

Science politique et intégration de l'Europe

Réflexions sur le livre de Dusan Sidjanski : « Dimensions européennes de la science politique »

par J.R. RABIER,

Directeur du Service de presse et d'information des Communautés Européennes.

★

*Il est des alliances de mots qui font frémir !
Ainsi en va-t-il de « l'Europe et la Science politique ». Quel rapprochement téméraire !*

C'est ainsi que le professeur Pierre Duclos commençait, en 1959, une leçon de clôture donnée à l'Institut universitaire d'Etudes européennes de Turin. Il s'abritait d'ailleurs derrière un précédent bien oublié : au Congrès des Sciences politiques tenu à Paris en 1900, sous l'égide d'Emile Boutmy et Anatole Leroy-Beaulieu, l'ordre du jour prévoyait l'étude de : 1° *Les Etats-Unis d'Europe* ; (...); 3° *L'organisation et le rôle de l'enseignement des Sciences politiques*.

Il faut bien reconnaître qu'entre 1900 et 1959 le sujet avait quelque peu perdu en valeur d'actualité. Aujourd'hui, depuis que l'intégration de l'Europe est apparue, surtout avec la création de la Communauté Européenne (Communauté Charbon-Acier, Euratom, Marché Commun), comme l'un des événements majeurs de notre époque, la science politique qui, dans le même temps, semble avoir atteint sa maturité en tant que discipline distincte, commence à s'en préoccuper.

A vrai dire, c'est aux Etats-Unis d'Amérique que les premières études de fond sur l'intégration de l'Europe ont été effectuées : sans doute parce que la science politique y était plus développée ; peut-être aussi parce que le phénomène y paraissait moins brûlant que dans nos pays. La première est celle de Ernst B. Haas, professeur à l'Université de Berkeley, Californie (1).

Nous disposons enfin aujourd'hui d'un ouvrage de base, synthèse des travaux déjà réalisés et cadre méthodologique pour ceux qui devront être engagés

ou poursuivis : c'est le livre, récemment paru, de Dusan Sidjanski (2).

Les lecteurs de *Res Publica* connaissent M. Sidjanski, professeur à l'Université de Genève, théoricien du fédéralisme et spécialiste des problèmes de l'intégration européenne (3), en même temps qu'animateur, avec M. Denis de Rougemont, du Centre européen de la Culture.

Son dernier livre le place parmi les meilleurs spécialistes européens de cette jeune discipline qu'est la science politique.

*
**

Dès les premières pages, Sidjanski nous place devant l'événement, ou plutôt la séquence d'événements, le processus de transformation de nos sociétés, qu'il a pris pour champ d'étude :

L'Europe en voie d'union subit des transformations profondes. Les nations ennemies réconciliées cherchent à mettre en commun leurs biens et leurs efforts, leurs institutions et leurs destins. Le cours de l'histoire est renversé. L'intégration secoue les structures, bouleverse les conceptions, met à nu les problèmes essentiels de l'organisation de la société. Ses effets débordent les intentions de ses promoteurs, ses objectifs immédiats, ainsi que les fron-

(1) *The uniting of Europe*, Political, Social and Economic Forces, 1950-1957. Stevens and Sons Ltd., London, 1958.

Pour une bibliographie, voir Pierre Gerbet, *L'intégration européenne*, Etat des travaux, *Revue française de Science politique*, septembre 1961.

(2) Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1963.

(3) Voir notamment : *Partis politiques face à l'intégration européenne*. *Res publica*, vol. III, 1961-1.

tières physiques qui lui ont été assignées. La mise en marche du mouvement déclenche un processus de bouleversement cumulatifs, une révolution pacifique à l'échelle européenne (p. 1).

Qu'on ne s'y trompe pas ! Ce n'est point le parti-pris politique, l'enthousiasme militant, qui guide notre auteur, encore qu'il ne dissimule pas ses sympathies. Sa préoccupation fondamentale est de caractère scientifique : il est sensible au fait que dans l'exploration de la réalité politique des pays européens, les spécialistes s'efforcent de rattraper leur retard par rapport à la science politique américaine (p. 2) et il s'aperçoit que la réalité européenne d'aujourd'hui offre une chance unique, qui est celle d'observer sur le vif la formation d'une communauté politique supranationale, dans un milieu industrialisé, composé d'unités nationales (p. 3).

Observer, certes, mais pas seulement pour la satisfaction de l'intellect. Observer pour agir, ou du moins pour éclairer l'action politique. Pourquoi, en effet, reconnaître la nécessité de programmes et de prévisions économiques, et continuer à trouver normal d'abandonner au hasard et à l'irréflexion le secteur vital qui concerne l'organisation de l'ensemble de la vie sociale ? (p. 3 ; cf. aussi p. 104).

Bilan de lacunes et de possibilités, le livre de Sidjanski se définit comme une invitation à la recherche européenne, et la recherche se propose elle-même comme fondement d'une action rationnelle.

Pour un bon usage des mots.

Si l'imprécision du langage est l'un des principaux obstacles auxquels se heurte le développement des sciences sociales, le phénomène européen est, si l'on peut dire, un domaine privilégié de la confusion dans les mots et les concepts. N'a-t-on pas entendu, dès 1929, Aristide Briand, pourtant revu par Alexis Léger, proposer devant l'Assemblée de la Société des Nations, la création entre des peuples qui sont géographiquement groupés comme les peuples d'Europe d'une sorte de bien fédéral, sans toucher à la souveraineté d'aucune des nations qui pourraient faire partie d'une telle association ? (4).

Dans l'immédiat après-guerre, en 1946, Winston Churchill, dans son célèbre discours de Zürich,

proposait de reconstituer la famille européenne en créant une sorte d'Etats-Unis d'Europe, le premier pas pratique devant être de constituer un Conseil de l'Europe (5). On sait comment s'exerça, quelques années plus tard, la politique du Gouvernement britannique en vue de limiter les pouvoirs de ce Conseil de l'Europe...

Enfin, plus récemment, du haut de la tribune de l'Assemblée nationale française, on entendait le président du Conseil des Ministres, M. Pompidou, déclarer que la coopération européenne (...) aboutira sans doute un jour à une Europe unie, peut-être intégrée, en somme à une fédération européenne (6). L'intention était bonne, nous n'en doutons pas, mais la terminologie incertaine.

Sidjanski, conscient de ces imprécisions, passe au crible, dans la première partie de son livre, les notions de Communauté et de Marché Commun, d'intégration et de supranational. Pour chacune de ces notions, il distingue finement un sens général un sens technique (sociologique ou économique) et un sens européen, c'est-à-dire celui que les mots ont pris dans l'usage qui en est fait depuis 1950, depuis la déclaration de Robert Schuman, qui est à l'origine du mouvement contemporain d'intégration entre six pays d'Europe occidentale.

Nous nous arrêterons un instant sur le mot d'intégration qui, suivant François Perroux, dans la hiérarchie des mots obscurs et sans beauté (...) occupe un bon rang (7).

Sidjanski laisse de côté le sens donné à ce mot par les mathématiciens : trouver l'intégrale d'une quantité différentielle (8) et par les neurologues : processus par lequel l'action du système nerveux concourt essentiellement à unifier les expressions de l'activité de l'individu (9). Il se réfère, avec François Perroux et le Dictionnaire de l'Académie française, au sens général : assembler des parties pour en former un tout cohérent ou augmenter la

(4) *Généalogie des Grands Deseins européens*. Centre européen de la Culture. Genève, 1961, p. 69.

(5) *Généalogie*, pp. 79 et 80.

(6) *Journal officiel*, Débats de l'Assemblée nationale, 13 juin 1963, p. 3348.

(7) *L'Europe sans rivages*. Presses universitaires de France. Paris, 1954, p. 419. Notons toutefois que le même auteur, dès 1942, dans son livre intitulé *Communauté*, s'était efforcé de désobscureir ce mot et même de lui donner quelque beauté...

(8) E. Littré, *Dictionnaire de la Langue française*, 1874.

(9) *Vocabulaire de la Psychologie* de Henri Piéron, Paris, 1957, p. 183.

cohésion d'un tout existant (10) avec Maurice Byé, au sens économique : *rendre compatible les plans des unités groupées dans un ensemble* (1); avec A. Kardiner et Mikel Dufrenne, au sens psychologique : *une société stable est une société psychologiquement intégrée, où les individus coopèrent sans trop de frictions : mais cela suppose que ces individus ne soient pas bloqués dans leur développement et puissent « participer au bien commun »* (p. 15).

Au sens européen, ce vocable fidèle à son sens général, mais enrichi par divers apports, peut désigner :

1° Un idéal ou un objectif d'union européenne que l'on se propose d'atteindre.

2° L'état ou le degré atteint par le mouvement d'union (aspect statique).

3° Le processus qui conduit ou aboutit à l'union européenne (aspect dynamique) ; ce processus comprend à la fois l'ensemble des mesures dont le but, le contenu ou les effets contribuent à atteindre l'objectif d'union ; les mécanismes institutionnels créés à cette fin ou agissant dans ce sens ; forces ou facteurs qui participent à ce processus du fait notamment que leurs objectifs particuliers se trouvent harmonisés au bénéfice de l'union ou que leurs activités et effets y contribuent (...).

La Communauté existe et vit dans la mesure où il y a intégration (pp. 17-19).

A la recherche d'une méthode.

Comment étudier l'intégration européenne, à la fois comme réalité (degré ou processus, suivant que l'on examine l'aspect statique ou l'aspect dynamique) et comme projet (idéal doctrinal ou objectif à atteindre) ?

Sidjanski présente et critique successivement la méthode historico-politique de l'équipe de Princeton, réunie autour des professeurs van Wageningen et K.W. Deutsch, et la méthode opérationnelle du professeur Haas.

A la première, il reproche d'accumuler une série de conditions ou de facteurs essentiels ou favorables à une intégration, c'est-à-dire suivant la terminologie de ces auteurs, à la formation d'une *security community*, conditions ou facteurs qu'ils s'efforcent de classer suivant leur fréquence et leur

efficacité. L'ampleur de la documentation historique et statistique ne doit pas faire illusion : la classification reste schématique ; les phénomènes d'interaction et d'accélération aux différents stades de l'évolution sont négligés ; enfin, la méthode historique, par hypothèse, examine les intégrations, les désintégrations ou les non-intégrations en sens inverse des événements : elle part du point de l'aboutissement et interprète à la lumière de ce fait les facteurs qui ont contribué à sa réalisation (p. 34).

La deuxième méthode, celle du professeur Haas, concentre son analyse sur le comportement, au niveau national et au niveau européen, des groupes d'intérêts, des partis politiques et des gouvernements. Pour féconde qu'elle soit, elle présente, selon M. Sidjanski, l'inconvénient de ne pas mettre en lumière la différence de nature, et non pas seulement de degré, qui sépare l'intégration globale, c'est-à-dire *politique*, de l'intégration partielle, aussi étendue et profonde qu'elle soit, Sidjanski rejoint ici la pensée de Bertrand de Jouvenel distinguant l'*opération politique*, c'est-à-dire la mise en mouvement de personnes dont le concours simultané ou successif est nécessaire à la réalisation d'un projet, et la *politique pure*, c'est-à-dire l'*activité constructive, consolidatrice et conservatrice d'agrégats humains* (12). Dans la même ligne de pensée, Raymond Aron oppose *policy* et *politics* (13), et Pierre Duclos introduit la notion de *seuil de politification* (14).

Cette dernière notion permet d'établir des distinctions qui correspondent à la réalité de l'intégration européenne. En effet, elle introduit une différence de degré si ce n'est de nature — bien qu'à un moment donné le changement quantitatif puisse provoquer une transformation qualitative — entre la communauté proprement dite et la portée politique de certaines actions économiques et techniques (...). La Communauté européenne est politisée sans être encore politique. Pour cela, l'essen-

(10) *L'Europe sans rivages*, p. 419.

(11) *Communauté européenne et économie mondiale*, dans *les Affaires étrangères*. Presses universitaires de France. Paris, 1959, pp. 267 à 270.

(12) Cf. *Théorie politique pure*, *Rev. franç. de Science politique*, juin 1961, p. 371 et *De la Souveraineté*, Paris, 1955, pp. 32-33.

(13) *La Théorie politique*, *Rev. franç. de Science politique*, mars 1962, pp. 6-9.

(14) *Fédéralisme et Politification*, *Res Publica*, vol. IV, 1962-1

tiel lui fait défaut : un appareil politique habilité à prendre des décisions politiques imposant un cadre et un contrôle politiques à l'ensemble des activités qui se déroulent dans la Communauté (pp. 39-40).

*
**

La méthode que nous propose Sidjanski se caractérise par son pragmatisme, sa souplesse et son dynamisme. Elle combine les repérages qualitatifs et les évaluations quantitatives dans le cadre d'une conception globale de l'intégration ; elle s'applique à l'étude des forces qui agissent ou réagissent dans le sens de l'intégration aussi bien qu'à celles qui s'opposent à ce mouvement ; enfin, pour mieux coller à la réalité mouvante, elle se propose d'ajouter à l'analyse verticale des forces quelques coupes horizontales sur le processus de décision et le jeu d'influence concentrés autour de quelques décisions importantes et significatives.

La troisième partie du livre, *Orientations des recherches*, dresse le tableau ambitieux, mais nécessaire, des travaux à poursuivre ou entreprendre.

L'auteur, sans prétendre donner à cette classification une autre valeur que provisoire et indicative, mais en présupposant une corrélation entre ces divers indicateurs et le degré d'intégration, regroupe sous cinq rubriques les principales données à inventorier :

1° *L'Europe de la culture et des hommes* : rôle des associations culturelles européennes ; signification des échanges culturels ; pénétration de l'idée européenne dans les élites et dans les masses ; formation, transformation et enracinement des attitudes, depuis l'acceptation passive jusqu'à la participation active (15).

2° *L'Europe de la communications et des échanges* : échanges d'idées, de traditions, d'informations, aussi bien que d'hommes, de produits et de capitaux.

3° *L'Europe institutionnelle et économique* : structures et pouvoirs des institutions de la Communauté européenne (Marché Commun, CECA, Euratom) ; esprit et allégeance des fonctionnaires européens ; sphère, fonctions et influence des experts européens ; rôle des secrétariats européens ; influence des correspondants des grands journaux accrédités auprès des Institutions européennes, etc. Il s'agira de chiffrer et d'analyser les éléments

institutionnels de l'eurosphère, pour reprendre un mot que l'usage a maintenant consacré à Bruxelles, et de suivre son évolution.

4° *Les forces et les gouvernements européens* : forces européennes et antieuropéennes, au sens idéologique du mot, ou encore les forces indifférentes, (mais y a-t-il encore, en Europe, des forces indifférentes ?), telles que syndicats, partis, églises, mouvements et gouvernements qui ont ont à s'occuper des problèmes de l'Europe et à agir sur eux.

5° Enfin, *l'Europe politique*, c'est-à-dire la dialectique du pouvoir et du consentement, dans la perspective d'une politification, d'un passage de l'intégration économique-sociale à l'intégration politique.

Après un exemple d'application de sa méthode aux recherches sur les partis politiques, l'auteur indique quelques recherches prioritaires, dont on veut espérer que l'énumération exercera un rôle stimulant : répertoire bibliographique des ouvrages et études déjà publiés sur l'intégration de l'Europe ; catalogue des travaux de recherches ; liste des principales institutions, des professeurs et chercheurs qui s'occupent des problèmes européens ; répertoire des thèses et mémoires consacrés à l'Europe. Plusieurs initiatives ont d'ailleurs été prises récemment en ce domaine, par le Centre Européen de la Culture, de Genève, par l'Institut de la Communauté européenne pour les Etudes universitaires et par le Service de Presse et d'Information des Communautés européennes (16).

Ensuite, il conviendrait d'explorer l'eurosphère, foyer et cœur de l'action européenne. Postérieurement à la publication de son livre, Dusan Sidjanski a d'ailleurs associé son nom à celui du professeur Jean Meynaud, de l'Université de Lausanne, pour élaborer une *Présentation des dirigeants européens*, comme contribution à la recherche de l'Association française de Science politique sur *La classe dirigeante : mythe ou réalité ?* (17).

De même, devrait être étudié, suivant le schéma proposé par le professeur Duroselle, le processus

(15) L'auteur cite au passage la grande enquête d'opinion menée au début de 1962, dans les six pays de la Communauté européenne, par « Gallup international ». Cette enquête a été complétée, en 1963, par quatre enquêtes de motivation effectuées dans quatre villes allemande, française, italienne et néerlandaise de moyenne importance.

(16) 244, rue de la Loi, Bruxelles.

(17) Texte ronéographié, novembre 1963.

de décision dans la Communauté européenne : rôle des personnalités responsables, des institutions européennes (Exécutifs, Conseil des Ministres nationaux, Comité économique et social, Parlement européen, Cour de Justice), des pressions directes, individuelles ou collectives, et des facteurs ambiants (opinion publique).

Enfin, l'analyse de quelques institutions-clés de la Communauté Européenne et des principaux groupes de pression devra être entreprise suivant la méthode de la science politique.

Intégration européenne et fédéralisme.

Dans une quatrième partie de son livre, Sidjanski dresse l'esquisse d'une recherche fédéraliste : choix doctrinal, hypothèse de travail ? Sans doute l'un et l'autre. Une société qui s'intègre politiquement peut prendre différentes formes institutionnelles : centralisée ou fédérale, démocratique ou autoritaire. En ce qui concerne l'Europe qui s'unit, les fédéralistes sont nombreux ; plus nombreux peut-être que les tenants de ce qu'il est convenu d'appeler — improprement d'ailleurs — *l'Europe des Patries* (18). Le propos de Sidjanski n'est pas d'ajouter une étude de doctrine à celles qui ont déjà été faites, ni de rechercher dans l'histoire comment le fédéralisme vient aux communautés politiques. Avec Tocqueville, et contre les déterministes, il pense *qu'en matière de construction sociale le champ du possible est bien plus vaste que les hommes qui vivent dans chaque société ne se l'imaginent.*

Ce que cherche l'auteur, c'est, en partant de la réalité européenne actuelle et des transformations qu'on y observe, examiner quel est le minimum d'organisation indispensable pour le maintien et le progrès de l'union, quel est l'équilibre adéquat à maintenir entre l'unité et la diversité et quelle est la forme d'organisation politique, économique et sociale qui correspond le mieux à l'agencement des forces, aux conceptions et à l'efficacité de la société européenne en formation.

Le fédéralisme est défini comme une association volontaire entre groupes distincts, qui se dotent d'organes communs pour exercer certaines fonctions communes tout en conservant une certaine autonomie, laquelle se manifeste à la fois par la participation à la création et au fonctionnement des

organes communs et par l'exercice de fonctions propres.

Avec Wheare, Deutsch et Rivéro, l'auteur examine les facteurs qui préparent la formation d'une union fédérative et propose de rechercher si ces facteurs existent actuellement ou sont prévisibles dans l'évolution de la Communauté Européenne. Ce faisant, il s'écarte à la fois des jugements tout faits ou des options doctrinales des religionnaires du fédéralisme, d'une part, et des partisans d'une Sainte-Alliance des États souverains, d'autre part (19). Peut-être sans le vouloir, il rejoint M. Pompidou, mais dans une perspective scientifique qui, certes, n'exclut pas la conclusion fédéraliste, mais n'en rejette pas non plus la réalisation éventuelle dans un avenir lointain et indéterminé.

Vers une théorie de l'intégration.

L'ouvrage se termine par l'ébauche d'une théorie de l'intégration européenne qui reprend, en synthèse, les phases principales du processus d'évolution de la Communauté Européenne : décision politique à l'origine ; mise en place des cadres et institutions communautaires ; effets probablement irrésistibles — et cumulatifs — sur les structures sociales, sur les attitudes et comportements des personnes et des groupes, à l'intérieur et à l'extérieur. Les Communautés Européennes (Marché Commun, CECA, Euratom), dont les institutions seront elles-mêmes bientôt fusionnées, ont créé un *mécanisme d'engrenage : pour bien fonctionner, elles sont condamnées à se développer sans cesse* (p. 148).

Bien sûr, *toute la construction repose sur l'expansion que doit provoquer la mise en communication des économies nationales* (p. 150) et sur la *solidarité d'affaires à affaires* qui dépasse large-

(18) Voir, parmi les ouvrages récemment parus en langue française : Henri Brugmans et Pierre Duclos, *le Fédéralisme contemporain*, A.W. Sythoff, Leyde, 1963.

Le temps est bien passé où Littré croyait pouvoir définir comme suit la notion de Fédéralisme : « Néologisme, Système, doctrine du gouvernement fédéral. Le fédéralisme était une des formes politiques les plus communes employées par les sauvages (Chateaubriand) ».

(19) « Les centres nationaux ne disparaîtront pas nécessairement. D'abord, ils opposeront des résistances que les habitudes favoriseront. Mais leur sort dépendra surtout de la conception générale qui l'emportera : si l'organisation unitaire prévaut, ils sont condamnés à s'effacer au profit d'un centre unique ; si, au contraire, on donne la préférence à une organisation fédérative — qui semble mieux répondre à la réalité — les centres nationaux constitueront des relais actifs du pouvoir fédéral » (p. 153).

ment le niveau des grandes entreprises et même celui du secteur privé de l'économie. *Cette vague se répand et prend de la force : cette intégration en profondeur, qui se transmet d'un niveau à l'autre, encadre et soutient, stimule en renforce à son tour des changements d'attitude et de mentalité en apparence plus éphémères. Ce sont, en fait, les éléments essentiels d'une conscience européenne* (pp. 160-161).

Mais, et c'est ici qu'apparaît une fois de plus l'honnêteté intellectuelle de l'auteur, la Communauté Européenne est encore fragile, le mouvement n'est pas à l'abri de toute menace de désintégration, moins encore de déviations. La fragilité de la Communauté est encore accentuée par son caractère partiel : bien que ses institutions disposent d'un certain pouvoir politique dans le domaine limité de leurs compétences techniques, l'essentiel du pouvoir politique leur fait défaut. *Le processus d'intégration économique reste exposé aux aléas des intérêts nationaux dont les Etats membres conservent la responsabilité à l'exception de la frange communautaire (...). Le passage de l'économie à la politique n'est pas une nécessité fatale (...). Le processus d'intégration exerce, sans doute, une pression croissante sur les dirigeants nationaux, mais il n'en est pas le facteur déterminant* (pp. 170-171).

Félicitons l'auteur de s'être gardé d'un déterminisme simpliste et de nous mettre en garde contre les illusions technocratiques. Certes, la Communauté Européenne, c'est plus que le Marché Commun, lequel — actuellement à mi-chemin de sa réalisation — est plus que le Traité de Rome. Mais,

quelle que soit la valeur théorique des concepts de *spill over* et de *take off*, empruntés aux sciences sociales américaines, il y a une différence de nature entre une communauté en voie d'intégration économico-sociale et une communauté politiquement constituée, c'est-à-dire dotée d'une organisation spéciale chargée de maintenir la cohésion du groupe et capable d'user pour ce faire de la contrainte, *ultima ratio regis* (20).

*
**

Où va l'Europe? se demande — et nous demande — M. Sidjanski, à la dernière ligne de son ouvrage. Naguère, il y a dix ou quinze ans, il était accoutumé, dans le titre ou la conclusion d'études sur les projets européens, de poser une question différente : *Quelle Europe?* Seul ou à peu près, un auteur alors peu connu dans le monde de la science politique intitulait, en 1955, un petit livre de cent vingt pages : *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*. C'était M. Jean Monnet, qui venait d'abandonner ses fonctions officielles pour travailler plus librement à la construction de la Communauté Européenne (21).

Ces deux hommes ne se sont peut-être jamais rencontrés. Qui ne verra cependant une parenté profonde entre le dessein de l'un, encore *inachevé*, et l'analyse de l'autre, qui nous invite à la réflexion et à l'action, avec lucidité ?

(20) Cf. Pierre Duclos : *La politification. Politique, revue internationale des doctrines et des institutions*. Paris, avril-juin 1961 (pp. 23-72).

(21) Ed. Robert Laffont, Paris.

