

Projet politique, facteurs d'intégration politique et matières politiques *

par Jean BARREA,

Aspirant au Fonds National de la Recherche Scientifique.

★

Du point de vue d'une meilleure intelligence d'un phénomène il est souvent indiqué de l'approcher sous l'angle dynamique du processus de sa gestation. L'on a aussi plus d'une raison de déplorer le fait que la réflexion sur le système politique ne s'alimente pas davantage à la source des études qui ont le processus d'intégration politique pour objet. Celles-ci ont de quoi intéresser réellement — comme on le montrera — les études sur le système politique. A preuve, par exemple, l'enrichissement non négligeable que l'analyse des facteurs d'intégration politique externe (1) est susceptible d'apporter à la connaissance du système politique et, plus précisément, à celle du projet politique.

L'ABSENCE DU PROJET POLITIQUE DANS LES MODELES D'ANALYSE DU SYSTEME POLITIQUE

La notion de projet demande, peut-être, que nous nous y arrêtions un bref instant. Par le projet d'un système social quelconque, nous

* L'auteur de cet article se propose d'y développer quelques réflexions qui, comme telles, n'ont pu trouver leur place dans le cadre de sa dissertation doctorale sur « L'intégration politique externe : notion globale et analyse sociologique », Paris, Louvain, Nauwelaerts, 1969.

(1) Il s'indique de s'habituer à s'exprimer en termes d'intégration *externe* et *interne*. L'intégration externe étant le processus de *constitution* d'une entité nouvelle ; l'intégration interne référant à la dynamique de la *consolidation* d'une entité déjà existante. (Pour plus de détails à ce propos, nous nous permettons de renvoyer à notre ouvrage sur l'intégration politique).

entendons son objectif propre, son but spécifique. Le profit est ainsi le projet de toutes les sociétés commerciales ; le recouvrement de la santé, celui des institutions hospitalières, etc. Ainsi les collectivités politiques s'articulent à leur tour à un projet proprement politique.

Les modèles d'analyse du système politique négligent largement le niveau du projet politique. D. Easton propose en effet une lecture du système politique en termes d'« environnement », d'« input », de « political system » et d'« output ». Bernard appréhende quant à lui le phénomène ou le système politique aux plans de la « situation », des « attitudes » et de l'« autorité ». L'un et l'autre négligent ainsi la dimension de la finalité des collectivités politiques. Tandis que Bergeron en rend partiellement compte au niveau des « superfonctions » politiques, qui réfèrent à la « solidarité intérieure » et à la « sûreté extérieure ». Freund, enfin, parle sans doute de buts spécifiques du politique, mais ceux-ci demeurent en marge de sa conception du phénomène politique en termes des « présupposés » du « commandement et de l'obéissance », « du privé et du public » ainsi que de l'« ami et de l'ennemi » (2).

Le rôle de parents pauvres, voire même l'absence du projet politique dans les modèles d'analyse du système politique nous semble avoir essentiellement deux origines. La première n'est pas tellement, comme on pourrait le croire, le souci légitime du politiste de ne point se couper de l'ordre des faits concrets ou sa réticence justifiée à s'élancer sur la voie de la réflexion philosophique, mais — cela étant — *l'erreur consistant à tenir pour impossible toute approche empirique du projet politique*. La seconde origine du peu d'attention portée au projet des sociétés politiques nous semble *l'apparente inutilité de la notion de projet politique*.

A vrai dire, cependant, ce concept n'est ni inutile ni hors de la portée d'une approche empirique. Employons-nous à présent à tenter d'en administrer la preuve.

(2) EASTON D., *An Approach to the Analysis of Political System*, World Politics, IX, 3, 1957, p. 384.

BERNARD St., *Esquisse structurelle-fonctionnelle du système politique*, Rev. Inst. Socio., 1963, 3, p. 592.

BERGERON G., *Fonctionnement de l'Etat*, Paris, 1965, pp. 121-122.

FREUND J., *L'essence du politique*, Paris, 1965, pp. 94-96, 650.

Soulignons que cette première approche plus franche des buts politiques se trouve consignée dans un ouvrage intitulé « l'essence du politique » et publié dans la collection « Philosophie politique », alors que notre propos vise à montrer que le projet politique est susceptible d'une approche *empirique*, qui lui confère un droit de cité en *science* politique.

UNE APPROCHE EMPIRIQUE DU PROJET POLITIQUE A TRAVERS LES FACTEURS D'INTEGRATION POLITIQUE

Le dessein spécifique des collectivités politiques est susceptible d'une appréhension ou d'une approche empirique par le biais des faits concrets que constituent les facteurs d'intégration politique externe. D'où la question de savoir quelles forces exercent un rôle de facteur d'unification politique.

a) Les principaux facteurs d'intégration politique.

Les processus d'unification des colonies américaines, canadiennes, australiennes et sud-africaines sont riches d'enseignements en matière de forces d'intégration politique (3).

Celles qui agissent dans le sens de la formation des Etats-Unis d'Amérique furent successivement l'insécurité militaire, au moment de la formation de la confédération, et le souci de prospérité économique (par la régulation des relations commerciales entre les colonies confédérées), au moment de la création de la fédération. Le souci de sauvegarde de la valeur caractéristique que constituait l'institution de la propriété privée (menacée par la rébellion des paysans endettés conduits par Shays ainsi que par les diverses facilités accordées aux débiteurs au détriment des intérêts de leurs créanciers) exerça également une forte pression en vue de l'instauration d'une communauté politique à l'échelle des treize premières colonies américaines (4).

A quels appels répondit l'édification du Dominion du Canada ? A celui, manifestement, de l'insécurité militaire éprouvée par les colonies d'Amérique britannique du Nord, sans cesse menacées d'annexion par leur puissant voisin du Sud. A celui, aussi, de la lourde menace que faisait peser sur la prospérité économique de ces colonies la perspective d'une résiliation du Traité de Réciprocité par les Etats-Unis d'Amérique. La formation du premier Dominion de l'Empire britannique fut en outre largement

(3) Qu'il nous soit permis de déplorer ici le peu d'attention que les études sur l'intégration politique portent à ces exemples d'unification politique. Cette négligence est d'autant plus regrettable que le travail des historiens — préliminaire à celui du politiste — a déjà fourni de bons ouvrages spécialisés sur ces mouvements d'unification.

(4) Voyez successivement CURRENT R. *et al.*, *American History: A Survey*, New York, 1965, pp. 59-61 ; MORGAN Ed., *The Birth of the Republic 1763-1789*, Chicago, 1956, pp. 111-112 ; MORISON S. et COMMAGER H., *The Growth of the American Republic* (vol. I), New York, 1962, p. 278 ; *The Cambridge Modern History*, vol. II, *The United States*, Cambridge, 1907, pp. 244-245, 310 ; MORGAN Ed., *op. cit.*, pp. 127-128 ; HOFSTADTER R. *et al.*, *The American Republic*. Vol. I, *To 1865*, Englewood Cliffs, 1965, pp. 230-231, 243 ; JENSEM M., *The New Nation*, New York, 1962, p. 313.

redevable de la force d'intégration politique que vint à représenter le souci de sauvegarde et de promotion de la valeur caractéristique que constituait le principe monarchique (5).

Les principales étapes sur la voie de l'édification du Commonwealth d'Australie furent l'instauration du « Conseil fédéral » en 1883-85, la première convention nationale de 1891 et, quelque dix années plus tard, la seconde constituante ou son œuvre : la fédération australienne. L'insécurité (ressentie à la suite de la présence allemande en Nouvelle-Guinée et ravivée par un rapport militaire sur l'état des moyens de défense des diverses colonies d'Australie) fut successivement à l'origine du « Federal Council » et de la première convention nationale. Tandis que la principale responsable de la seconde constituante fut la profonde crise économique, commerciale et financière, qui secoua fortement toute l'Australie, à partir des années 1893-1894. Le mouvement fédéral puisa également une bonne part de son énergie dans le facteur d'intégration politique que constituait le souci de l'épanouissement de la valeur caractéristique australienne, en l'occurrence, l'idéal de justice ou de sécurité économique et sociale (6).

Quels furent les ressorts, enfin, qui propulsèrent les colonies d'Afrique du Sud dans l'Union qui vit le jour en 1910. Ce furent principalement la crainte des « Natives' Wars », les effets économiques déplorables d'une interminable petite « guerre » intercoloniale en matière de tarifs douaniers, ferroviaires et portuaires, ainsi qu'une certaine cause « anti-impérialiste », entendue au sens d'un relâchement des liens unissant la Grande-Bretagne à ses Dominions (7).

Il est encore à noter que le souci de la « nationalisation » des milieux humains considérés comptait parmi les diverces forces qui agirent dans le

(5) Voyez successivement BRUCHESI J., *Histoire du Canada*, Montréal, 1951, pp. 518-520 ; WAITE P. *The Life and Times of Confederation 1864-1867*, Toronto, 1962, pp. 273, 275, 277 ; TROTTER R., *Canadian Federation*, Toronto, 1924, p. 127 ; CARELESS J., *Canada. A Story of Challenge*, Cambridge, 1953, p. 212 ; TROTTER R., *op. cit.*, p. 17 ; WHELAN Ed., *The Union of the British Provinces*, Gardenville, 1927, pp. 27-28, 125, 130 ; LOCKE C., *Builders of the Canadian Commonwealth*, Toronto, 1926, p. 109.

(6) Voyez successivement QUICK J. et GARRAN R., *The Annotated Constitution of the Australian Commonwealth (Historical Introduction)*, London, 1901, pp. 110 et 115 ; The Cambridge History of the British Empire, vol. VII(I), *Australia*, Cambridge, 1933, pp. 431-433 ; QUICK J. et GARRAN R., *op. cit.*, pp. 150, 153 ; The Cambridge..., vol. VII(I), *Australia*, Cambridge, 1933, p. 438 ; GREENWOOD G., (éd.), *Australia. A Social and Political History*, Sydney, 1959, pp. 146, 171, 205.

(7) Voyez successivement The Cambridge History of the British Empire, Vol. VIII, *South Africa, Rhodesia, and High Commission Territories*, Cambridge, 1963, pp. 414-415, 468, 471 ; THOMPSON L., *The Unification of South Africa, 1902-1910*, Oxford, 1960, pp. 48-49, 62. The Cambridge History..., Vol. VIII, *South Africa...*, Cambridge, 1963, pp. 652-653 ; THOMPSON L., *op. cit.*, pp. 62-65 ; THOMPSON L., *op. cit.*, pp. 71, 73-74, 145 ; HANCOCK W., *Smuts*, Vol. I, *The Sanguine Years, 1870-1919*, Cambridge, 1962, pp. 246 et 250.

sens de leur intégration politique. Ainsi, pour Ch. Tupper, de la Nouvelle-Ecosse, le principal objectif ou résultat de l'unification politique des colonies d'Amérique britannique du Nord serait « de doter les Britanniques nord-américains d'une conscience nationale qui écartera les jalousies mesquines ». Si Tupper incorporait ainsi au projet politique du futur Dominion la « nationalisation » de son substrat humain, de Villiers, de la colonie sud-africaine du Cap, déclarait à son tour son espoir que « l'acte d'Union puisse être adopté pour servir de traité de paix perpétuelle » entre les colonies d'Afrique du Sud et pour donner le jour à « un commun patriotisme sud-africain ». Enfin, les historiens font encore observer que l'unification politique du continent australien se pratiqua autant dans le dessin de garantir la sécurité, etc., de ses populations que dans celui de la « nationalisation » de ces dernières (8).

De ces brefs rappels de quelques points d'Histoire, il ressort que les grands facteurs d'intégration politique externe, qui eurent successivement raison du morcellement politique des Amériques indépendante de Westminster et fidèle à la Métropole, du continent australien et de l'Afrique australe britannique, furent *l'insécurité militaire, le souci de prospérité économique, le dessein de sauvegarde ou de promotion des valeurs caractéristiques des sociétés ainsi que l'objectif de la nationalisation d'un milieu humain.*

Cela dit, un exemple aura vite fait d'illustrer l'aptitude particulière des facteurs d'intégration politique externe à renseigner — sans recours à la réflexion philosophique — sur le contenu spécifique du projet politique.

Si un nouvel Etat naît du sentiment d'insécurité militaire éprouvé par les diverses entités politiques qui préexistaient à sa formation, que cela signifie-t-il, en effet ? Sinon que les diverses sociétés politiques qui se sont unifiées avaient pour raison d'être la sécurité extérieure de leur population et que le nouvel Etat issu de ce processus d'unification politique s'articule, à son tour, au dessein de sécurité militaire. Le politique facteur d'intégration que constitue le danger extérieur apparaît de la sorte doublement révélateur de ce que le projet politique s'énonce en termes, notamment, de dessein de sécurité militaire.

b) Une notion du projet politique.

Les diverses forces d'unification politique qui ont été dégagées plus haut conduisent tout d'abord à penser le projet politique en termes de dessein global d'aménagement de l'environnement des systèmes politiques dans le

(8) Voyez successivement WAITE P., *op. cit.*, p. 102 ; TOMPSON L., *op. cit.*, p. 320 ; GREENWOOD G. (éd.), *Australia. A Social and Political History*, Sydney, 1959, pp. 181 et 196.

sens de la maximation du bien social du substrat humain de ces systèmes ou dans le sens de la maximation de la sécurité militaire, de la prospérité économique ainsi que de la sauvegarde ou de la promotion des valeurs caractéristiques des dits milieux humains.

Ainsi conçu, le projet politique n'est pas encore saisi dans sa plénitude. Cette première définition du projet des sociétés politiques ne réfère, en effet, qu'à l'un des deux volets que comporte l'environnement d'un système politique. A celui, en l'occurrence, des *problèmes* qui assaillent les collectivités humaines. Or celles-ci ne sont pas seulement tirillées par des tensions ou des problèmes ; elles sont également travaillées en sens contraire par un ensemble de *solidarités* d'ordre économique, religieux, culturel, linguistique, etc.

A ce second aspect — généralement négligé — de l'environnement des systèmes politiques correspond un deuxième élément du projet politique. Dans cette nouvelle dimension (qui trouve son assise empirique dans le facteur d'intégration que constitue le souci de « nationalisation » d'un milieu humain), le projet politique apparaît sous le jour d'un dessein d'aménagement de l'environnement des systèmes politiques dans le sens de la *maximation de la cohésion sociale*, ou dans le sens de la « nationalisation » du substrat humain des systèmes politiques. Le souci de « nationalisation » d'un milieu humain s'entendant au sens classique de dessein de faire jaillir, hors d'un tissu constitué de multiples solidarités sociales, un sentiment national conçu en termes de vouloir — vivre — ensemble (9). C'est-à-dire de vouloir jouir ensemble d'une même sécurité militaire, d'une même prospérité économique ainsi que de la foi en une série de mêmes valeurs caractéristiques.

Ceci conduit à penser l'ensemble du projet politique en termes de *dessein global d'aménagement de l'environnement des systèmes politiques dans les sens de la maximation du bien social et de la cohésion sociale du substrat humain de ces systèmes, ou dans les sens de la sécurité militaire, de la prospérité économique, de la sauvegarde ou de la promotion des valeurs caractéristiques, ainsi que de la nationalisation des milieux humains.*

Par l'assise empirique que lui fournissent les faits concrets que constituent les facteurs d'intégration, ce projet politique conquiert, à part entière, un droit de cité en *science* politique. Ceci nous autorise à concevoir le système politique à trois niveaux d'analyse : ceux des attitudes, du pouvoir (ou du procédé politique) ainsi que du projet politique.

(9) BURDEAU G., *Traité de science politique*, T. II, Paris, 1949, p. 96 ; EMERSON R., *From Empire to Nation*, Cambridge (Mass.), 1962, p. 95.

Ce modèle d'analyse du système politique trouve son expression graphique dans le schéma qui suit.

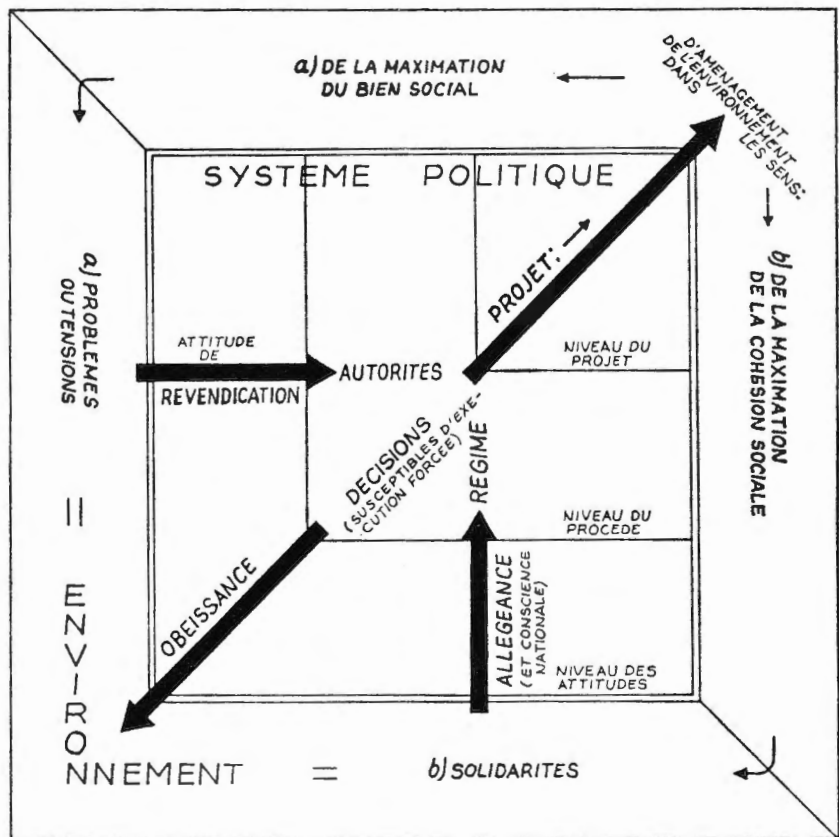


FIGURE. — Les flèches indiquent le sens dans lequel ce schéma doit se « lire », ou le sens des influences qui s'échangent entre l'environnement, d'une part, et le système politique, d'autre part. L'attitude de revendication assure ainsi la connexion entre les tensions qui se font jour dans l'environnement et les autorités publiques dont les décisions pénètrent l'environnement du système politique par le fait de l'obéissance et de l'énoncé du projet politique en termes de dessein d'aménagement de l'environnement dans les sens que l'on sait.

L'UTILITE DE LA NOTION DE PROJET POLITIQUE POUR UNE SAINTE INTELLIGENCE DES MATIERES POLITIQUES

Notre effort d'« accréditer » en science politique la notion de projet politique (par son articulation à la consistance de certains faits concrets) serait presque dénué de tout son intérêt si cette notion de projet politique se révélait d'aucune utilité pratique. En fait, cependant, le concept de projet politique contribue de manière substantielle à une *meilleure intelligence de la question délicate des « matières politiques »*.

Celle-ci se pose dès lors que l'on écarte — et avec raison — l'idée de matières politiques par nature (10). Si les problèmes ne sont pas politiques par eux-mêmes ou par nature, leur qualité politique ne peut plus leur venir que des rapports qu'ils entretiennent avec le système politique. Et, en s'énonçant en termes d'attitudes, de pouvoir (ou de procédé politique) et de finalité (ou de projet politique), celui-ci engendre la question de savoir si les matières se politisent par les relations qu'elles viennent à entretenir avec les attitudes, le pouvoir ou le projet politiques.

Pour les uns, aussi, la délimitation du champ des matières politiques est une « question d'*attitudes sociales* » (11). Au sens où un problème se politise sitôt qu'il suscite une attitude de revendication qui pose ce problème au centre autoritaire de prise de décision. Pour les autres, tout est susceptible d'être matière à politique « pour peu que le *Pouvoir* s'en occupe » (12).

Ces deux premières façons de départager le monde des matières politiques (ou politisées) de celui des questions sociales ne nous paraissent qu'à demi-satisfaisantes. En effet, un problème mérite-t-il pleinement la qualité politique par le seul fait qu'il engendre une attitude de revendication ... qui peut fort bien ne point parvenir à se faire entendre des pouvoirs publics ? Et — à supposer même qu'un problème suscite une attitude de revendication qui parvient à ses fins ou amène le Pouvoir à intervenir d'autorité — qu'est-ce qui confère en définitive, dans pareille hypothèse, la tonalité politique à ce problème ? Sa prise en considération par le Pouvoir, comme le pense Burdeau ? Ou — au-delà du moyen que

(10) WEBER M., *Le savant et la politique*, Paris, 1959, p. 112 ; MORGENTHAU H., *La notion de « Politique » et la théorie des différends internationaux*, Paris, 1933, pp. 30-33.

(11) BERNARD S., *Esquisse d'une théorie structurelle-fonctionnelle du système politique*, Rev. Inst. socio., 1963, 3, p. 582.

(12) BURDEAU G., *Méthode de la Science Politique*, Paris, 1959, p. 81.

constitue le Pouvoir — *le fait plus profond de la pénétration du problème considéré dans le champ du projet politique ?*

Prenons un exemple. Si l'institution de la propriété privée vint à poser un problème politique — dans le cadre et à l'époque de la confédération américaine — est-ce parce qu'elle suscita une attitude de revendication, qui conduisit les uns à réclamer sa suppression et les autres à solliciter des mesures appropriées à sa sauvegarde (13) ? Ou est-ce parce que les autorités publiques répondirent à ces appels contradictoires en se réunissant en convention à Philadelphie et en y décidant l'édification d'une fédération manifestement ordonnée au dessein de la sauvegarde des intérêts et du principe de la propriété privée (4) ?

La qualité politique que revêtait la question du droit de propriété privée, dans le cadre et à l'époque ici considérés, ne procédait-elle pas, en définitive, *du fait que les menaces proférées à l'adresse de cette institution — qui constituait une espèce de symbole national américain — firent pénétrer celle-ci dans le champ du projet politique de sauvegarde ou de promotion des valeurs caractéristiques des sociétés* (15) ? A notre sens, telle est l'origine véritable de la qualité politique que vint à revêtir le droit de propriété privée, dans les années 1780, au sein de la confédération américaine. Les explications de cette qualité politique par l'intervention des pouvoirs publics et par l'attitude de revendication des gouvernés nous paraissent, l'une, dérivée de celle que nous proposons, l'autre insuffisante à elle seule.

Pour prendre cette fois des exemples dans notre monde moderne, la qualité politique que revêt de nos jours la recherche scientifique nous semble, avant toute autre chose, le fait de la double pénétration du champ du projet politique qu'assurent, à la recherche scientifique, les rapports étroits que celle-ci entretient actuellement avec la sécurité militaire et la prospérité économique. Si les problèmes de l'éducation et de la santé (ou de l'assurance maladie-invalidité) se sont également politisés dans nos sociétés politiques modernes — ce qu'attestent, par ailleurs, les expressions d'« éducation nationale » et de « santé publique » — c'est moins parce qu'ils ont fait l'objet de revendications de la part des gouvernés ou de réglementations de la part des autorités publiques que parce qu'ils sont venus à s'inscrire dans le champ du projet politique de promotion des valeurs caractéristiques

(13) HOFSTADTER R. *et al.*, *op. cit.*, p. 231.

(14) JENSEN M., *op. cit.*, p. 313.

(15) L'institution de la propriété privée constituait, en effet, une valeur caractéristique du milieu américain ou un des premiers articles du credo socio-politique des colonies américaines. Voyez sur ce point MORGAN Ed., *op. cit.*, p. 132 ; HOFSTADTER R., *The American Political Tradition and the Men who Made It*, New York, 1958, pp. 10-12.

de nos démocraties économiques et sociales... qui ont proclamé — au bénéfice de tous les citoyens, quelle que soit leur condition sociale — le droit à l'éducation et à la santé.

Cette approche du problème des matières politiques sous l'angle du projet politique n'est pas absolument inédite. Il est encore assez courant, en effet, qu'une question quelconque soit tenue pour politique dès lors qu'elle menace l'ordre public ou se pose dans la perspective du projet politique de sécurité intérieure. Ainsi, pour Freund, les difficultés économiques, les querelles de toutes espèces — qui n'ont rien de politique par elles-mêmes — le deviennent sitôt qu'elles menacent l'ordre public. La « lutte religieuse devient politique dès qu'elle met en question l'existence et l'unité d'une collectivité », dit-il encore (16).

Il nous a donc appartenu de systématiser l'approche « finaliste » des matières politiques en l'articulant à la notion de projet politique ainsi que d'en souligner les avantages spécifiques par rapport aux autres approches.

Ainsi le concept de projet politique s'avère précieux pour une saine intelligence des matières politiques. Il conduit à penser ce problème délicat dans la perspective de la finalité des collectivités politiques ou à définir ces matières en termes de *questions qui, se posant à un moment donné dans le champ du projet politique, suscitent leur prise en considération par le Pouvoir et engendrent éventuellement une attitude de revendication dans le chef des administrés.*

Telle est, d'une part, l'assise empirique que les facteurs d'intégration proposent au projet politique en tant que notion relevant de la *science* politique. Tel est, d'autre part, l'intérêt que présente la notion de projet politique pour une saine conception du monde des matières politiques.

(16) FREUND J., *op. cit.*, p. 281.

