

SOLIDARITÉS ET GROUPEMENTS ENTRE ÉTATS EUROPÉENS

par

Jean CHARPENTIER

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques
de l'Université de Nancy II

Directeur du Département Juridique du Centre Européen Universitaire
de Nancy

Si un disciple de Flaubert s'avisait de publier une mise à jour du Dictionnaire des idées reçues, il pourrait bien, au regard du mot « *Europe* », placer cet aphorisme : « *doit parler d'une seule voix !* ». Cette aspiration à l'unité, qui se relie confusément dans les esprits à cet autre aphorisme : « *l'union fait la force* », est d'autant plus unanimement proclamée qu'elle est parfaitement équivoque, permettant toutes sortes de groupements entre toutes sortes d'Etats en vue d'objectifs de toutes sortes. Elle est en tout cas toujours actuelle, puisqu'aussi bien les Communautés européennes, qui représentent la forme la plus élaborée d'intégration des Etats membres — au point qu'on a tendance à les identifier à l'Europe — ne regroupent qu'une partie des Etats européens et dans un domaine d'activités déterminé, et qu'à côté d'elles les Etats européens multiplient les formes et les cadres de leur coopération au point que c'est le terme « *diversité* » qui semble caractériser l'Europe plutôt que celui d'« *unité* ».

Cette diversité n'est peut-être pas, cependant, exclusive d'une certaine communauté de caractères permettant de poser le principe d'une spécificité de la coopération institutionnalisée en Europe. Elle n'est, au demeurant, qu'une étape dans un processus, d'ailleurs conforme à une tendance générale à la constitution de vastes ensembles, continentaux ou non, d'Etats solidaires, vers le renforcement de l'unité. Je me propose donc, dans un premier temps, de réfléchir aux facteurs qui poussent les Etats européens à se grouper en organisations présentant

un certain degré de spécificité, puis de dégager, dans une perspective dynamique, les enchaînements qui jalonnent le chemin cahoteux de l'Europe vers son unité (1).

PREMIÈRE PARTIE

SPÉCIFICITÉ DE L'EUROPE

« *Faire l'Europe ! mais avec qui ?* » Cette manière abrupte de poser le problème part d'une prémisse contraire à la réalité, à savoir que les Etats européens qui désirent développer leur coopération sont d'accord pour constituer une organisation unique compétente dans tous les domaines : il ne reste alors à fixer que le cadre géographique de cette organisation, c'est-à-dire, le nombre d'Etats appelés à y participer. Mais la situation est très différente : sur chaque grand thème d'intérêt commun, un certain nombre d'Etats sont disposés à coopérer entre eux, poussés par des solidarités qui leur sont propres, de telle sorte que se constitue non pas une, mais une mosaïque d'organisations qui se recoupent partiellement.

La première question est alors de rechercher quels sont les principaux facteurs de solidarité ^{Texte} qui excitent les Etats européens à se grouper, touchant des cercles d'Etats plus ou moins étendus. Quels Etats sont sensibles à quelles solidarités ? La réponse à cette première question doit permettre de dégager, entre les Etats liés par le plus grand nombre de solidarités, des formes de coopération caractérisant des « *modèles européens* » de groupement. Quels types de groupements correspondent à quelles solidarités ?

§ 1. - Solidarités européennes

Avant de rechercher quels facteurs de solidarité — j'en proposerai quatre : la géographie, la civilisation, l'économie, la politique (2) — peuvent pousser les Etats européens à se grouper, ou, plus exactement, quelle action ces facteurs peuvent exercer sur la décision des Etats européens de se grouper, trois remarques s'imposent.

(1) Sur un tel sujet la bibliographie est si vaste que même une sélection des ouvrages les plus importants risque d'être à la fois trop longue et incomplète. On se contentera, ici ou là, de fournir quelques références particulières. Il va de soi que l'auteur a tiré de ses lectures la plupart des idées qu'il exprime.

(2) Il faudrait, pour être complet, évoquer le peuplement de l'Europe, qui résulte de brassages si nombreux qu'il ne se distingue que dans sa masse des populations asiatiques, africaines ou mélanésiennes ; mais il ne semble pas que cette spécificité démographique influence beaucoup la coopération européenne.

— Il y a, tout d'abord, des solidarités qui rapprochent et des solidarités qui distinguent. Les unes et les autres sont importantes, et se complètent. La spécificité de l'Europe se renforce au fur et à mesure que les Européens attachent plus d'importance à ce qui les rapproche qu'à ce qui les divise, et en même temps qu'ils prennent conscience de ce qui les distingue des peuples des autres continents. A cet égard, l'émergence d'autres solidarités — arabe, islamique, négroafricaine — est, par contre coup, un facteur favorable à l'unification européenne.

— D'autre part, certaines solidarités sont davantage perçues par les citoyens — telles sont les influences culturelles ou religieuses — d'autres sont ressenties plutôt par les Etats — essentiellement les solidarités politiques —. Par la force des choses, ces dernières risquent d'être plus efficaces, puisque ce sont les Etats qui traduiront ces solidarités en coopération organisée.

— Enfin, comme on l'a déjà indiqué et comme on va le voir plus en détail, ces diverses solidarités touchent des cercles plus ou moins étendus d'Etats, et sont notamment plus ou moins capables de distinguer les Etats européens d'autres Etats dans le monde.

A) LA GÉOGRAPHIE

Ce n'est pas d'aujourd'hui que date la prise en considération des facteurs géographiques — physiques, climatiques et autres — dans le comportement des peuples et les relations internationales, en particulier. Déjà Montesquieu (3) voyait dans les plaines de l'Asie la cause de sa servitude et dans le morcellement de l'Europe l'origine de sa liberté. Sans épouser forcément un tel déterminisme, une certaine conception — « *paneuropéenne* » — de l'Europe unie part de l'idée implicite que l'Europe géographique constitue le cadre naturel à l'organisation de ses peuples.

L'Europe géographique présente-t-elle une spécificité orographique, physique, climatique... susceptible de poser aux Etats qui y sont situés des problèmes qui leur soient communs et qu'ils seront tenter de résoudre en commun ?

Il faut d'abord noter que si la géographie peut exercer une influence sur la vie internationale, c'est dans la mesure où elle conditionne la localisation des groupements humains, et où elle favorise ou défavorise leurs relations mutuelles. De ce point de vue, une mer relativement fermée peut être un carrefour au commerce entre les peuples qui la bordent beaucoup plus efficace qu'un continent. Ce n'est pas par hasard que la Méditerranée a été le berceau de la civilisation dans l'Antiquité et qu'elle est, plus modestement, aujourd'hui, le cadre de la « *politique méditerranéenne* » des Communautés et celui de l'action de ses riverains contre sa pollution (4).

(3) *L'esprit des lois*, XVII, 6.

(4) C'est ainsi qu'un plan d'action pour la protection de la Méditerranée a été adopté par tous ses riverains (sauf l'Albanie) plus la C.E.E., en mars 1981, avec un secrétariat installé à Athènes.

Cela dit, il n'est pas douteux que l'Europe, même réduite à l'état de « *péninsule occidentale de l'Asie* » (5), présente, par la pénétration des mers, par son relief morcelé mais toujours accessible, par son climat modéré, une spécificité qui rapproche les conditions de vie de ses peuples et qui la distingue de l'immense continent asiatique. On peut même admettre que le modeste massif de l'Oural qui a comblé, dans l'histoire orographique de l'Eurasie une fosse tectonique plus tangible, constitue la frontière orientale de l'Europe, qui barre la route aux vents des steppes.

Mais il faut bien alors noter deux observations qui, pour être de bon sens, n'en sont pas moins importantes. La première, c'est que l'Europe politique, — c'est-à-dire, l'Europe des Etats, celle qui compte pour les regroupements — ne peut pas coïncider avec l'Europe géographique : un Etat en effet, qui de surcroît est une superpuissance, l'U.R.S.S., est à cheval sur l'Oural et s'étend jusqu'aux rives orientales de l'Asie ; dès lors, exclure l'U.R.S.S. d'un regroupement paneuropéen est évidemment contraire aux affinités géographiques, l'inclure introduit dans un tel groupement des préoccupations extra européennes (6).

Par ailleurs, les solidarités géographiques ne peuvent à elles seules pousser à la coopération que dans des domaines limités : celui de l'environnement est particulièrement topique ; au-delà, et même dans le secteur de la circulation et des transports, la coopération est largement tributaire des infrastructures politiques.

B) LA CIVILISATION

J'entends par civilisation le produit des influences philosophiques, religieuses, morales, culturelles ou artistiques qui, au cours des siècles, ont façonné la mentalité des peuples. Chacun s'accorde, à cet égard, à exalter la spécificité de la civilisation européenne puisée aux sources de l'antiquité grecque, romaine et chrétienne et dégageant les modèles de la renaissance, de la révolution et, peut-être, du marxisme, et à y voir un ferment privilégié d'unification.

Sans contester l'importance que peut revêtir une communauté de civilisation dans le succès de regroupements étatiques, il me paraît raisonnable de ne pas en exagérer l'influence, en considération des remarques suivantes.

(5) D'après Paul Valéry, qui reprend l'expression de géographes du XIX^e siècle : cf. D. de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe*, p. 33.

(6) A la conférence de Madrid sur la sécurité et la coopération de l'Europe, la France a mis l'U.R.S.S. au pied du mur en lui proposant un projet de désarmement comprenant des mesures de confiance obligatoires et vérifiables sur tout le territoire de l'Europe, U.R.S.S. compris jusqu'à l'Oural. Le représentant soviétique avait d'abord refusé, ce qui jetait un doute sur le sentiment de l'U.R.S.S. d'appartenir à l'Europe. Quelques jours plus tard, le président Brejnev devait plus habilement accepter le principe de ce contrôle à condition qu'il soit étendu au territoire des Etats-Unis ! Autre façon d'extraire ce problème du cadre européen !

Tout d'abord, les traditions culturelles, religieuses et autres constituent un facteur de rapprochement entre les peuples lorsqu'elles ne sont pas contrariées par des barrières ou des dominations politiques ; dans le cas contraire, elles constituent le germe le plus puissant de divisions : l'exemple de l'Irlande du Nord et celui du Pays basque sont là pour le prouver.

Ensuite et surtout, dans la mesure où ces antagonismes sont surmontés, la civilisation européenne est de nature à faire prendre conscience aux peuples européens de ce qui les rapproche plus que de ce qui les distingue du reste du monde, pour la bonne raison qu'elle a été exportée dans le monde entier par les vagues successives de la colonisation et de l'expansionnisme européen et qu'elle est devenue inséparable de la civilisation universelle (7) ; pour ne citer qu'un exemple, le respect des droits de l'Homme, fleuron de la civilisation européenne, a été universalisé — au moins à titre de principe — par les Nations Unies. Dès lors, les solidarités culturelles et autres, ou bien sont contrariées par des barrières politiques (« rideau de fer » en particulier) ou bien s'étendent, en dehors du cadre d'origine, à tous ceux qui en ont assimilé les éléments constitutifs. Il faut d'ailleurs ajouter que la civilisation européenne s'est emparée de certaines valeurs qui proviennent de sources extérieures — sources hébraïques en particulier — et qui renforcent sa vocation universelle.

Liée à cette expansion hors d'Europe des facteurs de solidarité culturelle est la civilisation des langues qui véhiculent cette culture ; qu'il suffise de dire ici qu'elles divisent l'Europe plus qu'elles ne l'unissent et que les regroupements qu'elles suscitent — l'organisation de la francophonie par exemple — se situent dans un cadre mondial (8).

Une dernière remarque enfin, c'est que les solidarités de civilisation touchent les peuples plutôt que les Etats ; on l'a déjà suggéré plus haut et on en tirera plus loin la conséquence sur le type de coopération que ces solidarités développent.

C) L'ÉCONOMIE

Les solidarités économiques sont prises ici dans leur sens le plus large, comme l'ensemble des facteurs qui concourent à développer la prospérité des peuples. Même en restant à un degré très général d'analyse, on doit en distinguer deux niveaux : le niveau inférieur, qu'on pourrait appeler celui des solidarités matérielles, est celui des ressources, plus ou moins élaborées, qui sont à la disposition d'une population donnée pour assurer sa prospérité ; le niveau supérieur, qu'on pourrait

(7) L'Amérique a été ainsi le premier terrain d'expansion de la civilisation européenne, comme en témoigne le titre du *Traité de droit international public européen et américain* de Prodir-Fodéré, publié à la fin du siècle dernier.

(8) Actuellement l'Agence de coopération culturelle et technique (créée par la convention de Niamey du 20 mars 1970) en attendant que le projet du président Senghor d'une Communauté organique des Etats partiellement ou entièrement de langue française prenne corps.

appeler celui des solidarités institutionnelles, est celui du régime économique selon lequel la production et les échanges sont organisés.

Sur le plan des ressources, le continent européen présente une assez sensible homogénéité résultant de la conjonction de deux facteurs, l'un défavorable, et l'autre favorable. Le facteur négatif est l'insuffisance dans son sol des matières premières — et spécialement des ressources énergétiques — suffisantes pour alimenter son industrie. Cette pénurie varie évidemment selon les Etats et selon les produits, mais seule y échappe vraiment l'Union soviétique, précisément grâce à la partie asiatique de son territoire, ce qui confirme l'impression avancée plus haut que sa position géographique particulière pouvait, en dehors de toute considération politique, la désolidariser partiellement des Etats exclusivement européens (9).

En revanche, l'ensemble des pays européens — et ici encore avec toute une gamme de nuances — bénéficie d'une accumulation — consécutive à l'ancienneté de son développement économique — de capitaux et de techniques qui font de l'Europe un des pôles d'attraction des relations économiques mondiales.

Ces deux facteurs, en quelque sorte compensatoires, devraient amener les pays européens à présenter un front commun, dans les grandes négociations mondiales avec les pays en développement riches en matières premières et pauvres en technologie ; mais la division des régimes politico-économiques vient briser leur solidarité et les répartir entre Etats occidentaux et Etats socialistes. Il leur reste cependant l'occasion d'exprimer cette solidarité en développant entre eux leurs échanges et leur coopération sur la base du bénéfice mutuel. La Commission économique pour l'Europe des Nations Unies est à cet égard, depuis 1947, l'instrument déterminant de cette coopération économique paneuropéenne. Hommage lui a d'ailleurs été rendu par la Conférence sur la Sécurité et le Développement en Europe qui, dans ce qu'il est convenu d'appeler « la deuxième corbeille » a entendu développer son action dans un cadre — paneuropéen — identique au sien.

Mais il est difficile — on vient de s'en apercevoir — de dissocier le potentiel économique du régime qui le met en valeur. Or l'Europe géographique se scinde, comme chacun sait, et pour des raisons qui relèvent de l'histoire et de la politique, en deux parties soumises, à l'ouest, au régime capitaliste et libéral d'économie de marché, et à l'est, au régime socialiste d'économie centralement planifiée. Et il s'avère que l'influence de cette division selon les régimes est beaucoup plus puissante que celle des « solidarités matérielles » communes à l'ensemble des pays européens.

En effet, et sans même tenir compte des antagonismes idéologiques et des réalités politiques qui la soustendent et la renforcent, cette divi-

(9) L'influence de cette commune pénurie sur le comportement commun des Etats européens a été illustrée *a contrario* en 1975 lorsque la Grande-Bretagne, forte de ses ressources escomptées en pétrole de la mer du Nord, a voulu faire cavalier seul au lieu de s'intégrer dans la délégation unique de la C.E.E. à la Conférence de Paris sur la Coopération économique internationale (Conférence nord-sud).

sion crée des obstacles quasiment objectifs au développement des échanges commerciaux entre pays de régimes économiques différents. Le principal en est la différence des conditions d'établissement des prix ; basés d'un côté sur les coûts de production et fixés par la loi de l'offre et de la demande, ils sont, de l'autre, établis autoritairement en fonction de considérations politiques ; dès lors, les échanges ne restent possibles que dans un cadre bilatéral, les notions de droits de douane, de dumping et même de monnaies prennent des significations différentes, etc. L'esprit de la coopération économique d'un régime à l'autre est celui du troc — par essence bilatérale — même s'il prend la forme nouvelle des entreprises conjointes — joint ventures — par association de capitaux privés occidentaux à des capitaux publics socialistes dans les entreprises implantées en pays socialistes mais sous un régime dérogatoire (10). Mais le niveau des échanges commerciaux entre l'Est et l'Ouest reste faible.

Corrélativement à ces obstacles qui découragent le développement des relations entre pays européens à régime économique différent, cette division a renforcé considérablement la solidarité unissant entre eux les pays appartenant au même système, provoquant de part et d'autre les mêmes phénomènes : création d'organisations multilatérales — O.E.C.E., puis C.E.E. d'un côté, C.A.E.M. de l'autre — venant renforcer un réseau dense d'accords bilatéraux, puis tendance à l'ouverture de cette coopération multilatérale, comme on le précisera plus loin, à des pays autres qu'européens mais relevant du même système économique — transformation de l'O.E.C.E. européenne en O.C.D.E. occidentale, adhésion de Cuba, de la Mongolie et du Viet-Nam au C.A.E.M.

Ainsi, les solidarités économiques ne développent-elles tous leurs effets que lorsqu'elles se greffent sur des solidarités politiques.

D) LA POLITIQUE

Les solidarités politiques, dans la société internationale contemporaine, sont essentiellement liées à la sauvegarde de l'indépendance nationale, et sont plus particulièrement des solidarités de défense contre les menaces à cette indépendance, telles qu'elles sont ressenties à un moment donné.

Pendant des siècles les Etats européens ont été menacés par l'ambition d'autres Etats européens contre lesquels des alliances, traduisant des solidarités de circonstance, s'efforçaient de maintenir l'équilibre. A de rares époques seulement une menace extérieure obligea les princes à faire taire leurs rivalités et à mettre en action une solidarité européenne jusqu'alors subconsciente pour lutter contre l'envahisseur ; ce fut le cas au huitième siècle contre les Arabes, et au quinzième contre les Turcs.

(10) Voir Carreau-Flory-Juillard, *Droit international économique*, 2^e édition, p. 399.

Aujourd'hui, le rétrécissement du monde dû aux progrès de la technique amène les Etats européens à apprécier leur situation dans un cadre universel.

Cette situation est avant tout celle d'une Europe morcelée en une trentaine d'Etats de moyenne ou faible importance, entre deux superpuissances qui disposent chacune du potentiel humain, économique et militaire suffisant pour la dominer, et cela d'autant plus facilement qu'elle est divisée.

La logique de cette situation devrait s'exprimer dans un mouvement de solidarité de tous les Etats européens décidés à s'unir pour résister aux menaces de domination des deux superpuissances. Ce serait la constitution d'une Europe non pas de l'Atlantique à l'Oural mais de Brest à Brest (11).

Mais aucune organisation ne correspond à ce cadre (12), car l'histoire s'est jouée de la logique et l'Europe, enjeu principal de la rivalité des deux Grands, s'est trouvée partagée en deux zones placées sous leur influence respective avant d'avoir pu tenter de s'organiser pour échapper précisément à ce destin. Désormais c'est de part et d'autre de ce qu'on n'appelle plus le rideau de fer, mais qui constitue la ligne de démarcation des deux zones d'influence que s'apprécie l'intensité des solidarités politiques.

A l'Est, — et l'observation est si évidente qu'elle en passe parfois inaperçue — les deux principales organisations multilatérales qui traduisent la solidarité des Etats socialistes dans le domaine militaire — le Pacte de Varsovie — et économique — le Conseil d'Assistance économique mutuel, ou COMECON — ont été créées à l'instigation de l'U.R.S.S. et l'U.R.S.S. en est le pivot ; l'Europe de l'Est n'est donc pas dissociable du bloc oriental : elle est le bloc oriental ; et même si les événements de Hongrie avant-hier, de Tchécoslovaquie hier et de Pologne aujourd'hui montrent que la solidité de ce bloc est moins profonde qu'on aurait pu le penser, la main-mise militaire, partisane, et économique de l'Union soviétique reste assez pesante pour que les autres Etats ne puissent songer à se grouper en dehors d'elle et *a fortiori*, contre elle (13).

Les Etats d'Europe occidentale, quant à eux, font bien partie du « *bloc occidental* » et des organisations qui l'expriment — O.T.A.N. sur le plan militaire et O.C.D.E. sur le plan économique —. Mais d'une part les Etats-Unis sont loin de l'Europe, d'autre part la participation aux organisations occidentales est volontaire : ce sont les Etats européens

(11) L'expression est de J.F. Deniau dans *L'Europe interdite*, p. 265. Le second Brest est, bien sûr, Brest-Litowsk. Il propose aussi : l'Europe de la Galice à la Galicie.

(12) La seule qui pourrait s'en rapprocher est, très paradoxalement, la Banque des Règlements internationaux dont toutes les banques centrales de l'Europe de l'Est, U.R.S.S. exclue, détiennent un certain nombre d'actions. Mais la B.R.I. comprend aussi des banques américaines et japonaises et son caractère public est controversé. Cf. *N.E.D.*, n° 3953-54, du 8 janvier 1973.

(13) On se souviendra, à cet égard, que Moscou, en janvier 1948, mit son veto à un projet de fédération balkanique multilatérale.

qui ont demandé aux Etats-Unis d'entrer avec eux dans l'Alliance atlantique, et ceux qui sont restés dehors — comme l'Irlande — ou qui ont voulu en sortir — comme la France — n'en ont pas été empêchés. Aussi n'est-il pas surprenant que ces Etats, tout en restant fidèles à la solidarité occidentale — ou atlantique — cherchent à se dégager de l'influence américaine en constituant spécialement dans le domaine économique — Communautés européennes — ou technologique — Agence spatiale européenne, C.E.R.N. — mais aussi dans le domaine politique — Conseil de l'Europe — des organisations sans les Etats-Unis destinées à renforcer le poids des Etats européens dans leurs relations avec eux ; la volonté d'indépendance à l'égard des Etats-Unis étant, comme on le précisera plus loin, inversement proportionnelle à la perception d'une menace soviétique rendant la solidarité militaire atlantique plus ou moins nécessaire.

A cette solidarité de défense, il faut ajouter, pour être complet, une solidarité de repli, née de la rupture des liens coloniaux qui orientaient un certain nombre de puissances européennes vers le grand large. On peut dire à cet égard que, de même que la colonisation de la fin du XIX^e siècle avait permis à Bismark de détourner la France de ses ambitions européennes, de même et inversement, la décolonisation a renforcé la France, après la perte de l'Algérie, la Belgique après l'affaire du Congo, la Grande-Bretagne après ses déboires en Afrique australe et plus récemment le Portugal après la « *révolution des œillets* » dans l'idée que leur seul avenir international résidait dans l'union européenne.

§ 2. - Modèles européens de groupements

Les organisations européennes — ou, plus largement encore, les modes de coopération entre Etats européens — sont très nombreuses. Tenter de les classer — d'après leur composition, leur objet, leur but, leurs pouvoirs... — peut présenter un intérêt du point de vue de la typologie des organisations internationales mais risquerait d'être fastidieux et peu révélateur au regard de la recherche d'une spécificité de l'Europe. Dans cette perspective, il me paraît plus stimulant — même si cette tentative est empreinte d'une certaine subjectivité — de rechercher si l'ensemble des solidarités européennes n'ont pas marqué de leur empreinte les techniques de coopération entre Etats européens, au point qu'on pourrait dégager les caractéristiques d'un modèle — ou de quelques modèles — de groupements européens.

La logique d'une telle démarche impose évidemment de scruter des groupements d'Etats sur lesquels convergent les solidarités les plus puissantes, quitte à laisser dans l'ombre quelques organisations peut-être utiles mais sans originalité, et, à cet égard, de privilégier les cadres dans lesquels jouent les solidarités politiques, qui se greffent d'ailleurs sur les autres solidarités et s'en nourrissent. De ce point de vue, il faut bien convenir, même si l'on peut le regretter, qu'il n'est pas possible de ramener à l'unité les organisations de l'Europe occidentale et celles de

l'Europe de l'Est ; tout ce qui fait l'originalité des unes les oppose précisément aux autres. Il est donc bien entendu, puisqu'aussi bien une communication particulière sera consacrée aux organisations de l'Europe de l'Est, que je situerai ma recherche uniquement dans le cadre de l'Europe occidentale.

Dans ce cadre « *euro-occidental* », le modèle communautaire est sans aucun doute le plus caractéristique et j'aurai garde, bien entendu, de l'omettre. Je n'en traiterai cependant qu'en dernier lieu, d'abord parce qu'il n'est apparu chronologiquement qu'assez tard, ensuite parce que beaucoup d'auteurs, plus qualifiés que moi, en ont déjà multiplié les systématisations, mais surtout parce qu'il correspond à une pensée à la fois personnelle — celle de Jean Monnet — et universelle dans sa portée et qu'au demeurant il ne diverge pas du schéma qui me paraît constituer l'originalité des organisations européennes.

Cette originalité ne va sans doute pas, en dehors peut-être du type communautaire — dont une communication particulière nous dira dans quelle mesure il est transposable hors de l'Europe — jusqu'à permettre de parler de « modèle » d'organisation européenne, mais elle correspond plutôt à une inspiration européenne de la coopération internationale. Il me semble, en effet, que la plupart de ces organisations s'efforcent de concilier le développement de la liberté individuelle de la libre entreprise, avec l'efficacité de l'action publique et que c'est cet équilibre entre la liberté et l'efficacité, expression stylisée de la civilisation politique occidentale, qui caractérise, à un niveau ou à un autre, les organisations de l'Europe de l'Ouest. Certaines mettent davantage en valeur l'exaltation de la liberté, d'autres l'efficacité de la coopération, les Communautés de leur côté s'efforcent de tracer le chemin vers l'unité, mais toutes recherchent cet équilibre.

A) DES ORGANISATIONS POUR LA LIBERTÉ

Si la civilisation européenne n'est pas en elle-même, comme on l'a dit plus haut, un ferment suffisant d'unité, elle peut cependant influencer profondément les groupements d'Etats qui se réclament chacun des valeurs qu'elle a véhiculées, ces valeurs étant essentiellement celles du libéralisme politique et économique : dignité éminente de la personne humaine, épanouissement social des individus dans la liberté, rôle de l'Etat limité à écarter les abus.

Trois types d'organisations relèvent de cette idéologie :

1) *Les organisations veillant au respect des droits de l'Homme*

Si les « *immortels principes* », d'origine européenne, ont été revêtus d'une valeur universelle dès le lendemain de la guerre, c'est en Europe qu'ils ont été mis en œuvre de manière à fonder une organisation internationale sur leur respect. Il suffit, à cet égard, de rappeler deux observations. D'une part, si la Convention européenne des droits de l'Homme n'est pas considérée juridiquement comme ayant donné naissance à une

organisation internationale dotée de la personnalité — sans doute à raison de ses liens avec le Conseil de l'Europe dont on parlera dans un instant — elle institue, par la précision de ses termes (y compris ceux des protocoles ultérieurs) la rendant susceptible d'applicabilité directe, et par les pouvoirs de ses organes, un contrôle véritablement supranational plus exorbitant encore, pour les Etats assujettis, que le contrôle communautaire, compte tenu de l'objet auquel il s'applique.

D'autre part, si, juridiquement encore, le système de la Convention est distinct de l'Organisation « Conseil de l'Europe », les deux institutions sont si étroitement liées — par leur inspiration commune, leur origine, leurs membres, leurs organes, l'interaction des sanctions à leurs éventuelles violations... — que la convention apparaît comme le fondement idéologique du Conseil, la transposition dans les rapports inter-étatiques d'une déclaration des droits par rapport à une Constitution démocratique. C'est donc le Conseil de l'Europe lui-même, indissociable de la Convention, qui représente ce premier modèle européen ; mais il l'est aussi à un autre titre.

2) Les organisations plaçant les gouvernements sous le contrôle démocratique du peuple

La création d'assemblées parlementaires internationales est dans le prolongement logique du contrôle international des droits de l'Homme puisque, selon l'idéologie de la révolution française, les libertés individuelles ne peuvent être limitées que par la loi, expression de la volonté générale.

En élevant au niveau international les mécanismes parlementaires, elles présentent au moins deux mérites. Le premier est de consolider la démocratie dans les Etats membres d'organisations dotées de semblables assemblées, puisque, pour y être représentés, ils doivent pourvoir les sièges auxquels ils ont droit de représentants élus — on l'a vu au Conseil de l'Europe où cette raison, autant que le mépris des droits de l'Homme, a longtemps retardé l'entrée du Portugal et de l'Espagne et éloigné un temps la Grèce des colonels —. Le second mérite est d'intéresser l'opinion publique interne, par l'intermédiaire des partis politiques qui fournissent le personnel de ces assemblées parlementaires, aux activités de la coopération internationale, leur élection directe étant sans doute un facteur d'accentuation de cet intérêt.

On sait qu'en ce domaine le Conseil de l'Europe est un précurseur, et, à ce titre encore, un modèle. En dépit de son caractère consultatif, son Assemblée est l'élément moteur de l'organisation et son prestige est suffisant pour que de nombreuses organisations qui en sont dépourvues, tant européennes qu'universelles, témoignent, devant l'opinion publique européenne qu'elle représente, de leurs réalisations annuelles (14). L'As-

(14) Présentent ainsi des rapports réguliers : l'O.C.D.E. et son Agence pour l'énergie nucléaire, la Conférence européenne des ministres des Transports, l'A.E.L.E., le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes, la F.A.O., le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

semblée de la C.E.C.A., puis des Communautés européennes, n'a fait que reproduire, à l'usage des Communautés, le modèle du Conseil de l'Europe, en le perfectionnant tardivement par l'introduction de l'élection au suffrage direct. L'Assemblée de l'U.E.O. enfin, est un placage un peu hâtif du même modèle, et qui donne le peu de vie dont elle dispose à une organisation de circonstance dont le seul intérêt est l'engagement d'assistance automatique sur lequel elle repose.

Il faut ajouter qu'un modèle assez voisin, et inspiré d'ailleurs de l'exemple du Conseil de l'Europe, mais encore plus difficilement transposable, est celui du Conseil nordique (15), formé de délégués des parlements des Etats membres, avec voix délibérative, et de représentants des gouvernements, avec voix consultative.

Il faut enfin noter que le prestige parlementaire, malgré ses détracteurs, est resté suffisamment vif pour que des organisations que leur charte ne dotait pas de semblable assemblée s'en procurent l'équivalent : telle est — dans le cadre atlantique — la conférence des parlementaires de l'O.T.A.N. réunie chaque année depuis 1955 et — dans un cadre intra-européen — le comité de parlementaires créé en 1977 par le Conseil des ministres de l'A.E.L.E.

3) *Les organisations tendant à libérer les relations individuelles des obstacles étatiques*

Adapté aux relations internationales, le laisser-faire, qui est le dernier aspect de la philosophie individualiste européenne, amène les Etats à s'entendre pour éliminer réciproquement les obstacles qu'ils avaient pu dresser, à leurs frontières, à la circulation des personnes et des biens, l'idéal en la matière étant sans doute de retrouver l'époque heureuse où l'on pouvait, selon André Siegfried, traverser toute l'Europe avec sa carte de visite et quelques pièces d'or.

Sur le premier point, une fois encore le Conseil de l'Europe est au premier rang par son activité conventionnelle en faveur de la simplification des titres de circulation ou de l'équivalence des diplômes. Mais les Communautés marqueront un point lorsqu'elles auront enfin établi le passeport européen (16). Dans le domaine de la culture, où l'on se méfie des orientations politiques, le rôle des organisations serait un peu de remplacer les mécènes d'antan en distribuant des subventions, à condition que toutes précautions soient prises sur l'objectivité de la distribution ; le Fonds culturel du Conseil de l'Europe, créé en 1958, correspond assez bien à ce schéma ; là encore, les Communautés suivent la voie avec retard, puisque leur projet de Fondation européenne de la Culture, vestige du Plan Tindemans, n'a pas encore vu le jour après quatre ans de préparation (17). Mais les stimulations officielles ne sont que l'accessoire ; l'essentiel revient aux initiatives privées qui ont effectivement multiplié dans ce domaine les organisations européennes non

(15) Voir Ch. Zorgbibe, *Les Etats-Unis scandinaves*, Paris, 1968.

(16) L'accord de principe entre les ministres est intervenue le 17 mars 1981.

(17) Voir *Le Monde*, 3 février 1981, p. 23.

gouvernementales. Deux d'entre elles méritent d'être évoquées ici, comme particulièrement représentatives de cette coopération culturelle transnationale ; la première est la Fondation européenne de la Culture, créée en 1955, qui présente sur l'autre l'antériorité d'existence et de dénomination, et qui est soumise au droit néerlandais, avec siège à Amsterdam (18) ; la seconde est l'Office européen de radiodiffusion, avec sa filiale Eurovision qui réalise, entre les stations de radio et de télévision européennes qui en font partie un échange de programmes dont profitent, sans en connaître le mécanisme, tous les téléspectateurs européens (19) (20).

Dans le domaine économique, l'internationalisation du laisser-faire est plus connue, mais peut-être moins caractéristique de l'Europe dans la mesure où, dès le lendemain de la guerre, les Etats-Unis, nourris de la même idéologie, ont cherché à l'imposer au monde entier pour tirer profit de leur position dominante : le G.A.T.T. reste, à cet égard, leur principal succès. Il n'en reste pas moins que c'est entre Etats européens qu'ont le mieux réussi les organisations destinées à libérer le commerce international des entraves protectionnistes. Il y a, à cet égard, une grande parenté, même si les ambitions et les techniques sont différentes, entre la philosophie économique de l'O.E.C.E., de la C.E.E. et de l'A.E.L.E. Et, ici comme en matière culturelle, la voie est ouverte aux initiatives privées pour qu'elles renforcent, par la création d'entreprises multinationales, l'espace économique européen.

Dans tous ces domaines, la liberté est ressentie comme le meilleur stimulant à l'efficacité. Mais il existe des situations dans lesquelles les initiatives privées sont insuffisantes à réunir les moyens d'une action efficace : la place est alors laissée à l'action publique.

B) DES ORGANISATIONS POUR L'EFFICACITÉ

La recherche de l'efficacité n'est pas, en soi, une caractéristique propre aux organisations européennes. Toute organisation internationale

(18) Voir J.E. Chabert, « La Fondation européenne de la Culture », *Revue du Marché commun*, janvier 1974, p. 189. Dans le même esprit, il faut citer la Fondation européenne de la Science, créée en 1974 et dont le siège est à Strasbourg : voir l'article de H. Curien dans *Le Monde* du 29 octobre 1980, p. 14.

(19) Voir l'article de C. Kamman dans l'*Annuaire européen*, vol. XII, p. 67.

(20) Une indication sur l'importance de la vie associative transeuropéenne est fournie par l'*Annuaire des Organisations internationales* qui contient un classement des organisations recensées par zones d'intérêt géographique (édition 1980) : à côté de quelques 1620 « organisations universelles, c'est-à-dire, sans limitation régionale dans le nom », l'annuaire indique environ 195 organisations pour le continent africain, 450 pour le continent américain, 140 pour le continent asiatique, 40 pour la région pacifique et 1 350 pour le continent européen, dont 5 pour l'Europe de l'Est !

Dans le domaine de la défense des intérêts professionnels dans le cadre communautaire, voir l'étude du Secrétariat général du Comité économique et social : « Les groupements d'intérêt européen », Bruxelles, 1980.

cherche évidemment à atteindre les objectifs qui lui ont été assignés, et elle y parvient plus ou moins bien en fonction des moyens dont elle est dotée, mais surtout de la volonté politique de ses membres de dépasser leurs intérêts particuliers au profit de l'intérêt collectif. Il est, à cet égard, des organisations européennes qui ne se distinguent en rien d'autres organisations analogues fonctionnant dans un cadre géographique différent : un bon exemple en est la Conférence européenne des ministres des transports qui remplit, dans la stricte orthodoxie des organisations de coopération, un rôle utile, mais nullement spécifique. Il en est d'autres dont la principale originalité réside dans leur ancienneté : telle est la vénérable Commission centrale du Rhin, doyenne des organisations internationales. Telle est aussi cette forme de coopération bilatérale institutionnalisée qui s'est répandue aujourd'hui dans le monde entier, à l'image de certaines réalisations européennes spectaculaires : je veux parler des Commissions mixtes de coopération stimulées par l'exemple du traité franco-allemand de 1963 et par la « Grande Commission » franco-soviétique — et ses organes subsidiaires — créée en 1966.

Mais je voudrais ne retenir ici que les organisations — voire, pour être plus vague, les organismes — qui reflètent la volonté des Etats européens de conjuguer, de façon très pragmatique, leurs efforts et leurs capitaux pour réaliser des opérations qui dépasseraient leurs moyens individuels, et cela sans sacrifier le principe du libéralisme qui est, croyons nous, la marque de l'Europe occidentale. Cet équilibre entre efficacité et libéralisme me paraît assuré à la fois par le principe qui préside à la répartition entre les secteurs pris en charge par l'action publique et ceux laissés à l'initiative privée et par la souplesse des modes de gestion de ces entreprises européennes.

1) *La coopération publique intereuropéenne semble réservée aux seuls secteurs non rentables*

C'est un correctif communément admis par les libéraux au principe du laisser-faire : l'Etat doit assurer les cadres — ou les services publics — nécessaires au jeu des relations individuelles lorsque l'initiative privée n'est pas stimulée par une rentabilité suffisante — ou suffisamment proche — pour en entreprendre la gestion. Transposé aux relations internationales, ce raisonnement a amené les Etats européens à se grouper pour réaliser des opérations de grande envergure dans des secteurs qui n'attiraient pas les capitaux privés.

Ce n'est pas un hasard, en effet, si l'un des domaines dans lequel la coopération européenne a abouti aux réalisations les plus prestigieuses est celui de la recherche fondamentale : quel Etat isolé, et *a fortiori* quelle société privée voudrait construire un super synchrotron à protons de 2,2 kms de diamètre comme celui du C.E.R.N. à Meyrin pour percer les secrets de la matière ? Il est bien préférable de réaliser en commun de telles expériences, quitte à laisser les physiciens des Etats membres accéder librement aux résultats et en exploiter ultérieurement

les applications pratiques. Dans le même esprit, on pourrait citer le cas, un peu moins connu, de l'Organisation européenne de Biologie moléculaire.

Un domaine voisin, mais un peu différent, est celui des secteurs de technologie de pointe tels que l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ou les activités spatiales (21) ; il est voisin car, au début, ces technologies prometteuses, mais non encore maîtrisées, exigent un effort de recherche considérable que seuls les Etats sont à même de consentir ; à cette phase correspond la création, en 1957, de l'Agence européenne de l'Energie nucléaire et de ses entreprises communes, le réacteur à eau bouillante Halden, le réacteur à haute température refroidi par gaz Dragon et la Société Eurochemic pour le traitement chimique des combustibles irradiés, avec les mêmes perspectives dans le chapitre 1^{er} du Traité Euratom et, dans le domaine spatial, la création d'E.S.R.O. et d'E.L.D.O. en 1961-1962, qui fusionneront dans l'Agence spatiale européenne en 1975. Mais la situation devient différente dans la mesure où le succès de la recherche permet d'envisager une exploitation industrielle des activités considérées. On constate alors que le secteur public passe la main au secteur privé. Dans le secteur nucléaire, les organisations d'hier, A.E.E.N., qui a d'ailleurs perdu son caractère européen en même temps que l'O.E.C.E. dont elle était un organe subsidiaire, et Euratom, se cantonnent dans un rôle de contrôle et de coordination tandis que se constituent, à l'initiative des Etats, mais avec le concours de partenaires et de capitaux privés, des entreprises considérables à vocation industrielle que sont, notamment, Eurodif et les entreprises du groupement URENCO (22), ou la NERSA, Société de droit français créée par les producteurs d'électricité français, italien et allemand pour la réalisation et l'exploitation en commun de surrégénérateur Superphénix. Dans le secteur spatial, il est tout à fait significatif que l'Agence spatiale européenne abandonne à Arianespace, société anonyme de droit français, la construction et la commercialisation des fusées Ariane juste au moment où les premiers succès de lancement laissent espérer un avenir prometteur permettant le relai des entreprises privées.

Il est enfin des secteurs qui ont toujours été laissés aux groupements privés — au besoin encadrés par des conventions internationales — parce qu'ils étaient rentables immédiatement, ou à court terme, et qui constituent souvent les fleurons les plus prestigieux de la coopération européenne. Un des plus connus est celui de l'aéronautique où, après le succès de prestige de l'avion franco-britannique Concorde, la société Airbus-Industries — à capitaux français, allemands, britanniques et espagnols — remporte un succès commercial considérable avec l'avion Airbus. Les voies de communication transfrontalière sont aussi confiées

(21) Sur ces secteurs de pointe, voir l'ouvrage collectif : *Les cadres juridiques de la coopération internationale en matière scientifique et le problème européen*, Bruxelles, 1970.

(22) Voir S. Courteix, « La coopération européenne dans le domaine de l'enrichissement de l'uranium », *A.F.D.I.*, 1974, p. 773.

à des entreprises privées, qu'il s'agisse de tunnels alpins, sous-marins, ou de canalisation de cours d'eau (23). Enfin — et la liste n'est pas limitative — il est caractéristique que le secteur névralgique, mais rentable, des armements soit laissé — avec l'encadrement public approprié — à des consortiums privés, tandis que des organisations inter-étatiques pures, comme le Groupe européen indépendant de programmes se contente d'étudier et de favoriser les réalisations communes ; on peut citer à cet égard comme produits de cette collaboration l'avion franco-allemand Transall, le missile Milan, le futur char de combat franco-allemand, parmi bien d'autres.

2) *La souplesse des modes de gestion des entreprises européennes*

Il n'est pas question, dans les limites de ce rapport, de donner une idée, même superficielle, des différents régimes juridiques selon lesquels fonctionne la coopération européenne, au sens déjà limité, donné plus haut, à savoir la réalisation à l'initiative des gouvernements d'opérations d'intérêt commun (24).

On voudrait seulement indiquer comment, du point de vue de leur mode de gestion (25), ces entreprises européennes parviennent à respecter — à des niveaux qui varient selon les fonctions qu'elles remplissent — l'équilibre entre efficacité et libéralisme qui me paraît être la marque de la coopération européenne.

En partant de l'idée que ce genre de coopération poursuit un objectif de service public — dépassant les seuls intérêts privés — international — dépassant les intérêts d'un seul Etat — on peut, en transposant aux relations internationales les modes de gestion du service public interne, discerner, dans les nombreuses manifestations de la coopération européenne, tout d'abord des établissements publics internationaux, c'est-à-dire des services publics dotés d'une personnalité internationale et gérés par la collectivité des Etats membres ; cette formule s'impose lorsqu'il s'agit d'exercer en commun des prérogatives de puissance publique : le cas type en est celui d'Eurocontrol, chargé d'assurer la circulation aérienne dans les couches supérieures de l'espace aérien. La concession de service public international est une autre formule, très répandue en Europe ; le concédant est évidemment l'ensemble des Etats

(23) Encore que la canalisation de la Moselle ait été réalisée sous le contrôle d'une société de caractère purement public : cf. D. Ruzié, « Le régime juridique de la Moselle », *A.F.D.I.*, 1963, p. 764. — Pour le tunnel sous le Mont Blanc, cf. l'article de P. Laporte, *A.F.D.I.*, 1963, p. 259 ; pour le projet du tunnel sous la Manche, celui de D. Jouanneau, *A.F.D.I.*, 1973, p. 875.

(24) Ce qui exclut les sociétés privées constituées de capitaux provenant de plusieurs pays européens sans intervention interétatique.

(25) Voir sur cette question les ouvrages de H.T. Adam, *Les établissements publics internationaux*, 1957, et *Les organismes internationaux spécialisés*, 4 vol., 1965-1977, et le Mémoire du conseiller juridique de l'O.E.C.E. du 29 février 1956 publié en annexe de l'article de P. Huet sur « L'Agence européenne pour l'énergie nucléaire », *A.F.D.I.*, 1958, p. 512.

intéressés ; quant au concessionnaire, il peut varier : ce peut être une société privée — cas d'Arianespace, ou des sociétés exploitant les tunnels alpins — ce peut être aussi un organisme national — cas de l'organisme norvégien exploitant le réacteur Halden ou de l'organisme britannique exploitant le réacteur Dragon. Enfin, la société d'économie mixte, entreprise créée par les Etats intéressés sous la forme d'une société commerciale, est également très appréciée dans les secteurs d'exploitation industrielle : telles sont les déjà très anciennes sociétés Eurofima — pour le financement des matériels ferroviaires —, Eurochemic — pour le traitement chimique des combustibles irradiés — ou, plus récente, Eurodif, pour la construction et l'exploitation d'une usine d'enrichissement de l'uranium par diffusion gazeuse...

En dehors de la première catégorie — les établissements publics —, qui se situent en dehors des secteurs d'activité rentable, les autres modes de gestion se caractérisent par une combinaison remarquable entre la souplesse d'une gestion commerciale et la rigueur d'un contrôle intergouvernemental.

La gestion commerciale est assurée par le recours au moule de la société anonyme, qui permet d'associer des organismes publics et des sociétés privées — exemple parmi d'autres : la N.E.R.S.A. qui construit et exploitera le surrégénérateur superphénix est formée de deux entreprises nationalisées, l'E.D.F. et l'E.N.E.L. et d'une société privée, allemande, la R.W.E. — de substituer discrètement un partenaire à un autre — ainsi la part de la Suède dans Eurodif a été cédée à la France, puis à l'Iran qui cherche à son tour à la rétrocéder — ou de substituer des sociétés privées à des organismes publics — ce qui s'est fait à Eurochemic — (26). Bien entendu, cette société « privée » gère l'entreprise selon les méthodes du droit commercial, ce qui la soumet à la législation de l'état de siège. Elle n'en est pas moins étroitement subordonnée aux Etats qui l'ont créée. En plus du contrôle qu'ils exercent de l'intérieur par les organes sociétaires — proportionnel au capital investi — les Etats sont liés entre eux, pour chaque entreprise, par une convention internationale qui permet à la fois de renforcer leur contrôle, de déroger aux statuts dans l'intérêt de la coopération internationale — en octroyant par exemple à l'entreprise des avantages fiscaux ou des prérogatives de puissance publique — et enfin de veiller au respect d'obligations internationales dont les Etats sont les garants : on constate ainsi que même les entreprises, comme Eurodif, qui avaient été créées sans convention intergouvernementale au début ont dû en être dotées ultérieurement — en l'occurrence le 20 mars 1980, essentiellement pour lui assurer des facilités fiscales et pour veiller au respect des obligations de non prolifération ; Arianespace, de son côté, est l'objet d'un accord intergouvernemental destiné notamment à garantir le respect des obligations du Traité sur l'Espace.

(26) Voir l'article de P. Strohl à l'*A.F.D.I.*, 1961, p. 568.

C) DES ORGANISATIONS POUR L'UNITÉ

Les Communautés européennes s'insèrent parfaitement dans le schéma qui vient d'être décrit ; leur attachement à la liberté est attesté par l'exaltation des droits de l'Homme, par le contrôle parlementaire, par l'abolition des entraves à la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux ; leur souci d'efficacité est exprimé par les pouvoirs considérables appartenant à leurs institutions. Mais leur originalité vient, en plus, de leur ambition de contribuer à l'unification des Etats membres : elle se résume remarquablement dans un mot qui les caractérise de façon beaucoup plus profonde que le qualificatif de supranationales qui a été forgé pour elles : ce sont des organisations *d'intégration*. Ce terme d'intégration indique tout à la fois une ambition politique, qui est la mise en commun des ressources et des efforts, une technique, qui est d'inspiration fédérale, et une stratégie qui tend à progresser prudemment mais de façon irréversible vers l'unité.

1) Une ambition politique

L'objectif politique des Communautés européennes n'a jamais été caché par leurs fondateurs ; la déclaration Schuman se situe dans la perspective d'une « Europe unie », le préambule du Traité de Rome indique la volonté des signataires d'établir les « *fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* ».

Cette volonté d'unification se traduit dès maintenant par le traitement global par les mêmes institutions des problèmes qui se posent à l'ensemble des Etats membres dans le cadre des compétences reconnues aux Communautés. Même si des raisons conjoncturelles ont maintenu la distinction juridique des trois communautés, la fusion de leurs institutions permet une vision d'ensemble des problèmes qui facilite et harmonise les solutions reçues par chacun d'eux.

Mais cela implique surtout, au fond, que la situation des différentes régions et des différents secteurs doit être appréhendée globalement, pour faire participer les uns et les autres, et d'abord les moins favorisés, aux bénéfices du progrès économique global, autrement dit, que la politique économique des Communautés doit être fondée sur la solidarité de ses peuples, afin, selon la formule magnifique du préambule du Traité de Paris, « *d'orienter un destin désormais partagé* ».

2) Une inspiration fédérale

Si l'on peut longuement discuter de la dose de fédéralisme insérée dans chaque communauté et éventuellement modifiée par la pratique, on ne peut pas, me semble-t-il, contester l'inspiration fédérale du projet, franchement exprimée d'ailleurs dans la déclaration Schuman (27).

(27) « Cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix. »

Elle se traduit par la superposition d'un ordre juridique communautaire aux ordres juridiques nationaux et, plus précisément, par l'attribution de compétences aux communautés, par le pouvoir, reconnu aux institutions communautaires d'édicter dans le domaine de leurs compétences des normes directement applicables aux ressortissants des Etats membres et supérieures aux normes internes, et par le contrôle de la répartition des compétences, confié à la Cour de Justice.

Tous ces éléments de technique juridique — qui mériteraient des développements dépassant le cadre de ce colloque — se greffent de surcroît sur une idée-force qui est sans doute la marque dominante de la pensée de Jean Monnet : l'emprise de l'économique sur le politique.

3) *Une progression irréversible*

L'intégration européenne est conçue comme une œuvre de longue haleine, planifiée suivant un calendrier progressif et garantie par la contagion des solidarités économiques sur les solidarités politiques

La simple prudence explique que toutes les barrières protectionnistes n'aient pas été arrachées d'un coup et que toutes les compétences n'aient pas été transférées en même temps ; elle explique à l'inverse que pour surmonter les attermolements étatiques, des périodes aient été fixées au terme desquelles un certain nombre d'objectifs concrets devaient être réalisés.

Mais en dehors de cette prudence, la progression vers l'intégration repose sur le principe de contagion des solidarités : l'harmonisation des politiques et la fusion des intérêts dans un secteur économique donné doivent nécessairement conduire à harmoniser d'autres secteurs et à faire converger d'autres intérêts : une gestion commune des sources d'énergie doit amener à une gestion des industries lourdes puis des industries de transformation... ; l'unité de régime commercial pousse à l'unité des monnaies, etc. Mais au-delà, l'intégration économique doit déboucher sur l'intégration politique car les peuples européens, appelés à défendre des intérêts matériels communs, percevront de la même façon leurs rapports avec le reste du monde. Et de surcroît, cette intégration est irréversible car elle repose sur une interpénétration des intérêts économiques qu'il n'est plus possible de dissocier.

On le voit : ce « modèle » communautaire est entièrement axé sur une dynamique de l'unification européenne dont il faut maintenant tenter de dresser le bilan.

DEUXIÈME PARTIE

CONSTRUCTION DE L'EUROPE

Les développements analytiques qui précèdent ont permis de présenter une typologie des organisations européennes ; ils ne sont pas

susceptibles d'expliquer dans quelle mesure les Etats européens sont en passe de se grouper en une entité unitaire ; il faut pour cela replacer les diverses tentatives de regroupement dans une perspective historique, montrer quelles motivations les ont poussés et quelles résistances ils ont rencontrées ; on peut alors schématiser une dynamique de la construction européenne en constatant que le rêve d'une Europe unitaire est en train de se dissiper pour laisser place à la réalité d'une Europe diversifiée.

§ 1. - Le rêve d'une Europe unitaire

A) LES TENTATIVES

1) *Les motivations*

L'unification de l'Europe est apparue, aux lendemains de la guerre, comme le remède à sa division, et aux inconvénients qui en découlaient tant dans le domaine de la sécurité que dans celui du bien-être. Presque inconsciemment l'objectif recherché devint celui d'une Europe unitaire, c'est-à-dire, regroupant dans un cadre unique tous les Etats acceptant d'y participer pour toutes les activités susceptibles d'être mises en commun. C'est dire que ce projet présentait un caractère hautement politique et ne pouvait être mis en œuvre qu'entre Etats fortement motivés par des solidarités politiques puissantes.

On comprend donc qu'il n'ait été question que d'une unification de l'Europe de l'Ouest et en réponse à une menace ressentie avec angoisse à cette époque par les Etats de l'Europe de l'Ouest : la menace soviétique.

Mais il apparaissait en même temps que pour écarter cette menace — réelle ou exagérée, peu importe, mais en tout cas ressentie — le regroupement militaire des Etats de l'Europe de l'Ouest ne faisait pas le poids au regard de la puissance soviétique et ne pouvait atteindre l'effet dissuasif escompté qu'en s'assurant de la garantie des Etats-Unis.

Ainsi, par un dilemme quasiment tragique, l'Europe ne pouvait s'affirmer face aux ambitions d'une super puissance qu'en se plaçant sous la protection de l'autre. Dès lors, toutes les tentatives pour construire une Europe unie qui joue le rôle d'une troisième force entre les deux Grands vont se trouver compromises par un vice qui en corrompt la base : l'Europe doit sa sécurité à la super puissance américaine dont elle cherche à secouer l'emprise économique.

A vrai dire, ce paradoxe a pu être longtemps occulté tant que la garantie américaine a été en quelque sorte gratuite, c'est-à-dire, tant qu'elle ne coûtait aucun sacrifice aux Etats-Unis, c'est-à-dire encore, tant que les Etats-Unis ont possédé le monopole de l'arme nucléaire : l'intérêt qu'ils avaient à maintenir les Etats européens en dehors de l'influence soviétique suffisait à les retenir de leur retirer sa garantie, quelles que soient leurs incartades, leurs velléités d'indépendance sur

le plan économique. Tant que la situation stratégique n'a pas changé — et l'on verra plus loin la portée du changement — l'idée d'une Europe troisième force, ou deuxième pilier de l'Alliance atlantique, est apparue plausible, et, le problème militaire évacué, la construction européenne s'est poursuivie dans les domaines de l'économie et de la culture.

2) Les méthodes

La première tentative pour unifier l'Europe — occidentale — est apparemment en contradiction avec cette analyse. Il s'agit du Traité de Bruxelles du 17 mars 1948 créant l'Union occidentale. C'est en effet le seul exemple de l'histoire de la construction européenne qui ait à la fois posé les principes d'une coopération dans les domaines économique, social et culturel (28) et qui ait jeté les bases d'une intégration militaire purement européenne, avec « *l'organisation de défense de l'Union occidentale* » et son Etat-major de Fontainebleau. Son destin pitoyable ne devait cependant pas être à la hauteur de ses ambitions affichées puisque son « volet » économique-culturel ne devait pas survivre à l'absorption de son amorce d'intégration militaire dans celle de l'O.T.A.N., au point qu'on en vient à se demander, chronologie en main, si tout cet appareil n'était pas autre chose qu'une mise en scène destinée à témoigner aux américains de la bonne volonté de l'Europe pour les amener à conclure avec eux l'Alliance atlantique (29).

Désormais, en tout cas, on va faire l'impasse sur les problèmes militaires, qu'il s'agisse du Conseil de l'Europe ou des Communautés. Les deux organisations présentent d'ailleurs, en dehors de ce trait commun, et en dépit de différences considérables, une communauté d'inspiration fondamentale qui est fédéraliste.

Mais la vertu fédérative du Conseil de l'Europe a été détruite dans l'œuf par le compromis sur la base duquel ses fondateurs ont accepté de l'engendrer. L'unification de l'Europe pouvait, en effet, s'opérer, dans l'esprit des militants du Mouvement européen réunis au fameux Congrès de La Haye de mai 1948, par la dynamique parlementaire, sur la base d'une assemblée représentative des peuples européens qui secrèterait bientôt l'amorce d'un gouvernement fédéral ; elle n'avait aucune chance de provenir des recommandations d'une Assemblée sans légitimité et sans pouvoirs adressées à un comité de ministres statuant à l'unanimité. Tout au plus faut-il reconnaître que, sous l'impulsion de l'Assemblée, le Conseil de l'Europe améliore progressivement, en particulier grâce à la centaine de conventions qu'il a adoptées, les conditions de vie des peuples des Etats membres.

(28) Articles 1, 2 et 3 du Traité de Bruxelles. L'engagement de garantie militaire ne vient qu'à l'article 4.

(29) Le Pacte atlantique a été signé le 4 avril 1949 ; mais la résolution Vandenberg, par laquelle le Sénat américain, rejetant l'isolationnisme, s'engageait dans la voie de l'alliance avec l'Europe, est du 11 juin 1948 ; elle avait été précédée d'entretiens entre les sénateurs Vandenberg et Connally à partir du 11 avril. Le Traité de Bruxelles est du 17 mars.

On n'insistera pas longuement sur l'expérience des Communautés européennes, puisqu'on a déjà analysé leur originalité qui consiste précisément à intégrer les Etats européens dans un ensemble de type fédéral. Le pari sur lequel elles reposent — à savoir que l'imbrication des intérêts économiques, que tend à réaliser le Traité de Rome, doit déboucher sur une communauté d'intérêts politiques — est sans doute fondamentalement juste, mais l'incertitude demeure quant à la durée nécessaire pour que cette communauté d'intérêts économiques soit réalisée : le moins qu'on puisse dire est que les élargissements successifs à des Etats qui n'ont pas la même structure ou le même niveau de vie économiques, joints à la crise mondiale ne favorisent pas cette réalisation. Du seul point de vue du bilan de l'unité politique des Etats de la Communauté, on doit relever, d'une part, qu'un mérite primordial des Communautés — si éclatant qu'il semble aujourd'hui aller de soi — est la réconciliation franco-allemande, née de la participation sur un pied d'égalité des deux peuples à une œuvre commune et renforcée par la volonté politique des deux gouvernements, et, d'autre part, que pour amorcer le traitement en commun des problèmes politiques, il a fallu donner un coup de pouce au « pari » de la contagion de l'économie sur le politique et créer entre les Etats membres mais en dehors des structures communautaires les mécanismes nouveaux de la coopération politique ; que ces mécanismes ne soient pas conformes à l'orthodoxie supranationale ne leur enlève pas leur intérêt et leur part dans l'édification d'une Europe unie.

Il n'en reste pas moins que ces tentatives — et notamment la dernière — n'ont pas, au bout de deux ou trois décennies — selon le cas — abouti aux résultats escomptés. Quelles résistances ont-elles donc rencontrées ?

B) LES RÉSISTANCES

Les résistances les moins inattendues et les plus inévitables opposées à l'effort d'unification européenne sont sans doute celles — intérêts, susceptibilités, méfiances — qui s'abritent derrière le dogme de la souveraineté nationale. Elles sont intégrées dans la règle du jeu dans les organisations de coopération où les décisions sont prises à l'unanimité de sorte que leurs effets sont difficiles à cerner. Mais elles sont assez puissantes pour faire éclater les remparts juridiques qui avaient été édifiés dans les organisations supranationales, de sorte que leurs manifestations, quasiment révolutionnaires, sont plus spectaculaires : l'histoire des Communautés européennes, du refus du principe majoritaire par le Général de Gaulle au refus de la solidarité financière par Madame Thatcher, est pleine de ces crises, qu'il suffit ici de mentionner.

Je voudrais plutôt insister sur deux types de réactions à la construction européenne de portée à vrai dire très inégales. Les premières, les plus connues, sont des réactions de concurrence, pour ne pas dire de combat, consistant à mettre sur pied une organisation rivale ; dans des contextes différents, elles n'ont abouti qu'à cimenter l'unité du groupe-

ment combattu. Les secondes, beaucoup plus insidieuses, sont des réactions de séduction : il s'agit de l'attraction de l'Europe dans l'orbite occidentale ; c'est la tentation permanente à laquelle l'Europe est confrontée et risque trop souvent de succomber.

1) *L'opposition d'organisations rivales*

On pense tout de suite aux organisations de l'Europe de l'Est.

Dans le domaine militaire, toutefois, il faut se souvenir que la signature du Pacte de Varsovie (11 mai 1955) a répondu, non pas à celle du Pacte atlantique (4 avril 1949) — qui n'était d'ailleurs pas un groupement européen — mais à l'entrée de la République fédérale d'Allemagne dans l'O.T.A.N. (les accords de Paris sont entrés en vigueur le 7 mai 1955) ; elle traduit donc la réaction de l'U.R.S.S. à l'aspiration de l'Europe de l'Ouest par le bloc occidental, sa constatation de l'échec de l'idée d'une Europe neutre : désormais, ce sont deux blocs dominés par les deux Grands qui s'affrontent, entre lesquels se répartissent les divers Etats européens.

La création du C.A.E.M. — ou COMECON — et son rôle dans la stratégie européenne de l'U.R.S.S. sont plus subtils, mais, jusqu'ici, aussi peu efficaces. La création du C.A.E.M. a été une réponse de l'U.R.S.S. à la création de l'O.E.C.E. Mais il ne s'agissait pas de riposter au défi d'une entité économique en gestation — ce que n'était d'ailleurs pas l'O.E.C.E. — mais d'offrir aux pays de l'Europe de l'Est un espoir de compensation au refus qui leur avait été imposé par l'Union soviétique d'accepter les crédits du Plan Marshall ; espoir apparemment déçu dans la mesure où le C.A.E.M. tomba en sommeil jusqu'en 1954, et même jusqu'en décembre 1959, date à laquelle fut seulement adopté le statut qui lui sert encore maintenant de fondement (30). Et ces dates montrent à l'évidence que la renaissance du C.A.E.M. est liée à la naissance des Communautés européennes ; et, sans doute, que cette renaissance était, cette fois, un encouragement aux Etats de l'Europe de l'Est de ressouder leurs liens économiques par l'établissement d'une division internationale et socialiste du travail seule susceptible de les détourner de céder aux sirènes du marché commun. Cette interprétation est renforcée par l'usage que fait l'U.R.S.S. du C.A.E.M., tentant depuis 1975 de l'imposer comme partenaire commercial à la C.E.E., afin, semble-t-il, de dissuader chacun des Etats d'Europe orientale, en négociant séparément avec Bruxelles, de succomber à l'attraction de l'Europe occidentale (31).

En résumé, réaction de défense, mais n'allant pas jusqu'à menacer l'unité de l'Europe communautaire, et renforçant seulement la division de l'Europe géographique.

(30) Voir R. Szawlowski, « L'évolution du COMECON », *A.F.D.I.*, 1963, p. 670.

(31) Une autre organisation de l'Europe de l'Est, l'Institut Uni de la Recherche nucléaire, créé en mai 1956, répondrait à une réaction de concurrence, à l'égard, cette fois, du C.E.R.N., d'après l'article de Szawlowski, précité.

Il n'est pas sans intérêt de mettre en parallèle avec cette réaction soviétique la réaction britannique ayant amené à la création de l'A.E.L.E. ; ici comme là il s'est agi de compenser par la création d'une organisation concurrente celle d'une organisation ressentie comme une menace ; ici comme là, l'ébauche d'une unification partielle a renforcé la division globale soit de l'Europe occidentale, soit de l'Europe géographique. L'analogie s'arrête là puisque l'épisode de la rivalité entre l'A.E.L.E. et la C.E.E. (32) s'est résorbé avec l'entrée de trois membres de la première, dont la Grande-Bretagne, dans la seconde, et la signature d'accords de libre échange entre les autres membres et la C.E.E. Il est vrai que ce rapprochement était facilité par l'appartenance commune au système économique occidental.

2) *L'attraction occidentale*

Le paradoxe de l'unité européenne — on y a déjà fait allusion — est qu'elle doit se réaliser par rapport — pour ne pas dire par opposition — aux Etats-Unis, alors que sa sécurité est assurée par les mêmes Etats-Unis.

Ce paradoxe, on l'a dit, pouvait être surmonté tant que les Etats-Unis bénéficiaient de la suprématie nucléaire. Mais depuis que s'est instauré entre les deux super Grands l'équilibre de la terreur, la situation de l'Europe s'est profondément détériorée.

La première conséquence de ce changement, celle qui a été ressentie dans les années soixante et qui a amené le Général de Gaulle à retirer la France de l'O.T.A.N., est la vulnérabilité de l'Europe à une éventuelle agression orientale, dans la mesure où les Etats-Unis peuvent hésiter à mettre le poids de leurs forces nucléaires au service de leurs alliés s'ils risquent de subir sur leur propre sol les représailles de l'adversaire.

Mais la seconde conséquence — que l'on oublie trop volontiers — est l'impossibilité de parvenir, dans un avenir prévisible, à une Europe unie indépendante des Etats-Unis (33).

En effet, la réaction logique des Européens imbus de leur unité et prenant conscience de leur vulnérabilité devrait être, à première vue, la construction d'une défense nucléaire européenne obéissant aux seuls impératifs d'une stratégie européenne. Or, les conditions techniques de l'emploi de l'arme nucléaire rendent cette défense européenne rigoureusement impensable : dans les minutes qui suivent le déclenchement de l'attaque adverse, la riposte nucléaire doit être, en effet, décidée par un

(32) Il n'est pas exclu que l'Agence européenne de l'énergie nucléaire de l'O.E.C.E. créée le 17 décembre 1957 mais envisagée dès le 10 juin 1955, soit une semaine après la « relance de Messine », soit liée à la même préoccupation de la Grande-Bretagne, de ne pas être privée des avantages d'une organisation, dans laquelle elle ne voulait pas entrer, l'Euratom.

(33) Le Japon est, vis-à-vis des Etats-Unis, dans la même situation que l'Europe : sa sécurité est entre les mains des Etats-Unis, à l'égard desquels il doit renforcer son indépendance économique, mais ce paradoxe n'entraîne pas pour le Japon les mêmes conséquences que pour l'Europe puisqu'il est un Etat unitaire.

seul homme — c'est le problème du doigt qui appuie sur la gâchette —, il n'est pas ici question de concertation, même par téléphone, et par conséquent, tant que l'Europe ne sera pas dotée d'un président unique investi du pouvoir inconditionnel de mettre en action la force de frappe européenne, une défense européenne est illusoire. Ce n'est qu'au terme ultime de l'intégration européenne, lorsque les solidarités politiques seront assez fortes pour qu'une telle délégation de pouvoirs soit acceptée de tous, qu'elle pourra être envisagée. Autant dire que ce n'est pas pour demain.

En attendant, un Etat, comme la France, peut bien se doter d'une force de frappe nationale et cette force de frappe peut être assez respectable pour dissuader l'adversaire d'attaquer ou pour forcer la main au grand allié, le moins qu'on puisse dire est que cette force de frappe nationale ne pousse pas à l'unité militaire de l'Europe.

Dès lors, les Etats européens, incapables de se doter d'une force de dissuasion commune, doivent continuer à compter sur celle des Etats-Unis et, paradoxalement, « mériter » leur soutien par une fidélité à la solidarité atlantique d'autant plus irréprochable que ce soutien est aléatoire. C'est dire que l'idée d'une « *Europe — Troisième force* » est condamnée et que l'autonomie de l'Europe par rapport aux Etats-Unis ne peut aller à l'encontre des intérêts essentiels des Etats-Unis.

Il est vrai que, dans le domaine économique — qui est celui où l'Europe a le plus grand intérêt à préserver son autonomie — l'attrait du marché américain, et, plus largement de celui du monde libre, est tel sur les entreprises européennes qu'elles cherchent bien souvent à se grouper avec des entreprises américaines plutôt qu'avec d'autres entreprises européennes : c'est peut-être, à long terme, l'alliance du pot de terre avec le pot de fer ; mais, à court terme, ce genre de participation financière leur semble plus rentable que celles qu'encourage pourtant la Commission des Communautés dans le cadre européen. Il faut toute la volonté politique des Etats européens pour préserver, dans les secteurs de technologie de pointe, les chances de l'industrie européenne en stimulant sa naissance par des initiatives comme l'Agence spatiale européenne ou Eurodif.

Mais l'attraction spontanée du marché occidental est renforcée, s'il en était besoin, par les pressions officielles auxquelles il est difficile de résister. Qu'on se souvienne des difficultés qu'a rencontrées le Marché commun pour se justifier au regard des principes du G.A.T.T., où l'influence américaine est prépondérante, puis du rôle joué par les Etats-Unis en 1960 dans la transformation de l'O.E.C.E. en organisation occidentale, l'O.C.D.E., au nom de la nécessité pour l'Occident de relever le défi soviétique de la coexistence pacifique. Un peu plus tard, ce sont les négociations globales dans le cadre du G.A.T.T. — encore lui — Kennedy Round puis Tokyo Round — pour démanteler le tarif extérieur commun de la C.E.E. afin de renforcer, dans le cadre occidental, le libre échangeisme profitable au dynamisme américain. Enfin, depuis 1975 ce sont les Sommets occidentaux qui, chaque année désormais, permettent la concertation sur les grands problèmes économiques de

l'heure, des chefs d'Etats ou de Gouvernements des sept plus grandes puissances économiques de l'Occident ; ce qui est remarquable dans ce dernier cas, c'est que les quatre puissances européennes qui y participent — la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la R.F.A. — sont toutes membres de la C.E.E. et que celle-ci, pourtant qualifiée par ses compétences pour y représenter l'Europe face aux partenaires américains — Etats-Unis et Canada — et nippon, n'a obtenu que difficilement d'y être représentée à titre d'observateur par le président de la Commission. On touche ainsi du doigt la fragilité de la construction européenne au regard de l'attraction occidentale (34).

Pourtant, cette construction résiste sporadiquement : on a déjà cité les secteurs spatial et nucléaire ; on doit surtout insister sur l'importance potentielle du Système monétaire européen qui pourrait parvenir à détacher les monnaies européennes de la dictature du dollar ; on peut enfin évoquer, dans un domaine mi-économique, mi-stratégique, la création du Groupe européen indépendant de programmes (35) destiné à libérer l'industrie des armements européens de l'emprise américaine toute puissante à l'O.T.A.N. et même à l'Eurogroupe qui en est l'émulation quoique réduite à ses membres européens (36).

La volonté de détacher l'Europe d'une emprise américaine trop pesante existe donc toujours, plus ou moins ressentie selon les cas, mais elle se traduit par des réalisations diversifiées plutôt que par la construction politique unitaire dont on avait rêvé jadis.

§ 2. - La réalité d'une Europe diversifiée

Actuellement donc, les problèmes européens sont traités dans des cadres divers qu'expliquent en partie la division du monde — qui persiste — en deux blocs. Certains sont discutés dans un cadre paneuropéen sous le symbole de la coexistence pacifique, c'est-à-dire, dans un dialogue entre les blocs : ce sont les problèmes économiques examinés

(34) Voir M.C. Smouts, « Les sommets des pays industrialisés », *A.F.D.I.*, 1979, p. 668. — Un autre secteur mérite d'être mentionné : celui de l'aide au développement. L'Afrique en particulier était sur ce plan le terrain d'élection — pour ne pas dire la zone d'influence — de la politique européenne dont les conventions de Yaoundé, puis de Lomé, constituent les manifestations les plus remarquables. Or voici que, apparemment pour renforcer le volume de cette aide à l'Afrique par le concours des moyens financiers américains, a été créé, en décembre 1979, l'Action concertée pour le développement en Afrique, entre les Etats-Unis, le Canada, la France, la Belgique, le Royaume-Uni et la R.F.A. On constate que la C.E.E. n'en fait pas partie, mais que les Etats-Unis et le Canada en sont membres. Et, en mars 1981, une polémique s'est développée sur l'opportunité d'ouvrir à l'influence américaine les portes de l'Afrique (voir *Le Monde* des 3 et 5 mars 1981).

(35) Par un accord signé à Rome le 2 février 1976.

(36) On peut rappeler aussi que, du fait du refus de la France d'y participer, la C.E.E. n'a pas pu devenir membre de l'Agence internationale pour l'énergie créée par l'O.C.D.E. en 1974 à l'instigation des Etats-Unis (voir l'article de G. Fischer à l'*A.F.D.I.*, 1974, p. 730).

par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, et, plus récemment, les problèmes économiques, culturels et politiques examinés par les Conférences — Belgrade, Madrid — issues de celle d'Helsinki (37). D'autres sont évoqués dans le cadre d'un bloc : affaires de sécurité par le Pacte de Varsovie et affaires économiques par le C.A.E.M., pour le bloc oriental, affaires de sécurité par l'O.T.A.N. et affaires économiques par l'O.C.D.E., les Sommets occidentaux, voire le G.A.T.T. pour le bloc occidental. D'autres, enfin, correspondent à l'Europe occidentale. Même dans ce cadre, qui est le plus à même par les solidarités multiples, mais d'abord politiques, qui s'y développent, de susciter un mouvement vers l'unité, la diversité triomphe. Deux organisations aspirent à catalyser cette unité, l'une sur la base d'une idéologie politique démocratique, le Conseil de l'Europe, l'autre par le développement d'une interpénétration économique, les Communautés européennes. S'y ajoutent des organisations à compétences techniques comme l'Agence spatiale européenne, le C.E.R.N., la Conférence européenne des ministres des transports, la Commission centrale du Rhin, Eurocontrol, ..., des organisations « conjoncturelles » qui survivent en quelque sorte aux raisons qui les ont créées, comme l'U.E.O. et l'A.E.L.E., des organisations subrégionales comme le Conseil nordique et le Bénélux, et de nombreuses entreprises publiques ou semi publiques internationales, multilatérales, comme Eurodif, ou bilatérales, comme l'aérodrome Bâle-Mulhouse.

L'Europe est donc, aujourd'hui, diversifiée en regroupements multiples. On voudrait, dans les lignes qui suivent, réfléchir aux avantages et aux inconvénients que présente cette diversification, puis aux chances qui s'offrent à elle de la résorber enfin dans un schéma unitaire.

A) APPRÉCIATION

Trois traits me paraissent caractériser cette Europe diversifiée, par rapport à ce que serait une Europe unitaire.

1) *L'Europe à plusieurs vitesses*

Cette expression a été popularisée à l'occasion du rapport Tindemans ; elle correspond à l'idée que tous les Etats n'ont pas à un moment donné les mêmes possibilités d'accepter les contraintes résultant d'un certain type de coopération dans un domaine déterminé, et qu'il n'est finalement profitable à personne d'empêcher ceux qui le peuvent de progresser sous prétexte que tous ne peuvent suivre le mouvement. L'unité, avec la règle de l'unanimité qui l'accompagne généralement, limite la coopération au plus petit dénominateur commun. La diversité permet aux Etats les plus dynamiques de choisir les organisations les plus dynamiques — c'est ainsi que l'Europe communautaire a commencé son aventure à six — et même de choisir à l'intérieur des organisations

(37) Voir *infra*, p. 32.

auxquelles elles appartiennent, les activités auxquelles elles acceptent de participer.

Tel est le sens de l'institution des programmes que l'on rencontre dans les organisations opérationnelles comme l'A.S.E. ou le C.E.R.N. ; le conseil qui définit la politique de l'organisation choisit les programmes à réaliser et chaque Etat décide librement à quels programmes il participera et pour quel montant financier : c'est ainsi que la France est particulièrement intéressée, à l'A.S.E., à la réalisation de la fusée Ariane et la R.F.A. à celle du laboratoire spatial habité SPACELAB, que tel Etat participe à la construction de l'accélérateur de particules mais pas à celle de l'anneau de stockage du C.E.R.N.

Même à l'intérieur des organisations intégrationnistes comme les Communautés, cette idée a été appliquée au Système monétaire européen auquel ne participe pas la Grande-Bretagne, tandis que l'Italie et l'Irlande ont failli rester également au dehors et qu'il est question de l'ouvrir à des Etats de l'A.E.L.E.

Au regard de sa souplesse et de son dynamisme, cette idée d'Europe à la carte recèle des risques graves. D'abord, elle tend à faire éclater les organisations en faisceaux sectoriels de coopération : à la limite, l'organisation ressemble à la Cour permanente d'arbitrage : une liste de programmes et un secrétariat. Mais l'éclatement des organisations, c'est aussi l'éparpillement des Etats membres : la Grande-Bretagne n'est pas membre du S.M.E. ; on a failli se passer d'elle au printemps 80 devant son obstination dans la fixation des prix agricoles et poursuivre la politique agricole commune à huit ; c'était un premier pas vers son élimination. Enfin, et surtout, l'Europe à plusieurs vitesses est le refus de la solidarité : on laisse les plus dynamiques progresser et les plus handicapés végéter, et ce qui reste de l'organisation ne sert qu'à accroître l'écart entre les uns et les autres, avec toutes les amertumes qui peuvent en découler. Ce manque de solidarité s'exprime d'ailleurs plus clairement encore par la revendication du juste retour.

2) *L'Europe du juste retour*

C'est encore le cadre communautaire, avec la réévaluation de la contribution financière britannique, qui a mis en vedette cette notion de juste retour.

Elle part de l'idée historiquement incontestable que les Etats n'acceptent de participer à une organisation internationale que s'ils en escomptent un avantage particulier et, plus concrètement, n'acceptent de participer à une organisation dotée de pouvoirs de gestion que si l'opération internationale ainsi réalisée leur procure un bénéfice au moins égal au coût financier de leur participation.

Appliquée de façon rigoureuse, cette préoccupation individualiste s'est révélée désastreuse pour l'efficacité de la gestion internationale : on l'a vu avec la construction de la fusée Europa que l'organisation E.L.D.O. avait tronçonnée en trois étages respectivement confiés à la Grande-Bretagne, à la France et à l'Allemagne — sans parler de services annexes confiés à l'Italie et aux Pays-Bas —, pour assurer à chacun de

ces Etats sa part de « retombées » industrielles, et qui n'est jamais partie. Elle n'a pu être surmontée qu'en groupant dans une organisation unique — l'Agence spatiale européenne — des activités diverses — celles d'E.L.D.O. et d'E.S.R.O. — de sorte que la balance des avantages et des sacrifices s'apprécie au niveau global, où ils se compensent plus facilement. L'unité est donc un antidote au virus désagrégateur du juste retour. A l'inverse, la dissociation des activités d'une organisation selon les principes de l'Europe à plusieurs vitesses amène les Etats à se prononcer sur leur participation en fonction de leur appréciation du juste retour pour chaque activité séparée et elle fait éclater toute solidarité car les Etats ne participeront qu'aux activités dont ils escomptent un avantage. Si, dans les Communautés, la politique commerciale, la politique agricole, la politique régionale, la politique sociale n'étaient pas menées de front, elles périliteraient toutes rapidement.

L'Europe du juste retour, c'est en réalité l'Europe des nationalismes.

3) *L'Europe des nationalismes*

L'Etat nationaliste est celui qui fait prévaloir la défense de ses intérêts nationaux, interprétés étroitement et à court terme, sur les exigences de solidarités internationales. Un exemple récent est susceptible d'illustrer de manière assez frappante les méfaits du nationalisme sur la construction européenne : il s'agit de la situation d'Eurocontrol.

Eurocontrol répondait à une idée de bon sens, à savoir qu'à l'époque de l'avion à réaction, le contrôle de la navigation aérienne dans un espace aérien aussi morcelé que celui de l'Europe, ne pouvait être assuré de façon satisfaisante que dans un cadre international. Un véritable service public organique européen devait donc prendre en charge, au nom des pays membres, la navigation aérienne — civile — dans « *l'espace aérien supérieur* » (au-dessus de 8000 m). Mais la Grande-Bretagne et la France allaient bientôt invoquer la difficulté de dissocier la gestion de l'espace supérieur de celle de l'espace inférieur et le contrôle de la navigation civile de celui de la navigation militaire pour se faire autoriser à gérer — au nom d'Eurocontrol ! — l'intégralité de leur espace aérien. Seuls les pays du Benelux et le nord de la R.F.A. sont, depuis 1972, soumis à la gestion européenne d'un centre de contrôle installé à Maastricht. Tant et si bien qu'une nouvelle convention, qui doit remplacer en 1983 la convention existante, prévoit de supprimer, sauf cas particulier (le centre de Maastricht) les responsabilités opérationnelles directes d'Eurocontrol (38).

L'enseignement à tirer de cette affaire est double : d'une part, en se désolidarisant, pour la poursuite d'intérêts militaires ou autres, de l'entreprise européenne, certains Etats compromettent la bonne gestion d'un service public européen, et plus particulièrement ici, la sécurité de la navigation aérienne ; d'autre part, ce sont les grandes puissances

(38) Voir la réponse du ministre des Transports à Q.E. Couste, n° 34548, J.O.-A.N., 29 septembre 1980, p. 4179 et l'article de J. Sarrazin dans *Le Monde* du 23-24 novembre 1980, p. 24.

qui peuvent échapper aux exigences de la coopération et qui renforcent, par leur nationalisme, l'inégalité entre les Etats.

Mais les « *Grandes puissances* » à l'échelle européenne restent singulièrement vulnérables dans les négociations mondiales. Cette considération, qui est à l'origine de la prise de conscience du problème européen, est plus que jamais valable et peut orienter dans un sens moins pessimiste les perspectives d'avenir de l'unité européenne.

B) PERSPECTIVES

1) Il faut tout de suite écarter l'illusion d'un dépérissement prochain des différences de régimes politiques et économiques entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est permettant de réaliser l'unification de l'Europe géographique.

Certes, la conférence d'Helsinki et celles qui l'ont suivi (chacune d'entre elles, d'ailleurs, avec plus de difficultés que la précédente) ont accentué un processus de coopération paneuropéenne qui, comme on l'a déjà dit, n'avait jamais cessé grâce à la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. Certes, également, certains Etats frontaliers, comme la Yougoslavie ou la Finlande, sont à même de jouer un rôle utile d'intermédiaires, en participant à la fois à des organisations de l'Est et de l'Ouest (39).

Mais, à supposer que cette tendance ne soit pas contrariée par des événements — comme ceux d'Afghanistan ou de Pologne — susceptibles de ramener un climat de guerre froide, ils traduisent seulement une amélioration des rapports entre les deux blocs là où ils se côtoient, c'est-à-dire, en Europe, et certainement pas une prise de conscience de solidarités paneuropéennes assez puissantes pour vaincre les obstacles politiques et économiques qui les divisent. Il est tout à fait significatif à cet égard de noter que les Etats-Unis font partie de la C.S.C.E. comme ils font partie de la C.E.E.N.U. Même la dénomination de ces deux instances est révélatrice : il s'agit de la Commission économique *pour* l'Europe, et non européenne, et de la Conférence sur la sécurité et la coopération *en* Europe et non d'une Conférence européenne : l'Europe n'est que l'objet de leur activité et non l'acteur ; ce sont les deux blocs qui se concertent à propos de l'Europe et non l'Europe qui se cherche.

Il faut donc conclure que, si utiles que soient ces contacts, qui pourraient se développer dans d'autres domaines, comme celui du désarmement (40), ils ne permettent pas d'escompter, dans un avenir prévisible, que l'unité de l'Europe se réalise dans le cadre paneuropéen.

(39) C'est ainsi que la Yougoslavie est liée avec le C.A.E.M. par un accord de coopération en date du 17 septembre 1964. — Voir Rajski, « Les relations extérieures du C.A.E.M. », *Clunet*, 1978, p. 534 — et avec la C.E.E. par un autre accord de coopération, signé le 2 avril 1980. — Voir *Bulletin des Communautés européennes*, n° 2, 1980, p. 18.

(40) Voir à cet égard les propositions du président Giscard d'Estaing : cf. H. Thierry, « La nouvelle politique française du désarmement », *A.F.D.I.*, 1978, p. 512.

2) L'unification de l'Europe occidentale, en dépit des difficultés rencontrées jusqu'à ce jour, peut être favorisée par un certain nombre de facteurs.

D'abord, l'interdépendance croissante entre les peuples situe de plus en plus souvent certains problèmes — et amène à les résoudre — dans un cadre continental ou subrégional : c'est ainsi que la faiblesse énergétique jointe à la puissance technologique de l'Europe occidentale justifient le projet de Trilogue entre l'Europe, l'Afrique et le monde arabe que le président Giscard d'Estaing s'est attaché à mettre en œuvre depuis deux ans.

Ensuite, la situation politique mondiale pousse à l'unification de l'Europe occidentale : certains Etats, comme la Chine, y sont ouvertement favorables pour affaiblir l'Union soviétique ; d'autres, comme le Japon, demain le Brésil..., font partie du monde occidental et sont en train d'y acquérir une puissance économique telle qu'elle impose aux Etats européens de s'unir pour leur résister et qu'elle leur permet, s'ils s'unissent, de contenir, avec eux, la puissance américaine ; certains Etats, classés hier dans le Tiers Monde, sont en voie d'en sortir et parviennent en s'unissant à acquérir une puissance économique qui pousse, elle aussi, l'Europe à renforcer son unité : tels sont les Etats de l'A.S.E.A.N. et ceux du Pacte andin avec lesquels la C.E.E. entretient déjà des relations étroites ; enfin, le Tiers Monde, qui a besoin de capitaux et de technologie mais craint l'impérialisme américain, se tourne de plus en plus vers une Europe qu'il souhaite forte.

Enfin, parmi les diverses organisations européennes, les Communautés font preuve, par l'extension de leurs compétences — même au prix d'un traitement différencié, comme la coopération européenne — et par l'élargissement du cercle de leurs membres, d'un dynamisme qui peut, malgré les crises qui les secouent régulièrement, laisser espérer que c'est autour d'elles que se réalisera l'unité de l'Europe.

Pour conclure, en ouvrant la voie aux débats des jours suivants, je remarquerai simplement que l'Europe des années 80 n'est plus l'Europe divisée, morcelée en Etats repliés sur eux-mêmes et se méfiant les uns des autres, qu'elle a longtemps été. Elle n'est pas devenue pour autant l'Europe unie dans une structure fédérale, — les Etats-Unis d'Europe —, dont certains ont longtemps rêvé. Elle est une Europe diversifiée en un certain nombre d'organisations dans lesquelles les Etats européens se regroupent selon leurs intérêts et leurs affinités.

Ce n'est donc pas de sitôt que l'Europe parlera d'une seule voix ; mais les différentes voix qui expriment la position des différentes organisations européennes peuvent s'accorder entre elles, aux prix d'un effort de cohérence, et il n'est pas impossible d'obtenir que dans le concert des Nations les voix de l'Europe, à défaut du solo attendu, se fassent entendre en un chœur harmonieux.