qu'aura subi l'un ou l'autre de ces régulateurs. Si l'origine de la modification se trouve dans le champ politique, il s'agit d'une modification *voulue* de l'ordre économique. Si, par contre, la modification est à attribuer à des facteurs économiques, alors se pose, aux pouvoirs publics, le problème de la position à prendre face à la nouvelle situation, différente de celle qu'ils avaient souhaitée et que la collectivité, en l'acceptant, avait en quelque sorte consacrée. Or, les pouvoirs publics optent généralement pour une action visant à rétablir l'ordre qui vient d'être bouleversé ; l'autre alternative — qui équivaldrait à un abandon de l'orientation politique, qui avait prévalu auparavant, au bénéfice d'une nouvelle ligne de conduite — réduirait sa marge d'action de différentes manières, dont la plus fréquente est celle qui l'oblige à résister à ceux qui ne tardent pas à réclamer le rétablissement du *statu quo ante*. On constate que la liberté de choix se trouve, quelle que soit l'hypothèse adoptée, affectée par l'évolution de la vie économique.

Cette analyse est valable non seulement pour ce qui est de la politique intérieure, mais tout aussi pour la politique extérieure. Certains courants d'échanges faisant partie de l'ordre économique dont nous parlions tout à l'heure franchissent les frontières ; lorsque ceux-ci subissent des changements, l'autorité publique se trouve devant le même problème. Seulement, les possibilités de solution ne se présentent pas de la même manière. L'autorité, dans son action, n'a plus à tenir compte uniquement des différents facteurs sur le plan intérieur, mais aussi de facteurs extérieurs ; d'où une nouvelle réduction de sa liberté d'action, c'est-à-dire du choix politique.

Notons au passage que cet exposé, qui a dû, dans le souci d'arriver à la plus grande clarté possible, « isoler » les cas les plus typiques, ne doit évidemment pas faire oublier qu'en réalité la vie économique est en constante évolution : les ressources, les forces productrices sont, quantitativement et qualitativement, soumises à des changements continuels, comme le sont les réseaux des échanges et les besoins.

Contradictions.

Lorsque nous examinons la même problématique en relation avec l'intégration européenne (9), nous nous trouvons en présence, comme il est constaté plus haut, de thèses radicalement contradictoires. D'un côté on va jusqu'à assurer que l'économie ne peut exercer la moindre influence sur la politique. Ainsi dès 1961 H. Luthy (10) affirmait : « L'économie suit, elle ne mène pas » en ajoutant cependant : « sauf quand la politique va à la dérive », et : « Aux politiciens du genre avocats d'affaires, il paraîtra toujours incroyable que la politique, dès qu'elle n'attend pas ses directives de « l'économie », puisse imposer à celle-ci son mouvement presque *ad libitum*, la diriger, malmenier, « nationaliser », « européeniser », intégrer ou désintégrer à sa guise ». Ce qu'il faut penser de l'expression « presque *ad libitum* » ressort déjà de ce qui précède. Plus particulièrement au sujet de l'intégration, Luthy déclarait : « prétendre que l'intégration économique entraînera fatalement l'intégration politique, c'est pure sottise » et encore : « Croire qu'à la longue la collaboration économique organisée crée les conditions morales d'une véritable unité, c'est une illusion de « marxisme vulgaire ». De son côté, Huppert (11) note : « *Andererseits braucht eine wirtschaftliche Integration nicht auch eine politische Integration nach sich zu ziehen. Die wirtschaftliche Integration kann sich auf wirtschaftliche Fragen beschränken* ». Et R.J. van Schaik (12), notant que les pays de la CEE sont divisés sur la plupart des grands problèmes politiques du jour, a procédé à une critique sévère des arguments invoqués par ceux qui établissent des relations de cause à effet entre les deux phénomènes. Ce ne sont là que quelques exemples puisés dans une littérature abondante.

Quels sont les arguments avancés par l'autre camp ? A y regarder de plus près, on peut s'étonner de constater que nombre des auteurs dont nous venons de citer quelques représentants, se sont battus contre des mirages. Car ceux qui ont soutenu sérieusement, comme par exemple un Haas (13) écrivant en 1958, que l'intégration européenne engendre

(9) Sur la définition de ce concept voir l'inventaire que dresse D. SIDJANSKI, *Dimensions européennes de la Science politique*. Paris, Libr. Gén. Droit et Jurispr., 1963, pp. 13-19 ainsi que l'article récent de W. HUPPERT, *Systematik der Integration*, in *Schmöllers Jahrbuch*, Berlin, n° 4, 1965, pp. 453 ss. Dans un sens différent Ernst B. HAAS, *The Uniting of Europe*, Stanford Univ. Press, 1958, p. 12. Nous utilisons le terme ici dans son sens de processus.

(10) Dans son article « Intégration et confédération », *Preuves*, janvier 1961, pp. 8-25, qui a fait un certain bruit.

(11) *Op. cit.*, p. 459.

(12) Once upon a time. From economic Integration to Power politics, in *Common Market*, 6, juin 1966, pp. 106-111.

(13) Dans son ouvrage cité p. 13 : « If the integration of a specific section (e.g. coal and steel), of economics generally (e.g. the « General Common Market ») goes hand in hand with the gradual extension of the scope of central decision-making to take

inéluclablement une intégration politique, se sont tus depuis des années. Dans les milieux des exécutifs européens, les affirmations sont beaucoup plus prudentes. Leur plus inlassable porte-parole, M. Hallstein s'en est défendu énergiquement. Dans un article de 1961 (14), traitant précisément des rapports entre l'économique et le politique dans le cadre de l'intégration européenne, (et dans lequel le souci de répondre aux arguments de M. Luthy est perceptible), il affirme : « Le véhicule de l'unification est ainsi devenu un « auto-mobile ». Cela signifie-t-il que l'on pourra se fier à un processus automatique ? Assurément non... Les automobiles ne roulent pas non plus d'eux-mêmes » et : « On ne se rend pas suffisamment compte que cette évolution repose sur une décision, une option. En politique rien ne se fait tout seul, automatiquement, par la nature des choses, et rien n'est d'une évidence telle qu'il exclut toute alternative ». Quatre ans après M. Hallstein revient au même thème (15) dans un exposé qui montre que sa position sur ce principe n'a pas varié. Quant aux autres exécutifs européens de l'époque, ils se sont exprimés dans le même sens ; en ce qui concerne Euratom, M. Sassen, le seul à s'être occupé du problème, déclare à Strasbourg en 1963 (16) « ... cette union politique n'émane pas automatiquement des Communautés existantes, dont les objectifs sont de caractère économique : il faut pour cela une décision de nature proprement politique ». Et du côté de la Haute Autorité de la CECA, on s'est montré encore plus prudent ; M. Hellwig a consacré une étude (17) à cette problématique. Après avoir donné un aperçu de la position de la Commission de la CEE et de celle du Parlement Européen, il opte pour la dissociation de ces deux phénomènes (18).

Ajoutons enfin — cela aussi pourrait surprendre — qu'un recensement de toutes les déclarations du Comité d'Action pour les Etats Unis d'Europe, animé par Jean Monnet, montre que ce Comité n'a jamais versé dans un quelconque rapport d'automaticité entre les deux phénomènes. Certes, certains propos tenus dans divers milieux européens ont pu créer l'impression qu'on voulait, sans l'oser, prétendre plus qu'on ne pouvait affirmer

in pursuits not initially « federated » the relation to the growth of political community is clear ». (Le contexte montrant que la « gradual extension » reste limité au domaine économique). Depuis, M. Haas s'est exprimé avec beaucoup plus de circonspection.

(14) Contribution au recueil offert au Professeur Alfred Müller-Armack à l'occasion de son soixantième anniversaire. On remarquera que M. HALLSTEIN va beaucoup plus loin que par exemple J. ELLUL *op. cit.*, en excluant jusqu'à l'éventualité d'une action entièrement déterminée.

(15) « Remarques sur le thème : Politique et économie ». Discours devant la Radio-diffusion bavaroise, 5 novembre 1965.

(16) Session jointe du Parlement Européen et de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, 17 septembre 1963.

(17) *Die politische Tragweite der europäischen Wirtschaftsorganisation*. Kieler Vorträge, Neue Folge n° 45, Kiel, 1966.

(18) « Die Zweigleisigkeit... von wirtschaftlicher und politischer Integration ist deutlicher gemacht worden... », *op. cit.*, p. 22.

clairement. Mais nous ne pouvons, pour des raisons évidentes, nous aventurer ici sur les sables mouvants d'une investigation des intentions.

Avant d'examiner de plus près la controverse que nous venons de passer en survol, il convient de nous rendre compte que nous avons affaire à plusieurs questions distinctes, mais qui ne sont pas toujours distinguées, si bien qu'on voit parfois les réponses destinées à une de ces questions traiter en fait d'une autre. Le problème principal est celui de savoir si l'intégration économique, telle qu'elle se réalise dans les Communautés, est susceptible d'engendrer un phénomène parallèle dans l'ordre politique (quel que soit le véritable contenu de ce concept, ce que nous verrons après). Mais deux autres questions sont souvent mêlées dans ce débat : d'abord cette intégration peut-elle avoir des effets de caractère politique, et ensuite : renferme-t-elle déjà en elle-même des éléments de nature politique ? Ce sont là des questions préalables, dont il convient donc de traiter d'abord.

Les effets politiques d'une intégration purement économique, — c'est-à-dire une intégration qui n'engloberait pas les politiques économiques —, ne sont concevables qu'en tant qu'ils consisteraient à peser sur des choix politiques, dont, en d'autres termes, ils limiteraient l'étendue. Le processus d'intégration économique étant en lui-même un changement se produisant dans les facteurs économiques (quelle qu'en soit l'origine), nous pouvons sans peine conclure, sur base des considérations développées plus haut, qu'un tel complexe de modifications est parfaitement capable d'influencer les choix politiques consécutifs. Nous avons sciemment fait abstraction de l'origine des changements en question. Si l'on veut soutenir que, en ce qui concerne les Communautés Européennes, cette origine est de nature politique, cela n'infirme en rien notre thèse, qui énonce simplement le fait que les décisions politiques, une fois matérialisées dans la réalité économique peuvent — comme par ricochet et sans que de telles conséquences aient été voulues au départ — conditionner d'autres décisions politiques.

D'autre part, c'est tout aussi volontairement, pour nous faire l'économie d'une complication supplémentaire et inutile, que nous nous sommes contentés d'arguer sur la seule base d'une intégration purement économique. Or, l'intégration européenne en cours peut-elle se ramener à une simple intégration des phénomènes économiques ? Assurément non. Nous avons assisté depuis de longues années, et nous assistons toujours, à un remplacement progressif, au sein de la Communauté, des politiques nationales juxtaposées, dans toute une série de matières, par une seule politique commune dans chacune d'elles (le terme politique étant ici évidemment compris pour désigner un ensemble plus ou moins cohérent d'actes politiques dans une matière donnée). Mais cette constatation fournit du

même coup la réponse, affirmative, à la seconde question que nous avons formulée, qui était de savoir si le processus d'intégration, tel qu'il se matérialise dans les Communautés, engloberait l'intégration en une seule politique de plusieurs politiques menées séparément. Il semble donc indéniable que l'intégration européenne renferme des éléments politiques.

Pendant, on est bien obligé de constater que, si la réponse à ces deux questions doit être affirmative, cela ne commande nullement une conclusion semblable au sujet du problème principal. Tout effet politique de l'intégration économique n'est pas nécessairement celui-là. Et d'un autre côté : constater que cette intégration contient des éléments politiques n'équivaut pas non plus nécessairement à dire que nous sommes en présence d'une intégration politique au sens propre.

Là encore, la confusion, due à l'usage inconsidéré du mot politique, a eu des conséquences fâcheuses (19). Avant d'engager une discussion sur les rapports entre l'intégration (ou la coopération) économique et politique dans l'Europe des Six, il faut s'assurer de ce qu'on comprend la même chose lorsqu'on se sert de ce terme. Une intégration des politiques (nationales) dans une certaine matière n'équivaut manifestement pas à une intégration, ou même une coopération, politique tout court dans le sens attribué au même adjectif en relation par exemple avec les projets Fouchet pour une Union Politique.

Projets Fouchet et politique.

On pourrait conclure du texte de ces projets que, dans l'esprit de ses auteurs, ce vocable ne sert qu'à indiquer des domaines juxtaposés, dans lesquels s'exercerait l'action de l'union proposée. On sait qu'il s'agissait de ceux de la politique extérieure, de la défense et de la culture. Une telle terminologie éclectique, qui semble plutôt déterminée par des facteurs historiques, reste évidemment fragile au point de vue scientifique. D'ailleurs chez certains de ceux qui ont contribué à la rédaction des textes Fouchet-Cattani d'autres conceptions peuvent avoir prévalu. A côté de ceux pour qui ce qualificatif ne servirait qu'à désigner des « domaines » considérés comme politiques par excellence, on trouvait ceux qui les rattachaient à la notion d'institution qui, elle, était toujours à mettre en relation, de près ou de loin, avec celle de l'état (20). On peut d'ailleurs mesurer la différence d'inspiration lorsqu'on voit la Commission de la CEE affirmer, dans

(19) Comme le remarque J.R. RABIER, Science politique et intégration de l'Europe, in *Res Publica*, VI, 1964, p. 194 « le phénomène européen est, si l'on peut dire, un domaine privilégié de la confusion des mots et des concepts ».

(20) Cf les nuances importantes dans les contributions de MM. REY, DEHOUSSE et TERRENOIRE au recueil *Die politische Union*, Westdeutscher Verlag, Köln-Opladen, 1965, e.a., pp. 22, 27, 29, 30, 34, 39, 41, 74, 75.

son Mémorandum sur le programme d'action pour la deuxième étape (automne 1961) : « La CEE constitue, avec la CECA et la CEEA une union politique dans les domaines économique et social ». Ces quelques indications suffisent à montrer où peut aboutir l'usage d'un terme vicié à la base par le manque d'accord sur son contenu.

Examinons ces différentes conceptions de plus près, à commencer par la notion de « politique - domaine ». Lorsqu'il s'agit de la politique étrangère ou extérieure, quelques questions essentielles se posent immédiatement. Quelle est la matière (au sens technique du terme évoqué plus haut) qui lui est propre ? Quels sont ses moyens caractéristiques ? Quels sont ses objectifs spécifiques ? Ce sont là, nous semble-t-il, quelques-unes des questions essentielles pour déterminer la nature d'une activité humaine donnée. Or, un inventaire historique (21) nous apprend que ni les matières dans lesquelles la politique étrangère s'exerce, ni les moyens qu'elle emploie, ni les objectifs qu'elle se donne, ne constituent des éléments qui la distinguent fondamentalement de l'ensemble de politiques différentes qu'on rassemble conventionnellement par le terme commode « politique intérieure » (22). La notion ne semble donc contenir aucun élément permettant de fournir une indication quant à la nature des actes qui constituent l'ensemble qu'on appelle politique étrangère.

Ce qui détermine dans chaque cas donné le contenu de la politique extérieure, c'est ce que l'état en question, agissant vers l'extérieur, considère comme ses intérêts, ses terrains d'action, ses moyens. De ce choix d'intérêts, de domaines d'action, de moyens, aucun ne peut, en principe, être exclu.

Une coopération politique, pour autant qu'il s'agisse de la politique extérieure des états participants, n'a donc aucun contenu précis, tout en *pouvant* recouvrir une extrême variété d'éléments.

On retrouve ici, sur le plan des états considérés comme « actors » (23),

(21) Voir e.a. RENOUVIN et DUROSELLE *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Paris, Colin, 1964.

(22) Dans ce sens M. PRELOT, *La science politique*, Paris, PUF, 1961, pp. 114-116. Cette thèse ne contredit pas nécessairement celle de Raymond ARON — encore que nous soyons d'un autre avis — qui dans son ouvrage *Paix et Guerre entre les nations* (cf infra note 33) opère une distinction fondamentale entre politique intérieure et extérieure, la première appelée « politique » tout court, la seconde désignée par le terme laborieux « conduite diplomatico-stratégique ». Notons qu'Arnold WOLFERS, dans son ouvrage capital *Discord and collaboration*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1962, p. 240, arrive lui aussi à la conclusion « ... that the two poles of the political continuum, civil society and international anarchy or power politics, are not as far apart in reality as they appeared at times, which suggests that a comprehensive theory of politics, including both foreign and domestic affairs, would make good sense ».

(23) Dans ce sens la plupart des auteurs ; c'est d'ailleurs sur cette base qu'a pu se développer l'application de la théorie mathématique du jeu dans ce domaine.

la notion de la liberté, autrement dit de la non-détermination (quant aux domaines, objectifs, moyens) que nous avons discernée plus haut dans l'acte politique en général. Comme sur ce dernier plan plus général, la liberté, ici, est loin d'être nécessairement totale. En fait, il faudrait des prodiges d'inventivité pour imaginer un cas, dans n'importe quel domaine où la liberté serait vraiment totale.

Mais comme nous l'avons vu en traitant de ce concept dans son rapport avec l'économique, ici aussi le politique est d'un tout autre ordre, non seulement que l'économique, mais encore que le culturel, le militaire, etc... La politique *peut* s'exercer dans ces domaines, comme elle peut s'en abstenir. C'est donc une « *contradictio in terminis* », que d'admettre, comme l'ont fait ceux qui se sont affrontés lors de l'élaboration des plans Fouchet, qu'une simple juxtaposition serait possible. C'est dans la nature même de l'acte politique, qu'il soit considéré comme faisant partie d'une coopération entre états ou non, de ne pas être limité à quelque « domaine » de la vie collective que ce soit. C'est d'ailleurs cette logique inéluctable contre laquelle ont voulu se prémunir les défenseurs des Communautés Européennes, sans peut-être qu'ils s'en soient rendus compte, en stipulant expressément que l'union politique projetée ne serait pas compétente pour tout ce qui touchait la coopération économique, réservée aux Communautés existantes (24). Une telle précaution aurait fatalement été inopérante. La notion même de compétence est de nature juridique ou administrative et non politique (25).

Cette notion de coopération politique, qu'on le baptise union ou non, implique deux choses. D'abord, il est illogique de distinguer côte à côte coopération politique, militaire et culturelle ; il est donc inutile de s'étendre au sujet des deux dernières.

Ensuite, cette notion impliquant le libre choix des objectifs, moyens etc., ces éléments, appartenant à des domaines très différents et sans autre rapport entre eux, peuvent être soumis à ce choix. Dans la poursuite d'une certaine politique, un état accorde souvent une concession dans un domaine susceptible d'intéresser un autre état, pour atteindre tel ou tel objectif. Qu'est-ce à dire ? Que, au regard de la politique, tous les domaines « techniques » de la vie des collectivités sont essentiellement *interchangeables*, les éléments relevant de ces domaines *échangeables*.

Mais il est indéniable que chez certaines des parties engagées dans les

(24) Cf. Recommandation du Parlement Européen du 21 décembre 1961 (sur base d'un rapport Pléven) et amendement proposé par 5 délégations de l'article 2, al. 4, du Projet de Traité.

(25) Cf note 28 infra, montrant quel sort fut réservé, au moyen d'une action politique, à un élément juridique d'une importance reconnue, par partisans et adversaires, comme primordiale.

négociations autour des plans Fouchet, une toute autre notion a dominé. Ce n'était pas la politique étrangère qui devait être, à leurs yeux, la caractéristique déterminante de la nouvelle structure — et ils mettaient tout l'accent sur la *structure* à édifier avant de parler des types d'action à mener par ou travers elle — mais la politique, ou plutôt le politique tout court au sens plein, bien que peu précis, qu'ils donnaient à ce terme (26). Autrement dit, la nouvelle construction devait être plus proprement politique que les Communautés existantes, soit pour « donner forme à la volonté d'union — lisons : d'unité — politique déjà implicite dans les traitées qui ont institué les Communautés » (27) soit parce qu'on éprouvait de plus en plus de désir, et même la nécessité, d'une unité politique qui serait mieux à même de parachever les Communautés existantes, au sein desquelles on commençait à se heurter à des obstacles qu'on ne saurait surmonter qu'en transposant le débat à l'échelon politique le plus élevé. Cet échelon, c'est celui des responsables de la conduite de la politique dans chaque état, l'échelon auquel se prennent les décisions suprêmes. Pour les tenants de cette tendance, la distinction entre politique intérieure et extérieure était, dans ce contexte, sans objet. Une union politique était somme toute en ceci politique qu'elle établirait des structures aptes à mener des politiques pour l'ensemble des membres, à l'instar des institutions étatiques chargées de prendre les décisions politiques, des *structures*, aptes à mener des politiques pour l'ensemble des membres. L'article 20 du texte de projet de Traité, dans la rédaction proposée en février 1962 par 5 délégations, prévoyait une révision générale comportant l'élaboration, dans un délai précis, d'un « projet de constitution de l'Union Européenne » (relevons le terme très significatif « constitution » sur lequel nous reviendrons) comme moyen par lequel cette Union Européenne « et les pouvoirs de ses institutions » seraient renforcés. Dans un second stade, dont le délai serait également fixé avec précision, l'union européenne et les Communautés Européennes seraient intégrées dans un cadre institutionnel organique, dans le respect des structures prévues aux Traités de Paris et de Rome. On ne peut se soustraire à l'impression que la véritable union politique recherchée était celle qui devait naître de cette révision générale. Pour les défenseurs de cette thèse, la politique au sens premier se définit en termes d'organes ou d'organismes, le caractère

(26) M. BEYEN, ancien Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas, parle dans *Nieuw Europa*, 1966, p. 168, d'une approche de problèmes politiques, qu'il qualifie de typiquement latine et « qui attache à la structure institutionnelle une plus grande importance que le font notamment les pays anglo-saxons, et qui d'une mise sur pied d'une telle structure attend un effet vivifiant sur la réalité politique ».

(27) Suivant les termes du communiqué de la conférence au sommet de Bonn du 18 juillet 1961.

politique des activités de ceux-ci découlant de la nature de leur auteur. Leur conclusion est donc : établissons une nouvelle structure, englobant une importante partie de ces organismes politiques que sont les états, et la nouvelle construction sera *ipso facto* un organisme politique d'ensemble, l'union politique recherchée. La construction devait se réaliser par voie juridique, par un acte prévoyant le transfert de compétences. La solidité dépendrait de la capacité de ces formules à résister à la poussée des tendances politiques centrifuges. Malheureusement elles sont loin de pouvoir l'emporter pour leur seul mérite (28). Il est navrant de le constater, mais les édifices juridiques les plus beaux, les plus justes, les plus équilibrés, fussent-ils construits sur le plein assentiment de tous les participants, se lézardent au point de s'écrouler dès qu'ils en sont réduits à se défendre par leurs seules qualités juridiques. En somme, il s'agissait d'une tentative de réaliser, ne fût-ce qu'un début, mais un début inébranlable, irréversible, d'un super-état européen. Cependant un état, il faut bien le reconnaître, est plus qu'une construction juridique savamment échafaudée. L'histoire nous a montré, une fois de plus, combien il est dangereux de confondre droit et politique. Mais la plus grande erreur qui a été commise nous paraît celle d'avoir méconnu le véritable rapport entre le politique et l'état, au point de les avoir assimilés. Sur ce point, les plus fervents défenseurs de la supranationalité ont fait preuve de s'inspirer d'un étatisme qui s'est finalement retourné contre eux.

Loin de nous l'idée, soit dit au passage, de subordonner dans les relations inter-groupes, le droit à la puissance. Au contraire. Seulement, le débat n'est pas là ; il ne s'agit pas ici d'un discours de politique normative. Notre dessein n'est autre que d'analyser les faits.

(28) Une preuve concluante est fournie par la conférence de Luxembourg de janvier 1966, où une stipulation claire du traité CEE était contestée par l'un des signataires qui avait pendant six mois refusé de participer aux sessions du Conseil des Ministres. Un parlementaire néerlandais était allé jusqu'à réclamer qu'on saisisse, en vertu du Traité, la Cour de Justice des Communautés, mais cette demande n'eut, bien évidemment, aucune suite.

Et à Luxembourg, les partenaires convinrent finalement que le différend ne devrait pas faire obstacle à la reprise du fonctionnement des Communautés. Il convient ici de distinguer deux éléments très différents : d'une part la *décision* — basée sur un choix, c'est l'élément véritablement politique de l'accord — de reprendre, indépendamment des circonstances en présence, le travail communautaire ; d'autre part, l'*affirmation* selon laquelle la reprise serait possible sans une solution du différend. C'est clairement la décision, l'expression d'une volonté unanime, qui prime, l'autre élément y étant à ce point subordonné que la disposition litigieuse ne devrait en aucune façon compromettre le redémarrage avec la participation de tous les partenaires. Or, l'un d'entre eux l'ayant consentie sous la condition de la non-application de la disposition en question, les autres ont montré qu'ils ne demanderaient pas cette application dans les conditions posées par l'opposant.

Le fait fondamental.

Or, quel est le fait primordial, au point de vue politique, qu'introduira l'intégration économique — le parachèvement de celle-ci admis comme hypothèse — dans les relations entre les états membres de la Communauté Européenne ? Ce fait est simple et connu. En effet, cette intégration progressant, de nouveaux courants d'échanges, ignorant les frontières nationales, s'établissent, un regroupement dans l'appareil de production se dessine et s'affirme suivant les lignes d'une répartition intra-communautaire de travail, en corrélation avec une spécialisation de plus en plus poussée des unités de production, et de nouveaux canaux de distribution, permettant une plus grande diversification, se creusent. Côté production, l'approvisionnement en matières premières et les investissements en équipement et en formation se feront en fonction de l'élargissement du marché ; côté consommation, un choix plus étendu s'offre à des prix abordables pour de nouvelles couches de la population, les deux phénomènes ayant leurs conséquences sociales inévitables, qui, elles aussi, tendent à s'implanter solidement dans les moeurs. Ces phénomènes économiques et sociaux sont sans nul doute parmi les facteurs les plus décisifs pour la vie individuelle et collective des habitants des six pays. Leur interpénétration — qui va d'ailleurs de pair avec un nivellement et une standardisation généralisés — ne manquera pas de s'ancrer dans les esprits (29) et, l'inertie des collectivités aidant, de se transformer en *donnée*, en *datum*, selon le terme en usage dans les milieux scientifiques anglo-saxons, non pas pour les économistes, mais précisément pour les politiciens. C'est dire qu'il leur deviendra de plus en plus difficile de retourner aux cloisonnements d'antan, d'opérer des sécessions économiques, fussent-elles temporaires et partielles, puisqu'elles équivaldraient à fermer, tout au moins pour certaines classes de la population — souvent électoralement importantes —, l'accès aux avantages de l'intégration économique que nous venons d'évoquer, et auxquels celles-ci venaient de s'habituer au point de les considérer comme leur droit. Cela signifie que la liberté d'action des dirigeants nationaux, leurs choix politiques, s'en trouveront d'autant réduits (30).

(29) Cf la formule de F.H. de VIRIEUX, Terroirs sans frontières, *Le Monde*, 7 juillet 1967, qui, parlant de l'imbrication des marchés agricoles, évoque « le processus de maturation de la conscience européenne » qui serait fondé « sur des bases plus concrètes que les rêves des politiciens. Et qu'y a-t-il en définitive de plus concret dans un pays que les intérêts des gens qui occupent le territoire, les paysans ? »

(30) La thèse exposée ici n'est nullement en contradiction avec la remarque, très juste, de Stanley HOFFMANN, *Obstinate or obsolete*, *Daedalus*, summer 1966, as reprinted by Internat. Spectator, 8 février 1967, p. 311 : « a general will to prosperity is not very operational ». Cette affirmation ne s'applique pas à la phase d'intégration dont il est question ici, dans laquelle, pour suivre les mêmes termes, on peut parfaite-

En d'autres mots, l'économie échappera progressivement à l'emprise des autorités nationales. La conséquence pour la conduite de la politique extérieure de chacun des états en est évidente ; celle-ci disposera de moins en moins d'un de ses instruments les plus puissants. L'économie constituera de moins en moins un objet de négociation, échangeable contre des avantages dans n'importe quel autre domaine.

Il s'agit, à n'en pas douter, d'un processus extrêmement lent, dont les diverses phases de progression ne sont perceptibles que pour les sociologues avertis, puisqu'il repose, en dernière analyse, sur l'adoption, en partie inconsciente, de nouvelles habitudes collectives sur le plan économique et social. Mais il nous semble — dans l'hypothèse, toujours, où l'intégration économique serait menée à son terme — difficile de le nier (31).

D'un autre côté, comme ce processus, dans l'hypothèse où on le laisse poursuivre son cours normal, ne s'étend pas — eu égard à son caractère — sur des années, mais plutôt sur des décennies, il est encore beaucoup trop tôt pour porter un jugement sur ses virtualités. Aussi le verdict rendu par Raymond Aron dès 1966 (32), selon lequel une évolution amorcée par le Marché Commun et comprenant le passage de l'économie à la politique, serait déjà démentie par l'événement, apparaît-il largement prématuré. Il eût été véritablement miraculeux que l'union douanière *in statu nascendi* — pour ne pas parler de l'union économique — eût déjà pu empêcher les divergences en matière de politique étrangère entre quelques-uns des états-membres, et dont certaines d'ailleurs ont été, par la

ment estimer qu'une volonté générale de *maintenir* le degré de prospérité dont on jouit est très « opérationnelle ». Cette vue est mieux exprimée par ERNST B. HAAS in St. R. Graubard ed. *A new Europe ?* Boston, Houghton Mifflin Co, 1964, p. 73 : « No statesman, even if he dislikes the process, can permanently isolate his nation from a commitment to unity which is already partially implemented unless he is willing to pay the price in diminished welfare ».

(31) Nous avons, en le décrivant, évité de parler de solidarité parce que ce terme risquerait d'évoquer des notions d'ordre sentimental. Mais si, par contre, on veut n'en retenir que la notion de dépendance mutuelle engendrée par les nouvelles réalités économiques et entérinée par l'habitude collective qui, à la longue, découle de celle-ci, alors le mot peut bien servir pour caractériser le phénomène. Une telle solidarité de fait précédera de loin une solidarité dans les esprits. On peut d'ailleurs faire ici deux constatations. D'abord qu'on en arrive ainsi à rejoindre, jusque dans les termes, certains passages de la déclaration de SCHUMAN de 1950, affirmant que l'Europe se ferait par des réalisations concrètes, « créant d'abord une solidarité de fait » en précisant plus loin qu'il s'agirait d'une « solidarité de production ». Il apparaît qu'ainsi, malgré différentes erreurs d'optique, Schuman a vu juste, pourvu qu'on interprète correctement son idée. Mais cette condition nous conduit à la deuxième constatation : les abus qu'on a fait, par la suite, de cette terminologie en développant précisément la notion sentimentale de solidarité, peuvent avoir fait le plus grand tort à la cause qu'on s'efforçait, avec Schuman, de servir parce qu'on bâtissait toutes sortes de constructions sur cette solidarité-sentiment, qui en fait n'existait pas encore, ne pouvait pas encore exister.

(32) « L'échec politique », *Le Figaro*, 17 novembre 1966.

suite, résorbées — ce que l'on ne saurait pour autant imputer au Marché Commun.

Portée de l'intégration économique.

Que l'économique, qui dans l'hypothèse d'une union économique achevée pourrait échapper au contrôle des gouvernements nationaux, fasse partie de la panoplie dont dispose la politique extérieure d'un état, nul n'en doute, encore que chez certains auteurs cet instrument apparaisse sous des dénominations et dans des classifications diverses. Ainsi Raymond Aron, qui ramène les moyens de la politique extérieure à la notion de puissance, propose une classification en trois éléments fondamentaux (33), mais envisage ceux-ci principalement sous l'angle militaire. Ce n'est que plus loin (34), en parlant de la puissance en temps de paix, qu'il distingue : moyens économiques, moyens psycho-politiques (propagande à l'intérieur d'autres états), et « violence symbolique » (la diplomatie des canonnières) ainsi que « violence clandestine » (le terrorisme). En l'occurrence, les moyens économiques ne sont considérés que « comme substitués de moyens militaires » et il n'est peut-être pas étonnant, dans une telle optique, qu'il traite surtout du blocus. Cependant, il confirme que « pour raffermir une amitié, cimenter une coalition, les moyens économiques sont utiles, voire indispensables ». Mais dans les quelques exemples épars qu'il relève rapidement, on cherche en vain les moyens puissants d'ordre économique, tels que mesures tarifaires pouvant mener à de véritables guerres douanières, l'embargo, le boycottage, qui chez d'autres auteurs font l'objet d'études très approfondies. Il suffit de se reporter à la seule « Introduction » de Renouvin et Duroselle (35) pour s'en rendre compte.

Tandis que l'on s'accorde généralement pour penser, comme l'écrivent ces derniers, « qu'il n'est pas douteux qu'une entente entre les intérêts économiques est une condition favorable à la collaboration politique », il est plus malaisé de mesurer l'importance exacte d'une telle mise en jeu d'éléments économiques par rapport aux autres instruments de la politique extérieure. A vrai dire, l'état actuel des études consacrées à ce problème ne fournit encore aucun élément de référence vraiment sûr. Nous ne disposons que d'indications générales sur la question. Ainsi, M. Harmel, ministre belge des Affaires Etrangères, a déclaré au cours d'un interview avec les représentants de l'ORTF : « Unifier les économies, demain unifier les législations sociales, aussitôt après les législations commerciales,

(33) *Paix et guerre entre les nations*. Paris, Calmann-Levy, 1962, p. 65.

(34) *Ibid.*, pp. 69 ss.

(35) Notamment pp. 78 ss.

peut-être aboutir à une unification monétaire, c'est couvrir plus de la moitié et peut-être la part principale des actions des états en les fusionnant les uns avec les autres. Par conséquent, nous sommes patients et nous croyons que les progrès sont irréversibles » (36). D'autre part, lors du congrès sur l'intégration économique européenne, organisée par l'association pour l'économie politique néerlandaise en 1966, un des rapporteurs, M. Verloren van Themaat, estimait que « dans les circonstances actuelles la politique commerciale, au sens large, constitue l'instrument principal d'une politique extérieure active » (37). De son côté, Stanley Hoffmann, dans son article « Obstinate or obsolete » (38) affirmait : « It is of course true that a successful economic and social integration would considerably limit the freedom government would still enjoy in theory for their diplomacy and strategy », tout en ajoutant aussitôt « ... but why would one assume that they would not be aware of it ? » exprimant ainsi son scepticisme quant à la possibilité d'un « démantèlement » des centres nationaux d'action à la faveur d'un processus d'intégration économique. A cette dernière question nous aurons l'occasion de revenir.

Nous avons ainsi, ne fût-ce que d'une manière nécessairement trop schématique, esquissé l'impact d'une intégration économique sur la politique des états participants en mettant en évidence le rétrécissement considérable de la liberté d'action des gouvernements. Peut-on aller plus loin ? Le rétrécissement est-il, en lui-même, décisif ? Répondre affirmativement serait verser dans ce « marxisme vulgaire », dont Luthy faisait si allègrement le procès et que nous avons cherché en vain chez les auteurs sérieux. Il nous semble qu'il n'y a aucune automaticité, aucun déterminisme dans ce processus. Il reste une zone de libre action à la discrétion des gouvernements, bien qu'elle soit sérieusement réduite par l'amputation d'une des armes les plus puissantes de la panoplie de la diplomatie internationale.

Ainsi, les états conservent-ils la disposition de leur potentiel militaire (bien que la création ou le maintien de ce potentiel puisse, dans l'hypothèse d'une unification sur le plan fiscal et monétaire, être sujet à des limitations plus strictes qu'auparavant), potentiel qui peut constituer un instrument de leur politique extérieure, même l'un envers l'autre, notamment par l'octroi ou le refus d'avantages sur le plan militaire : stationnement de troupes, mise à disposition de terrains d'entraînement, envoi d'experts comme conseillers, droit de passage et de survol etc. (39).

(36) Agence Europe, 12 avril 1967.

(37) *De Europese economische integratie*, Martinus Nijhoff, La Haye, 1966, p. 32.

(38) *Op. cit.*, pp. 279-280.

(39) L. CARTOU (*L'Europe en formation* n° 85, avril 1967, p. 31) pose la question dans des termes sommaires : « La défense peut-elle rester nationale si ses moyens économiques et techniques ne le sont plus ? »

Ils gardent aussi la liberté de l'utilisation de leurs ressources financières (dans les mêmes limites) pour des opérations plus particulièrement financières ou monétaires vis-à-vis de pays tiers (prêts ou dons de toutes sortes : développement, soutien de monnaies étrangères etc.) qui peuvent être autant de moyens au service d'une politique étrangère donnée. On peut encore faire état d'autres moyens ayant leur assise dans la libre disposition du territoire national ou de l'équipement de celui-ci, comme le contrôle de voies de circulation, les droits de transit commercial, d'utilisation de pipe-lines, d'atterrissage etc. Mais comme on le voit, les moyens deviennent de moins en moins efficaces pour soutenir une politique étrangère d'une certaine envergure. Néanmoins, à l'intérieur de limites nouvelles, une liberté de choix, s'appuyant sur la disposition plus restreinte de moyens à mettre en oeuvre, subsiste.

On pourrait concevoir l'éventualité, évoquée par van Schaik (40), que des tensions entre les états membres de l'union économique naissent, quel que soit leur objet, du fait même de la prise de conscience du rétrécissement de cette zone. A ce cas on peut ajouter un autre dans lequel des positions sont prises sur la base de la disposition supposée de moyens qui en fait, et sans qu'on s'en soit clairement rendu compte, ne tombent plus sous l'emprise de l'état. Cependant, comme il s'agit de réactions d'ordre passionnel ou d'actions basées sur des erreurs d'évaluation dues au décalage entre moyens supposés et moyens réels, on ne voit pas comment les tensions qui en résulteraient peuvent résister à l'usure et prendre une importance durable et décisive ; on doit dans la plupart des cas s'attendre à ce que la réalité des choses opère un ajustement. S'il en va autrement, c'est plutôt en raison de l'objet de la position prise, que de l'ambiance passionnelle engendrée par les tensions en question.

*
**

Les objectifs.

Cela nous amène à aborder les *objectifs* que la politique extérieure peut se fixer. Jusqu'ici nous avons analysé les *moyens* dont elle dispose, ce qui nous a permis de circonscrire avec plus de précision la portée de la politique extérieure de chacun des états faisant partie d'une union économique en puissance. Mais nous n'avons pu, pour les raisons que nous venons d'exposer, avancer plus loin, sur cette base, dans la détermination des possibilités de convergence ou divergence des orientations de leur poli-

(40) *Op. cit.*, p. 107 : « ... This gradually growing automatism in the process of economic integration will not necessarily exercise a favourable influence on relations between the member states in other fields ; on the contrary, one might imagine an earlier outburst of tensions in those other fields ».

tique extérieure. Pour ce faire, il faut examiner les objectifs de la politique extérieure des états. En cette matière nous disposons de l'essai de synthèse fait par Raymond Aron dans son ouvrage cité (41). « Paix et guerre entre les nations », ainsi que de la théorie, développée précisément à ce sujet par J.-B. Duroselle dans l'article important que celui-ci a consacré au livre d'Aron (42). Nous ne pouvons pas, dans le cadre que nous nous sommes tracé, nous livrer de notre côté à une étude d'ensemble du sujet, bien que le désaccord entre les deux auteurs nous paraisse rendre la chose aussi souhaitable que tentante. Nous serons, cependant, bien obligé d'opérer un choix provisoire là où les deux auteurs ne s'accordent pas, quitte à y revenir ultérieurement à titre principal.

Appliquant ainsi le critère du degré de satisfaction, que propose Duroselle, à la politique extérieure de chacun des états membres de la Communauté, on peut sans trop de risque d'erreur qualifier les pays du Benelux et l'Italie, d'états satisfaits au regard des trois objectifs dits concrets selon Aron (espace, hommes, âmes). Leur politique extérieurs se caractérise donc, conformément à la théorie de Duroselle, par la tendance à maintenir le statu quo, non seulement vis à vis du monde extérieur aux Six, mais aussi les uns envers les autres. On peut en déduire qu'aucun des objectifs énoncés, s'il ne pousse pas leur politique extérieure vers une convergence, du moins ne pourra constituer un facteur de divergence, ce qui signifie qu'en somme, pour ces quatre états, les objectifs distingués par Aron sont parfaitement *neutres*.

Ce n'est pas le cas pour la classification que suggère Duroselle ; celui-ci en somme en récusant la distinction entre espace et hommes, les réunit, ce qui pour notre problème ne conduit pas à des conclusions différentes. Mais, chose importante, il introduit d'autre part un objectif nouveau, qui est l'or. Son argumentation, pour laquelle nous ne pouvons que renvoyer à son texte, nous semble assez convaincante. Mais, en l'adoptant, il est clair que nous devons lui reconnaître un impact certain — les destins matériels étant désormais liés — dans le sens d'une nette convergence.

L'Allemagne occidentale et la France se trouvent, par rapport à ces mêmes objectifs, dans des cas sensiblement différents, non seulement du groupe dont nous venons de parler, mais aussi entre elles. D'une part, pour ce qui est de l'élément « or » de Duroselle, une tendance à la convergence les affecte certainement. En revanche, un autre élément appartenant à la même série exerce une influence clairement divergente ; il s'agit de celui de « l'espace peuplée » selon Duroselle, qui correspond — nous l'avons vu — aux deux notions « espace » et « hommes » distinguées par Aron.

(41) *Supra* note 33.

(42) *Revue française de Science Politique*, vol. XII, no 4, décembre 1962.

En ce qui concerne la France, il pourrait paraître étonnant à certains que nous traitons de ce facteur à son égard, puisqu'elle ne revendique aucun territoire autre que celui sur lequel elle exerce son autorité. Cependant, nous croyons que, à la différence du système d'Aron — et Duroselle, pour sa part, n'y soulève par d'objection — que la notion ne doit pas être limitée à l'*obtention* d'un territoire (qui se traduirait dans les faits par une politique agressive), mais qu'il faut l'étendre à la conservation (se traduisant par une politique défensive). L'objection que peut soulever une telle extension est évidemment l'affirmation que des cas pareils sont couverts par la notion de sécurité reprise par Aron dans la série dite abstraite ; elle ne nous paraît toutefois pas convaincante pour les raisons que nous indiquerons plus loin lorsque nous examinerons les éléments compris dans cette série. En appliquant la notion ainsi étendue à la politique extérieure de la France, nous estimons qu'il convient à ce titre d'envisager le cas des territoires d'outre mer et qu'un des objectifs de cette politique est bel et bien le maintien de l'autorité française sur ces territoires. Or, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'autorité française sur ces territoires s'est trouvée maintes fois contestée, et si — à son corps défendant — elle a fini par l'abandonner pour un certain nombre d'entre eux, elle n'en continue pas moins de la revendiquer pour ce qui lui reste. Ce qu'il convient de retenir de cet état de choses, c'est que cet élément joue nettement dans le sens de la divergence (43).

Pour ce qui est de la République Fédérale d'Allemagne, il est clair que depuis la constitution de cette république, un objectif de cette nature — mais au sens premier défini par Aron puisqu'il concerne le territoire se trouvant aujourd'hui sous contrôle de la RDA. — a été une constante de sa politique extérieure, en passant par l'éternel problème de la ligne Oder-Neisse et la doctrine dite de Hallstein. Son impact sur l'ensemble de la politique extérieure a été, de toute évidence, incomparablement plus grand que celui qu'a eu ce type d'objectif sur la politique étrangère française. Les revendications ouest-allemandes à ce titre n'étant point prises à leur compte par l'ensemble des autres pays de la Communauté, elles constituent sans doute un autre facteur de divergence. Il convient peut-être de préciser ici qu'un quelconque rapprochement, dans la poursuite de cet objectif, avec un ou plusieurs autres membres de la Communauté ne peut être considéré comme un facteur convergeant tant que tous les membres ne s'alignent pas ; des ententes spéciales entre tel et tel membre

(43) Il est — faut-il dire — parfaitement vain de distinguer les contestations d'après leur source, et de reléguer les cas des contestations intérieures au domaine de la politique intérieure ; de telles vues témoigneraient de ce juridisme dont la science politique a eu tant de mal à se débarrasser.

peuvent très bien avoir pour effet, sinon pour but, de rompre, à l'avantage des seuls membres en question, l'équilibre communautaire. Ainsi le rapprochement de la république fédérale avec la France, qui est sans doute, du moins partiellement, inspiré par l'objectif en question, est donc loin de constituer nécessairement un facteur de convergence, comme d'ailleurs, mais pour d'autres raisons, les rapports très étroits avec les Etats-Unis, que ce rapprochement est venu, dans une certaine mesure, remplacer.

Examinons maintenant les objectifs de la série dite abstraite, qui comprend, dans la version d'Aron : la sécurité, la puissance, la gloire (étant bien entendu qu'on peut les rencontrer dans différentes combinaisons, aucun d'entre eux ne s'imposant comme un objectif « éternel ») tandis que Duroselle retient la sécurité et la puissance, mais écarte la gloire, tout en ajoutant deux autres éléments : la richesse et les valeurs (ou l'idée). Nous préférons nous en tenir, grosso modo, à la classification de Duroselle, pour les raisons qu'invoque celui-ci.

Il reste pourtant des problèmes. Le premier nous est posé par la notion de sécurité. Aron se réfère à Hobbes pour étayer sa thèse, selon laquelle « Toute unité politique aspire à survivre. Gouvernants et gouvernés sont intéressés à, désireux de maintenir la collectivité qu'ils constituent ensemble, par la grâce des siècles, de la race ou de la fortune » (44). Ainsi Aron assigne à l'unité politique la sécurité comme objectif, l'unité politique se définissant comme « collectivité politique, territorialement organisée » (45). La question est cependant de savoir si la sécurité recherchée doit nécessairement se rattacher non seulement aux hommes qui font partie de la collectivité en question, mais aussi à son organisation politique, à ses structures institutionnelles. Il semble permis d'en douter. Aron passe directement, sans autre argumentation, de l'aspiration de l'individu à la sécurité à celle de « l'unité politique ». Hobbes, au contraire, se réfère uniquement à la sécurité des individus lorsqu'il parle de l'objectif « final » non seulement de la mise en place de la structure étatique (appelée « commonwealth, en latin, civitas »), mais aussi des relations de celle-ci avec le monde extérieur. « The final cause, end, or design of men who naturally love liberty and dominion over others, in the introduction of that restraint upon themselves in which we see them live in commonwealths, is the foresight of their own preservation, and of a more contented life thereby » (46). Nous soulignons le mot « their », qui indique indiscutablement que Hobbes visait bien la sécurité des individus appartenant au commonwealth, et cela aussi bien entre eux que vis à vis de l'extérieur,

(44) ARON, *op. cit.*, p. 82.

(45) *Ibid.*, p. 17.

(46) *Leviathon*, part two, ch. XVII.

puisqu'il définit par ailleurs le commonwealth en ces termes : « a great multitude, by mutual consents one with another, have made themselves every one the author, to the end that he (il s'agit ici du « sovereign power of the commonwealth ») may use the strength and means of them all, as he shall think expedient, for the peace and common defense ». Cette défense commune en tant qu'objectif ne peut en définitive que viser les individus, et non pas leur commonwealth, ou, si l'on veut, l'unité politique. Le commonwealth ne peut être, ni à l'intérieur ni à l'extérieur, une fin en soi.

Nous ne nous sommes pas arrêtés à l'étude de la vraie pensée de Hobbes uniquement à cause de la référence qu'y fait Aron. On ne peut pas en effet négliger le fait qu'elle est, encore de nos jours, singulièrement vivante, si bien que toute une école (47) anglo-saxonne définit l'état comme une « Security Community ». Dans cette définition la communauté ne fait fonction que de moyen par rapport à la fin qui est la sécurité, celle-ci se rapportant aux individus, sans quoi la définition serait un non-sens.

Concluant donc que la sécurité, en tant qu'objectif de l'action extérieure des états, ne concerne en dernière analyse que leurs ressortissants, on est bien obligé de constater qu'à lui seul, cet objectif ne peut guère les diviser (48). Seuls les *moyens* que choisissent les uns et les autres pour atteindre cet objectif sont susceptibles de les diviser, mais comme ils relèvent d'une catégorie dont nous avons déjà traité, nous n'y reviendrons pas.

Deux autres éléments de la série ne nous posent pas de grands problèmes. La richesse, parallèlement à ce que nous avons constaté ci-dessus au sujet de l'or, ne peut jouer que dans le sens de la convergence. Quant à l'idée, on ne trouve pas d'objectifs de cet ordre qui exerce une quelconque influence perceptible, ni dans un sens ni dans l'autre, aucun des six états, ni leur ensemble, ne faisant figure d'apôtre dans sa politique extérieure.

Il en va autrement en ce qui concerne la puissance, retenue par les deux auteurs comme un objectif certain de la politique extérieure. Donnée considérée comme capitale pour la science politique, cette notion a déjà fait couler des flots d'encre et le dernier mot ne sera pas dit de sitôt. Aron se livre à de longues analyses à ce sujet sans toutefois faire toute la clarté qu'on souhaiterait. On constate qu'il groupe tous les *moyens* de

(47) Celle de Princeton notamment. Cf par exemple R.W. Van WAGENEN, *Research in the international organization field*, Princeton University N.J., 1952, p. 10.

(48) Les préoccupations de la république fédérale au sujet de sa vulnérabilité plus grande dans l'éventualité d'une attaque soviétique s'exprimant avec de moins en moins de conviction, ce facteur ne nous paraît plus de nature à diviser les six.

la politique extérieure — après avoir procédé à une sélection raisonnée de tout le « matériel » apporté par les auteurs antérieurs les plus qualifiés — sous cette appellation générique. Ce concept est défini par Aron comme « la capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté à d'autres » (49). Ce qui, cependant, ne saurait manquer de frapper le lecteur attentif, c'est qu'on retrouve la même notion, — la définition est sensiblement identique (50) — parmi les *objectifs*.

Cette constatation soulève évidemment des questions, ne fût-ce qu'au sujet de la méthodologie suivie par Aron. Nous ne pouvons ici nous livrer à la tentative de démêler ces questions, nous bornant à citer cet exemple pour souligner le fait que, même après les recherches approfondies d'Aron, il reste beaucoup à faire pour déblayer ce terrain.

En retenant, du moins provisoirement, l'élément « puissance » parmi les objectifs, quelles conclusions pouvons-nous en tirer pour le problème qui nous occupe ? Faisant une dernière fois le tour des six politiques extérieures nous estimons pouvoir dire que ni les pays du Benelux, ni l'Italie, ni l'Allemagne Occidentale poursuivent un tel objectif dans leur politique extérieure. Sur ce point, le contraste avec la politique extérieure française est saisissant. Il nous suffit, pour en mesurer la profondeur, de citer un observateur aussi qualifié et perspicace que Duroselle, qui prend un soin extrême à puiser aux meilleures sources. Dans l'article précité il écrit : « Quand le Général de Gaulle parle de « grandeur », une critique hâtive lui attribue la recherche d'une sorte de gloriole nationale. Qu'on relise ses Mémoires, et d'abord dans le tome III, le chapitre intitulé « Le rang ». Le rang c'est pour la France la reconnaissance du droit qu'elle a à être consultée dans les grandes affaires mondiales. C'est donc un des éléments essentiels de sa puissance » (51).

Comme pour convaincre ceux qui pourraient encore douter de l'exactitude de cette caractéristique, une récente déclaration officielle du gouvernement français — il s'agit de celle du 24 mai 1967, traitant de la crise précédant la guerre-éclair entre Israël et ses voisins arabes — est venue la confirmer d'une manière frappante. Dans cette déclaration, publiée à l'issue du conseil des ministres, on lit : « Son action (c'est-à-dire du gouvernement français) tend à ce que se concertent les quatre grandes puissances qui portent des responsabilités particulières dans la sauvegarde de la paix ». A quoi le ministre de l'information, M. Gorse, a ajouté le commentaire — hautement autorisé, comme l'on sait — suivant : « Il faut noter le souhait de la France de voir les quatre puissances, qui pos-

(49) *Op. cit.*, p. 58.

(50) *Ibid.*, p. 83 « ... capable d'imposer leur vouloir aux voisins et aux rivaux ».

(51) *Op. cit.*, p. 974.

sèdent *de facto* la responsabilité de la paix dans le monde, se concerter... » (52). Jusqu'où vont ces notions de consultation et de « concertation » est enfin attesté par le Général de Gaulle lui-même dans sa conférence de presse du 27 novembre 1967, précisant que « la France avait, dès le 24 mai, proposé aux trois autres grandes puissances d'interdire, conjointement avec elles, à chacune des deux parties d'entamer le combat » (53).

Laissant, bien entendu, de côté l'appréciation de la situation des forces en présence, nous retiendrons l'objectif de la politique française, sur lequel ces textes ne laissent aucun doute. Que cet objectif ait été, depuis la proposition de 1958 pour un « directoire à trois » de l'OTAN, une constante de la politique extérieure du régime actuel français, il serait très facile de l'étayer à l'aide de nombre de textes qu'on nous dispensera de citer ici.

Mais une conclusion s'en dégage immédiatement. Cet objectif permanent non seulement tranche nettement sur ceux des politiques des autres pays de la Communauté, mais il éloigne par sa nature la politique française de celle de ses partenaires, au risque même de les mettre en opposition directe. Il ne s'agit en effet pas du tout d'un de ces simples objectifs concrets et limités qui n'ont aucun rapport entre eux et qui, de ce fait, sont parfaitement compatibles, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent affecter les relations entre différents états, mais au contraire d'une orientation générale et fondamentale qui imprime inéluctablement son empreinte sur les rapports avec l'ensemble du monde extérieur. Cela signifie qu'elle affecte, dans le cas qui nous occupe, au même titre les relations avec les états de la Communauté qu'avec tous les autres. Qu'une telle inspiration ait engendré les démêlés qu'on connaît au sujet des « plans-Fouchet », personne ne s'en étonnera. On pourrait même soutenir que la ligne de partage, lors de ces négociations, séparerait en fait les tenants d'une telle politique extérieure étatique et ceux qui entendaient réserver le « rang » ou le « droit d'être consulté dans les affaires mondiales » à une organisation européenne qui établirait, entre les partenaires, un certain équilibre d'un genre comparable à celui sur lequel étaient basés les trois traités instituant les Communautés. D'autre part, il n'est pas douteux que cette orientation de la politique française a eu des conséquences sur sa position vis à vis des demandes d'adhésion de la Grande Bretagne et d'autres pays.

Pour résumer, on peut constater que, pour ce qui est des *moyens*, l'évolution tend nettement vers une convergence des politiques extérieures de tous les états membres. Quant aux *objectifs*, la situation est moins simple :

(52) *Le Monde*, 25 mai 1967.

(53) *Le Monde*, 29 novembre 1967.

convergence, grosso modo, en ce qui concerne quatre membres, mais divergence, pour des raisons très différentes, en ce qui concerne les deux autres.

Il est évidemment tentant de se livrer à partir de ces constatations à une prospective en essayant de discerner si, et dans quelle mesure, l'une ou l'autre tendance est susceptible de prévaloir à l'avenir. Mais le caractère même de notre étude nous commande de résister à cette tentation. Cela étant, il convient cependant de souligner que moyens et objectifs ne sont pas des éléments qui se laissent choisir les uns indépendamment des autres. Au contraire. Pour ceux qui les manipulent, objectifs poursuivis et moyens dont ils estiment disposer — et qui peuvent être de toute nature — sont corrélatifs, sous réserve évidemment de toutes les erreurs de calcul. Cela signifie que tout politicien s'efforcera de réunir ou de conserver les moyens appropriés à l'objectif qu'il s'est fixé, ou bien, faute de ces moyens, qu'il modifiera son objectif en conséquence.

Le dilemme principal.

Or, l'évolution mise en marche par le fonctionnement des communautés européennes ne peut que placer les gouvernements devant le choix suivant: comme bon nombre des moyens traditionnellement à leur disposition ont tendance à échapper progressivement à leur contrôle, convient-il d'abandonner tel ou tel objectif (quitte, éventuellement, à essayer de le transférer à l'ensemble formé par les mêmes états), ou bien, au contraire, de maintenir l'objectif précédemment choisi et, en conséquence, de s'opposer à ce que l'évolution en cours se poursuive, afin de conserver intacts les moyens.

Tel nous paraît être, en définitive, le dilemme des deux états précisément dont, nous l'avons vu, la politique extérieure est marquée par des objectifs qui tranchent sur ceux des autres membres de la Communauté. En ce qui concerne l'Allemagne fédérale, sa politique extérieure actuelle semble être moins affectée par cet alternatif qu'à l'époque de la virulente campagne de la social-démocratie contre la signature et la ratification des traités de Rome pour le motif précis que ceux-ci lieraient les mains de la diplomatie allemande dans ses efforts en vue de la réunification. Quant à la France, les textes que nous avons cités semblent témoigner d'une orientation qui pourrait déjà déterminer la réponse à la question.

Elle nous paraît d'autant plus importante qu'effectivement un large terrain s'ouvre à ceux qui chercheraient à interrompre la poursuite normale de l'évolution en cours. Il convient ici de rappeler que nous avons pris comme point de départ l'hypothèse d'un achèvement de l'union économique suivant les lignes, en partie détaillées, en partie sommairement esquissées dans les traités. Or, c'est sur ce dernier terrain, où la concrétisation du développement futur était laissée à la discrétion du Conseil, que les diplomaties nationales ont conservé leur liberté d'action tradi-

tionnelle. Seule l'agriculture s'approche du régime communautaire dans la même mesure que la libre circulation des marchandises industrielles, et chacun sait par quels cheminements, longs, laborieux, ponctués de marathons, de crises parfois. Mais pour parfaire l'union économique, nombre d'autres matières attendent — malgré des efforts répétés, comme pour la politique sociale — une élaboration nécessaire. L'exposé de van Schaik (54), selon lequel ce qu'il appelle « power politics » se réaffirmerait avec toute sa force dès que l'union économique serait accomplie, ne semble pas concorder avec la réalité ; c'est bien avant le franchissement de ce « seuil » que ces forces pourraient tenter de s'imposer avec davantage de vigueur. C'est exactement cela que redoute P. Kapteyn dans un article intitulé significativement « Le tarissement politique des Communautés Européennes » (55). Et une vue réaliste des choses montre que non seulement une stagnation, mais encore une régression n'est pas à exclure. L'accord de Luxembourg de janvier 1966 nous a appris que ce qui avait été considéré comme un acquis communautaire — en l'occurrence le vote majoritaire —, établi expressément par le traité lui-même, pourrait, dans les faits, en être retranché.

Pour compléter ce tableau, il faut faire état d'un autre facteur possible tendant à la régression. Nous avons indiqué plus haut que l'interpénétration économique, une fois passée dans les habitudes collectives, constitue une donnée politique, avec laquelle tout politicien bon gré mal gré doit compter. Or il est indéniable que la mise en place de l'union douanière qui a donné lieu à cette interpénétration a été fortement favorisée par la conjoncture économique généralement favorable qu'a connue l'Europe des Six pendant les dix années écoulées. Mais un revers dans la conjoncture reste toujours dans les possibilités, et si l'on devait en arriver là, on doit sérieusement envisager l'éventualité d'un recours au vieux réflexe du particularisme national ; ce serait alors précisément l'outil d'une politique conjoncturelle communautaire bien consolidée, manquant totalement jusqu'ici, qui seul pourrait y faire pièce. On en a eu suffisamment la preuve lorsque les crises charbonnière et sidérurgique sont venues secouer la CECA. En tout état de cause, l'effet de ce réflexe serait d'interrompre le lent processus de la formation de nouvelles habitudes en fonc-

(54) *Op. cit.*, pp. 110-111.

(55) *Internationale Spectator*, XXI, n° 1, pp. 51-72, plus spécialement pp. 61-62. Le même point de vue est encore exprimé par Léon N. LINDBERG dans son article « Integration as a Source of Stress on the European Community System », *International Organization*, Boston, vol. 20, n° 2, spring 1966, pp. 233-265, plus particulièrement p. 262, parlant d'intrusions dans le processus d'intégration de la « Grosspolitik ». Nous faisons toute réserve au sujet de cette dernière notion, qui se trouve, mais très vaguement, explicitée p. 235 où elle est mise en rapport avec « purely political goals such as national grandeur or independence ».

tion de l'imbrication des économies, qui laisserait place alors à une reprise des anciennes habitudes prenant appui sur le cadre national.

Toutes les possibilités sont donc encore ouvertes. Aucun des facteurs que nous avons distingués ne peut être considéré comme conditionnant à l'avance l'évolution future. Il pourrait encore être intéressant de les classer d'après leur durabilité probable. Pareille distinction impliquerait qu'on prenne en considération l'élément personnel dans la politique (56) comparé avec l'élément collectif. L'orientation de l'évolution soutenue par le sentiment collectif est sans nul doute, comme ce sentiment, plus tenace et donc plus longue à infléchir que celle qui est le fait du politicien en tant qu'individu. L'application de ce critère pourrait conduire à une prospective différente de celle qui est généralement admise ; pour le moment nous nous bornons à indiquer cette piste de recherche.

Tout ce qui précède ne doit cependant pas faire oublier que des facteurs autres qu'économiques peuvent stimuler une évolution vers l'intégration politique. Mais il s'agit là de facteurs scientifiquement moins saisissables et dont les effets peuvent être neutralisés par des tendances allant en sens opposé ; une recherche dans ce domaine apparaît dès lors aussi difficile que peu prometteuse. Et ce n'est en tout cas pas une raison d'approfondir au moins ce qui se prête mieux à une appréciation scientifique.

Dans l'éventail des possibilités que nous avons distinguées figure toujours celle d'un aboutissement à une intégration politique, comprise — ainsi que nous avons tenté de le démontrer — non pas comme l'adjonction d'un « terrain », considéré par certains comme politique par excellence, aux autres domaines déjà inclus dans cette évolution, mais comme un processus véritablement *sui generis*, d'une portée plus générale, transcendant, en les englobant, tous les domaines dans lesquels s'exerce l'acte politique. Au sujet de cette évolution nous voudrions, pour finir, dissiper un malentendu. Il s'agit de l'idée suivant laquelle il est nécessaire que cette intégration politique s'accomplisse par une codification, une convention écrite qui serait la véritable constitution du nouvel édifice politique. Une telle vue, caractérisée par M. Beyen, ancien ministre néerlandais des affaires étrangères, comme une approche typiquement latine des problèmes politiques (57), a d'ailleurs, dans l'histoire de la coopération européenne, fortement influencé les méthodes mises en oeuvre pour y parvenir. Elle empreignait déjà les propositions de Briand en 1930. Le mémorandum

(56) Quoi qu'en dise M. ELLUL, *op. cit.*, p. 67, dont la thèse semble déjà être infirmée par l'événement survenu dans les domaines mêmes qu'il a évoqués pour l'étayer, thèse qui semble d'ailleurs en contradiction avec l'exposé beaucoup plus nuancé qu'on trouve ailleurs, p. 38, dans le même ouvrage.

(57) Voir la note 26 ci-dessus.

français du 17 mai de cette année fait clairement ressortir que la construction politique doit primer et devancer la construction économique. Cette approche est réapparue maintes fois depuis, comme le relate entre autres, M. Beyen. C'est, pour ainsi dire, l'attaque de front des problèmes, menée à coups de dispositifs juridiques extrêmement ingénieux pour bâtir « l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne » dont parlait déjà Briand. Ce n'est qu'après avoir essayé les revers que l'on sait qu'on a non pas choisi mais pratiquement été obligé par les événements d'emprunter le biais économique, en passant par la création de la CECA d'abord, du Marché Commun et d'Euratom ensuite, non sans que, tout au long du développement de ces communautés économiques, les partisans de la « manière directe » soient revenus à la charge. C'est à leur sujet d'ailleurs que M. Pescatore, lors du colloque de Liège en avril 1966, estimait quelque peu désenchanté « ... que nous serions bien inspirés de ne pas porter notre effort primordial sur le terrain de la politique pure et de l'institutionnel pur... » (58).

Une conception trop rigide de constitutionnalisme du but à atteindre a inspiré une certaine méthode à y parvenir, que l'expérience a montré ne pas être la plus appropriée. A notre avis, le but lui-même ne doit nullement être conçu comme un acte juridique, mais une situation de fait. Il ne s'agirait pas de la création d'une unité politique par la voie d'un acte constitutionnel, mais de l'aboutissement, au terme d'un long processus, de cette situation de fait, formant la substance de ce qu'un acte constitutionnel ne ferait selon toute probabilité qu'entériner. Il peut paraître banal de se référer ici aux régimes démocratiques, et non les moindres, qui se sont constitués et consolidés tout en se passant de quelque constitution écrite que ce soit ; le fait ne nous en paraît pas moins significatif pour autant. Le fait qu'une telle performance sur le plan national rencontre moins d'obstacles que sur le plan international, ne touche pas l'essentiel. Il faut se garder de tout juridisme en considérant des phénomènes politiques. Le droit est le fruit d'actes politiques, selon la formule très claire de Morton A. Kaplan (59), et il est de la plus haute importance de garder à l'esprit cette distinction fondamentale.

C'est là la raison pour laquelle nous nous sommes abstenus — et certains lecteurs s'en sont peut-être étonnés — de recourir à divers concepts comme celui de la supranationalité et surtout celui de souveraineté. Ce concept, au contenu incertain et aux contours flous, est tellement con-

(58) Cf *La fusion des Communautés européennes au lendemain des accords de Luxembourg*, Nijhoff, La Haye, 1967, p. 76. Le texte donne à penser que, dans l'esprit de l'orateur, les deux notions se confondent.

(59) *System and process in international Politics*, New York, John Wiley and Sons, 1962, p. 14.

traversé qu'il y aurait là déjà un premier motif à observer une extrême circonspection à son égard, à moins, évidemment, de lui donner une nouvelle définition, inévitablement arbitraire, ce qui ne ferait qu'ajouter à la confusion. De plus, dans son sens strictement juridique qui se limite au fonctionnement d'un système de normes à l'intérieur de l'état, il est proprement inutilisable dans toute étude de phénomènes politiques. Raymond Aron, qui constate lui aussi l'extrême confusion régnant autour de ce concept, et qui, dès lors, avoue vouloir s'en passer volontiers (60), en arrive néanmoins à le réintroduire. Obligé, ce faisant, à le redéfinir, il distingue non moins de quatre sens différents (61).

Négligeant les concepts de base qu'il a définis lui-même dans la première partie de son ouvrage — et auxquels nous avons fait appel dans ce qui précède — il aboutit, au terme d'un long développement partant du système de Locke, à une conclusion d'ensemble qui ne diffère pas sensiblement de la nôtre. Nous croyons qu'il est parfaitement possible, en suivant le système que nous avons exposé, d'y parvenir sans risques d'équivoque, sans ranimer de vieilles controverses, sans ajouter à la prolifération de concepts dont la valeur scientifique n'est pas très certaine.

D'autres observateurs sont soit plus confusément, par intuition, en se fiant au « bon sens » politique, soit au terme d'études plus sérieuses, arrivés à des résultats semblables, ce qui n'étonnera personne. Ce que nous avons tenté, c'est de soumettre à une analyse aussi rigoureuse que possible les données que nous fournit l'histoire et le présent pour circonscrire les concepts de base et, partant, pour déterminer les lignes d'une pensée politique scientifique qui soit à la fois capable de rendre compte de l'évolution en cours et, nous l'espérons, suffisamment solide et fertile pour fournir les repères nécessaires à l'appréciation de ses prolongements futurs. Certes, le cadre de cette étude nous a parfois obligés à nous borner à esquisser sommairement tel ou tel élément que nous aurions souhaité pouvoir expliciter davantage. Mais nous nous sommes avant tout attachés à faire ressortir les grandes lignes. En science politique, les études de détail abondent, tandis que les tentatives de synthèse sont très rares. Tant que cette science n'aura pas réussi à définir son propre objet, ses tâches consistent avant tout à déblayer et à trier un outillage pléthorique et mal ordonné. Lorsque l'économiste Oscar Morgenstern décrit la science politique comme « un ensemble de connaissances qui est un curieux mélange de droit con-

(60) *Op. cit.*, p. 728.

(61) *Op. cit.*, p. 731. L'argument invoqué pour revenir, après en avoir fait le procès, à cette notion, est assez surprenant : les juristes auraient beau supprimer le terme, mais ne pourraient pas éliminer la réalité qu'il désigne. Réalité ou non, ce n'est pas aux juristes de juger de l'utilité d'un concept dans une discipline étrangère à la leur.

stitutionnel, d'histoire et de description d'institutions politiques en tous genres, le tout généreusement saupoudré d'opinions catégoriques et de jugements de valeur » il n'a pas tout à fait tort. Mais nous ne sommes certainement pas de son avis quand il mesure la qualité de cette science par la « valeur opérationnelle » qu'elle possède. C'est là un critère qui semble particulièrement mal choisi. Morgenstern va un peu trop vite en besogne. Avant de bien savoir faire, il faut bien connaître, et dans cette discipline tout indique que nous n'en sommes malheureusement pas encore là. Aron, qui cite (62) le verdict, reconnaît les insuffisances, mais il les attribue à la « structure même de l'objet et de l'activité », sans pour autant définir cet objet et sans distinguer — et là il entre en quelque sorte dans le jeu de son opposant — entre science théorique et science pratique ou (pour reprendre le terme anglosaxon à la mode) opérationnelle. C'est la mérite de Freund (63) de placer cette distinction à la base de son étude, mais lui non plus n'arrive à une définition satisfaisante de l'objet de celle-ci (64).

Dans la mesure où une liberté de choix — élément fondamental, comme nous avons tenté de le démontrer — appartient en toute hypothèse à l'essence même de toute action politique, on ne peut prétendre à établir des recettes toutes faites pour déterminer l'évolution. C'est là la raison de la marge d'incertitude que doit comporter inéluctablement toute prospective en matière politique et, avec celle-ci, sa valeur opérationnelle. Cette liberté ne peut se concevoir autrement qu'en appartenant à l'individu participant à l'activité politique. Son action sera d'autant plus efficace et déterminante si, tout en innovant et donc en quelque sorte en intervenant contre l'inertie des masses, elle sait saisir et activer un sentiment collectif débordant le cadre national, qui de la sorte la porte et la renforce. Ainsi, et pour revenir à l'objet de notre étude, c'est l'élément personnel, jouant à tous les échelons des milieux engagés dans le processus de l'intégration européenne, qui interviendra d'une manière prépondérante pour déterminer l'avenir de la Communauté Européenne.

(62) *Op. cit.*, pp. 751-752.

(63) J. FREUND, *L'essence du politique*, Paris, Sirey, 1965.

(64) Nous ne saurions adopter — le lecteur l'aura compris — la thèse de Wilhelm HENNIS, exposé dans l'ouvrage *Politik und praktische Philosophie*, Neuwied, Luchterhand, 1963, passim, qui en vient, renouant avec une tradition ancienne, à rejeter toute possibilité d'une science politique théorique. Tout en soumettant l'évolution historique de la science politique à une critique lucide et approfondie, cet auteur arrive à des conclusions qui prêtent trop le flanc à des contestations.

