

# PARLEMENT EUROPÉEN

## EXPOSÉ

de

M. Dröscher

sur les conditions politiques  
de la réalisation intégrale et de l'élargissement  
des Communautés

---

Cet exposé sera présenté par M. Dröscher en introduction au débat général lors de la réunion jointe des membres du Parlement européen et de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, prévue pour les 27 et 28 septembre 1968.

# LES CONDITIONS POLITIQUES DE LA RÉALISATION INTÉGRALE ET DE L'ÉLARGISSEMENT DES COMMUNAUTÉS

## Introduction

1. Depuis la dernière réunion jointe des deux Assemblées, les événements de la politique mondiale ont continué de modifier la situation de l'Europe. Toutefois, son problème fondamental est resté tel qu'il a été défini il y a vingt ans, à l'époque où le Congrès de La Haye donna la première impulsion à l'unification politique de l'Europe : aujourd'hui comme hier, la structure étatique de l'Europe rend celle-ci incapable de façonner son propre destin et d'assumer ses responsabilités politiques dans le monde.

Si le problème est resté le même, la façon de le concevoir a changé. Celle-ci doit nécessairement se modifier avec l'évolution de la situation, et c'est précisément dans cette situation qu'il est nécessaire et possible de s'ouvrir à des vues nouvelles. Les lauriers des succès remportés jadis sont fanés, il est de plus en plus urgent d'élaborer des stratégies nouvelles.

2. Au nombre des événements récents les plus marquants de la politique européenne, il faut compter, en Europe occidentale, d'une part, le refus de la Communauté européenne de négocier sans délai avec la Grande-Bretagne sur la demande d'adhésion de celle-ci et, d'autre part, l'achèvement de l'union douanière et agricole. Sur le plan de la politique mondiale, l'événement le plus lourd de conséquences, également et précisément pour l'Europe, aura sans doute été le fait que le gouvernement américain s'est rendu compte que la guerre au Vietnam ne saurait être gagnée, à moins que les États-Unis ne fussent disposés à se livrer à une escalade de la violence encore plus dangereuse que celle à laquelle ils étaient disposés jusqu'ici.

Entre ces trois événements il n'existe aucun rapport. Ils n'en ont pas moins des conséquences décisives sur la situation de l'Europe. Sans doute, l'attitude conciliante que les États-Unis semblent enfin vouloir adopter au Vietnam n'a-t-elle pas de répercussions directes sur la sécurité de l'Europe. Mais, de même que ni l'engagement américain initial, ni l'escalade de la violence ne dépendaient des Européens et ne pouvaient même être influencés par eux, de même l'orientation nouvelle de la politique américaine échappe à leur emprise. Il n'en ira probablement pas autrement dans l'avenir et l'on se rend compte une fois de plus de la précarité de la situation de l'Europe dans le cadre de la politique mondiale. Et cela en particulier si l'on songe à ce qu'il adviendrait si les efforts tentés en vue de résoudre le conflit par la voie politique échouaient et si l'on en venait au Vietnam à une nouvelle escalade dans

l'échelle de la violence. L'Europe subirait immanquablement les répercussions de l'affrontement qui, de ce fait, opposerait inévitablement les grandes puissances dans une mesure accrue, les efforts en vue de parvenir à un climat de détente seraient remis en cause et les perspectives de la politique européenne modifiées de fond en comble : et tout cela sans que l'Europe soit la cause de quoi que ce soit, sans qu'elle puisse parer à cette situation par une attitude adéquate sur le plan de la politique mondiale, sans qu'elle puisse influencer sur le cours des événements.

Cette impuissance de l'Europe est apparue avec une égale acuité à l'occasion de deux événements qui ont atteint l'Europe sinon plus profondément, en tout cas d'une manière plus sensible : la guerre de juin au Proche-Orient et le putsch militaire de Grèce, à la suite duquel ce pays s'est trouvé soumis à une dictature. Sans pouvoir y remédier d'une manière ou d'une autre, sans y avoir contribué le moins du monde, l'Europe a été considérablement touchée par ces deux événements : d'une part, dans son prestige politique et la conception de son rôle politique et, d'autre part, en ce qui concerne sa sécurité et ses intérêts économiques. Mais elle ne pouvait rien faire pour assumer les responsabilités accrues qui résultaient de cette situation ; elle devait se borner à prêter son aide morale ou diplomatique — ce à quoi du moins elle parvint. Et cela pour des raisons impérieuses : parce qu'elle est incapable d'assumer la responsabilité de ses intérêts. Du point de vue politique, les États-Unis continuent de porter la responsabilité de ce qui s'est produit et se produit encore, ou de ce qui ne se produit pas.

Mais l'engagement américain, comme celui de toute puissance née d'une alliance, connaît des limites. Celles-ci se manifestent de plus en plus nettement. L'Europe est ainsi confrontée avec le problème d'organiser sa sécurité dans une mesure accrue par ses propres moyens, de trouver des solutions propres au problème de la sécurité européenne. Ce n'est qu'à la condition d'être capable de se doter d'une structure politique lui garantissant la stabilité et la sécurité politiques qu'elle pourra contribuer à un meilleur équilibre des forces politiques mondiales en présence sur l'échiquier international, équilibre lui-même indispensable pour garantir sa sécurité et celle du monde entier.

Les États membres des Communautés se trouvent par conséquent placés dans une situation contradictoire : d'une part, l'union douanière et agricole exige d'eux une capacité d'agir de plus en plus grande. Elle restreint dès lors le champ d'action autonome des États membres. D'autre part — et quiconque

vent juger la politique des pays membres doit s'en rendre compte — depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, ces États sont plus que jamais obligés, en politique étrangère, d'agir d'une manière indépendante. La détente partielle intervenue entre les puissances mondiales a entraîné un relâchement des vieilles alliances militaires. Mais la médaille a un revers : les États européens sont contraints de s'occuper davantage eux-mêmes de la sauvegarde de leurs propres intérêts.

Le dilemme est mis en lumière par l'incapacité de la Communauté de parvenir à une attitude commune quant à la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne. Ce qui empêche d'engager les négociations, ce ne sont pas les divergences de vues des Six sur la substance du traité instituant la Communauté. Cette constatation, le Parlement européen a dû la faire en 1963, comme de nouveau en 1967. Si les pays de la Communauté n'ont pu tomber d'accord au sujet des dites négociations, c'est que leurs litiges d'ordre politique n'ont pas été réglés et que ceux-ci limitent toute discussion sur le fond. Dans le domaine précisément où la Communauté et ses États membres sont confrontés avec des exigences nouvelles — à savoir celui de la politique extérieure —, les positions communes font défaut. On n'y a pas réussi, jusqu'à présent, à fixer des objectifs communautaires.

3. Dans ces conditions, le tableau que l'Europe présente est extrêmement contradictoire. Il faut reconnaître que la politique visant à établir le Marché commun a remporté un certain nombre de succès, que d'importants jalons intermédiaires ont pu être posés dans le domaine économique — cela contrairement à certains pronostics pessimistes exprimés au moment de la conclusion du traité et pendant les diverses phases de la période de « démarrage » de la Communauté — et que, pour une part d'entre eux, ces objectifs ont même été atteints plus tôt et au delà de toute attente. Il n'appartient pas au rapporteur de dresser une fois de plus la liste de ces succès. Mais aujourd'hui, en dépit de ceux-ci, c'est l'inquiétude qui prévaut, l'inquiétude quant à la finalité politique du traité en fonction de laquelle en réalité la Communauté a été créée.

On a espéré, il y a 20 ans, que la Communauté parviendrait à unifier, à unir au delà même de ses propres limites, au delà de l'économie et de la politique économique, mais aussi au delà des frontières des Six. Or, c'est le contraire qui s'est produit. Jamais, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les pays d'Europe occidentale n'ont été, sur des points essentiels, plus éloignés d'une identité de vues, d'une politique communautaire. La remarque s'applique à la politique économique comme à la politique extérieure, à l'appréciation portée sur les relations avec les États-Unis et sur la politique européenne de sécurité comme à la question de savoir par quels moyens et par quelles procédures politiques la Communauté doit être dirigée.

4. Parvenue à l'un des sommets de son développement matériel, la Communauté se trouve plongée

dans une crise politique, dans une crise qui diffère par sa nature de celles qu'elle a surmontées dans le passé. Il ne s'agit pas de tel ou tel domaine particulier de la politique économique, de l'une ou de l'autre décision à prendre ; il ne s'agit pas tellement de la cohésion de la Communauté. Ce dont il est question, c'est l'objectif politique de l'intégration : *l'unification d'une partie de l'Europe en tant que noyau d'une unité plus grande* et en tant qu'étape concrète dans cette voie.

Il s'agit également de la méthode appliquée pour la mise en œuvre de cette politique et qui consiste à créer l'embryon d'une capacité d'action communautaire grâce à un transfert de souveraineté en matière de politique économique. A l'heure actuelle, pour de larges milieux politiques, l'objectif ne revêt plus qu'une importance limitée par rapport aux projets plus vastes nés des efforts que les grandes puissances ont déployés pour parvenir à la détente en Europe. En effet, les exigences politiques se présentent sous un jour et dans des domaines différents de ceux qui avaient été prévus ou souhaités à l'époque de l'institution des Communautés. Devant les perspectives nouvelles qui s'ouvrent à une coopération de l'Europe tout entière, devant les problèmes que la nouvelle situation politique internationale pose aux États européens, devant la situation critique de l'O.T.A.N. et la crise que traverse la politique de la puissance qui nous a jusqu'ici servi de bouclier, la Communauté économique semble ne plus pouvoir prétendre au premier rang dans l'ordre des objectifs politiques des États d'Europe. Quant à la *méthode* de la politique d'unification qui y est poursuivie, pour un homme politique ayant des vues réalistes, elle ne semble pas praticable, la fonction de la Communauté étant censée se limiter aux relations économiques internes. D'autre part, la coopération entre les États actuels apparaît comme étant plus avantageuse et plus efficace pour la défense des intérêts propres que ne l'est la procédure supranationale plus complexe et politiquement « peu sûre » qui, de surcroît, a surtout pour effet de réduire la liberté d'action nationale. Comme le montre la pratique existant dans tous les États membres de la Communauté, les affaires communautaires ont toujours dû céder le pas aux grandes décisions, aux décisions proprement politiques.

Tel fut le postulat proclamé il y a quelques années par le gouvernement d'un État membre, telle est aujourd'hui la pratique généralement en usage. Du point de vue politique, la Communauté européenne — contrairement à ce qu'elle a été dans les années 50 et les premières années 60 — est devenue pour certains États membres une scène d'importance secondaire. Une fois de plus — comme il a déjà été affirmé dans le passé — la Communauté apparaît comme un élément de séparation plutôt que de rapprochement. *A l'heure actuelle, c'est à « l'Europe entière » que semble, pour de larges milieux, devoir s'adresser un appel à la coopération organisée entre États indépendants.*

On ne saurait nier que jamais les conditions n'ont été plus favorables et jamais plus urgente la néces-

sité de tendre vers l'unification de l'ensemble de ce continent si souvent déchiré. Mais de quelle manière et dans quelles conditions cela peut-il se faire ? Poser la question revient à envisager les délais auxquels il faut s'attendre, présuppose la fixation des priorités qui devront régir l'action politique : quel sera l'ordre des objectifs possibles, quelles seront les résistances qu'il faudra vaincre, quelles seront les forces sur lesquelles on pourra compter ?

### Les priorités nouvelles de la politique européenne

5. Ce dont il n'est plus guère possible de douter, c'est que toute stratégie visant à l'unification de l'ensemble du continent devra se fonder précisément sur l'élément que la Communauté a perdu au cours de ces dernières années : la conformité de principe en matière de politique extérieure et de politique de sécurité.

Si la Communauté a pu s'engager sur la voie qui fut la sienne et si elle a pu y progresser avec succès, c'est que, dans les années 50, les problèmes de politique extérieure et de politique de sécurité étaient les mêmes pour tous les pays membres, ou tout au moins semblaient l'être ; qu'aucun d'eux n'était en mesure de s'imposer par ses propres moyens sur le plan de la politique extérieure ; qu'ils dépendaient nécessairement des États-Unis, comme les pays de l'Europe de l'Est dépendaient de l'Union soviétique. C'est seulement dans ces conditions que la fameuse contrainte immanente a pu faire sentir ses effets positifs dans le sens communautaire.

La fin de la guerre froide, le début d'une collaboration restreinte entre les deux puissances mondiales et le fait que les États-Unis ont eu, dans une mesure croissante, leur attention détournée vers d'autres continents, ont supprimé ces conditions. La confrontation belliqueuse entre les puissances mondiales en Europe ayant heureusement pris fin, les conditions d'une politique européenne propre semblent à nouveau exister pour la première fois depuis la guerre. Toutefois — et c'est le revers de la médaille — la fin de la guerre froide s'accompagne de la fin de l'unité de vues des pays de l'Europe occidentale en matière de politique extérieure et, partant, de la disparition des conditions mêmes d'un progrès sans heurt de la Communauté. Le dilemme est le suivant : pas plus que l'on ne saurait souhaiter le retour à la guerre froide, la nouvelle situation internationale ne saurait libérer de l'obligation de s'unir dans les domaines de la politique de sécurité et de la politique extérieure, si l'on veut que la coopération soit fructueuse dans tel ou tel secteur économique.

### Les problèmes d'une « plus grande Europe »

6. Tel est l'enseignement à tirer de l'expérience communautaire. La question se pose de savoir s'il ne faut pas aussi en tirer des conclusions quant à la

création d'une plus grande Europe. D'une part, la coopération entre les pays de l'Europe de l'Est et de l'Ouest, même sous le signe de la détente, ne soulève pas des problèmes de sécurité d'une portée plus restreinte que la coopération des seuls pays d'Europe occidentale. La situation politique et le rapport des forces en Europe continuent d'être dominés par cette *asymétrie fondamentale* qu'a provoquée la prédominance de l'Union soviétique en tant qu'État. A l'époque, cette asymétrie devait être compensée par l'engagement américain. Toutefois, la présence des États-Unis d'Amérique en Europe occidentale ne saurait durer éternellement ; nombreux sont ceux, y compris les Américains, pour lesquels elle paraît soit mise en question, soit dépassée dans un proche avenir. Même si l'on ne souhaite pas le départ des U.S.A., ce serait agir d'une manière irresponsable que de ne pas envisager la possibilité d'une réduction de l'engagement des États-Unis, pouvant aller jusqu'au retrait intégral de leurs forces. Les discussions de ces dernières années consacrées à la stratégie militaire justifient amplement cette prise de conscience.

Cela étant, le problème de l'asymétrie en Europe se pose d'une manière plus aiguë que jamais depuis le début de la guerre froide. Une Europe dont les États-Unis se retireraient progressivement perdrait son équilibre dès à présent précaire. La prédominance de l'Union soviétique par rapport tant à l'ensemble des États d'Europe qu'à chacun d'eux aurait alors de graves conséquences, indépendamment des différences existant entre les régimes d'Europe orientale et d'Europe occidentale. Le problème se poserait même si le régime de l'Est ressemblait à celui de l'Europe occidentale ou inversement.

L'établissement en Europe d'une puissance étatique faisant contrepoids à l'Union soviétique revêt une importance égale à celle que présente dans le cadre des relations atlantiques l'établissement d'un contrepoids à l'égard des États-Unis. Contrepoids ne signifie pas hostilité — ni à l'égard de l'Est, ni à l'égard de l'Ouest. Ce terme signifie que *l'Europe doit être capable de conclure des alliances au lieu de dépendre de celles-ci, comme c'est le cas à l'heure actuelle*. La solution de ce problème ne réside pas dans un simple arrangement en matière de sécurité, même embrassant l'ensemble de l'Europe, s'il doit se fonder sur les structures actuelles de l'Europe ; en effet, son succès dépend nécessairement de l'existence, en Europe, d'une puissance capable de fournir les garanties requises.

7. En deuxième lieu, cependant, — l'expérience communautaire le confirme également — même une coopération plus vaste des États européens ne pourra se libérer *des entraves qui résultent fatalement de l'existence séparée d'États*. Seuls corps politiques existants, les États engendrent d'une manière quasi naturelle les motifs de leurs divergences.

On pourrait fournir des preuves à l'appui de cette thèse pour chaque secteur de la politique communautaire. D'une part, si puissamment que la logique économique pousse à la coopération et à l'ac-

tion commune, la politique générale de chaque État membre est subordonnée aux exigences que le pouvoir impose tant au gouvernement qu'aux groupes politiques. Au surplus, cette politique dépend d'impératifs en matière de politique de sécurité et de politique extérieure auxquels ne saurait satisfaire que *chaque gouvernement pour soi*, et non pas une autorité qui se situerait au-dessus des gouvernements et qui d'ailleurs est inexistante.

D'un autre côté, au fur et à mesure que progresse la coopération, la possibilité de poursuivre une politique autonome s'amenuise et répond de moins en moins aux nécessités. A cet égard également, l'expérience des pays de la Communauté est riche d'enseignements. En effet, les besoins d'ordre politique de la Communauté augmentent, mais simultanément ceux des États membres s'accroissent. Les gouvernements ne disposent plus de certains moyens d'action importants. Aussi hésitent-ils de plus en plus à en céder d'autres, tout en s'efforçant de récupérer ceux qu'ils ont abandonnés, étant donné l'absence d'une autorité communautaire capable d'agir, dans tous les domaines, en leur nom. Mais c'est précisément la raison pour laquelle celle-ci ne voit pas le jour et pour laquelle aussi la Communauté connaît des difficultés de plus en plus grandes.

Le degré d'indépendance mutuelle auquel aboutissent les pays dans le cadre d'une union, fût-elle simplement douanière, est une fois de plus mis en relief par cette expérience de la Communauté, dont on reconnaîtra qu'elle représente, tant sur le plan matériel que sur celui de la procédure de décision, la forme de coopération la plus avancée et la plus efficace. Rien ne saurait être plus instructif pour l'unification de l'Europe dans son sens le plus large que ces problèmes particuliers que lui posent son évolution et les leçons qu'elle tire de leur solution.

#### **Les impératifs politiques de la réalisation intégrale de la Communauté**

8. Le dilemme inhérent à toute coopération approfondie réside dans le fait que les États sont de plus en plus poussés vers une politique commune, et de moins en moins capables de mener une politique autonome. A cet égard, les mécanismes institutionnels du Marché commun ne manquent pas de produire leurs effets. Les avantages recherchés ou acquis et l'ambition de les conserver d'une manière durable ont amené tous les pays membres à s'engager dans des liens et à contracter des obligations qui restreignent leur liberté d'action. L'intérêt que représentait la fixation, pour les produits agricoles, de prix minimum valables dans toute la Communauté a permis de définir ces prix en unités de compte européennes. Mais le fait que ces prix soient définis indépendamment des monnaies nationales rend difficile, voire impossible, toute modification séparée des parités monétaires, c'est-à-dire toute réévaluation ou dévaluation de la monnaie nationale. Si un État membre dévaluait sa monnaie en vue

d'améliorer ses conditions d'exportation, la consolidation des prix agricoles l'obligerait à augmenter les prix des denrées alimentaires. Cette augmentation, à son tour, entraînerait presque inévitablement une hausse des salaires qui annulerait l'effet recherché par la dévaluation, à savoir s'assurer un avantage du point de vue des coûts.

Ainsi, par le truchement de la politique agricole commune, la politique monétaire nationale se trouve limitée. Il est logique d'en conclure à la quasi-nécessité d'une politique monétaire commune. « Logique » n'équivaut pas toujours, et — comme l'expérience nous le révèle — en tout cas pas en l'occurrence, à « opportun du point de vue politique ». La souveraineté monétaire est l'une des plus anciennes marques de souveraineté d'un État autonome, et continue d'en être l'une des plus efficaces. La circulation monétaire, la politique nationale en matière de dépenses et la politique fiscale d'un gouvernement sont très étroitement liées et comptent au nombre des principaux instruments d'orientation non seulement de la politique économique nationale, mais de la politique nationale tout court. Tant qu'il y aura un budget national, il y aura, il doit nécessairement y avoir une politique monétaire nationale. Il ne saurait y avoir de responsabilité en matière de politique nationale sans compétence budgétaire. Qui supprime l'une, supprime l'autre.

Une politique monétaire commune comportant une banque d'émission et une monnaie communes, cela s'impose, c'est logique, c'est une des conséquences en fonction desquelles la politique d'intégration a été orientée. Mais elle ne saurait être réalisée que s'il existe une instance qui, dotée d'une responsabilité propre et de tous les pouvoirs, puisse mener une politique monétaire, financière et budgétaire propre. Tant que cette condition n'est pas réalisée, tant qu'elle est exclue, même à plus longue échéance, la politique européenne, au même titre que la politique des États européens, s'apparente de plus en plus aux évolutions d'un patineur sur un lac gelé dont la surface risque à tout moment de se rompre.

L'obligation de pratiquer une politique monétaire commune et l'incapacité de le faire, c'est là une des lacunes politiques « produites » par la Communauté et qui vient s'ajouter à celles d'ores et déjà engendrées par les politiques nationales.

9. Cette contrainte existe pour les « petits » autant que pour les « grands », pour le Luxembourg autant que pour la France, pour les États favorables à la Communauté autant que pour ceux qui ne le sont pas. Elle existerait certainement tout autant pour les pays qui viendraient s'ajouter aux pays membres de la Communauté. L'intérêt économique objectif exige d'une manière impérieuse l'extension à l'ensemble de l'économie, de l'œuvre d'unification qui a été amorcée. A cet égard, les avantages offerts par un marché agricole et industriel plus vaste et politiquement « sûr » jouent un rôle plus important que les réductions douanières, souvent négligeables, voire neutralisées par des mesures administratives. Mais

aussi et surtout, les investissements d'ordre politique ne sauraient être annulés : tous les gouvernements ont investi dans l'entreprise, outre leur prestige et leur « travail » politique, des moyens financiers. Il n'est aucun groupe politique national à vocation gouvernementale qui serait heureux d'inscrire à son programme la suppression du Marché commun. Tel n'est même pas l'objectif du parti communiste, du moins en Italie. La déclaration qu'il a faite en 1961 à Moscou demeure valable : le Marché commun a apporté aux ouvriers italiens trop d'avantages pour que ceux-ci puissent se permettre de l'attaquer sur le plan politique.

Cependant, il est un élément de plus en plus puissant qui agit en sens contraire et qui s'avère tout aussi efficace que l'obligation de poursuivre ce qui a été commencé : il s'agit du fait que cette unification exige, sur le plan économique, des prix à tel point élevés qu'ils n'avaient pu être prévus.

Ces prix opposent un démenti à l'objectif vanté au public au cours des années de démarrage, à savoir des marchandises de meilleure qualité à meilleur compte, et rendent ainsi politiquement suspecte, aux yeux de l'opinion, la Communauté en tant que telle. Cependant, l'origine de cette évolution — et votre rapporteur tient à insister sur ce point — ne se trouve pas dans la Communauté en tant que telle ni dans un mauvais calcul économique, mais dans un fait politique : jusqu'à présent, les pays membres se sont montrés incapables de recourir à une procédure politique appropriée pour fixer une politique commune. Ce ne sont pas, comme on l'avait supposé à l'époque, les avantages résultant de l'emplacement et donc les conditions de production les meilleures qui président à la fixation de prix agricoles importants et déterminent ainsi les structures de prix du marché agricole mais, au contraire, les conditions les moins favorables du point de vue de l'emplacement et de la production. Cela en raison de la procédure de formation des décisions au Conseil de ministres. Ce dernier ne prenant ses décisions qu'à l'unanimité, le gouvernement qui représente les groupes de producteurs dont les conditions de production sont les moins favorables, dispose pratiquement d'un droit de veto au moment de la décision ; ou le prix est fixé de manière à assurer l'existence de ces producteurs, ou aucune décision n'est prise.

10. Si, en dépit de cet obstacle ainsi que d'autres entraves et limitations de la concurrence non encore abolies, le Marché commun est devenu une réalité, c'est qu'il remplit une condition des plus importantes tant pour l'organisation économique que pour l'organisation des entreprises : en effet, il représente un marché politiquement sûr. Le risque de voir des développements politiques ou des mesures nationales unilatérales empêcher ou limiter l'accès au marché des autres pays membres, est moindre que pour n'importe quel État tiers.

Aussi les États membres ont-ils atteint un tel degré d'interdépendance qu'une action politique commune s'impose de plus en plus. Les décisions fon-

damentales de chaque pays membre sont pour ses partenaires de la Communauté plus lourdes de conséquences qu'elles ne le sont pour les États tiers. Une première idée en a été donnée en 1964-1965 lorsque des tendances inflationnistes se sont fait jour dans certains pays membres ; aucun pays membre ne saurait se protéger par ses propres moyens contre les échecs de la politique économique ou sociale de l'un de ses partenaires de la Communauté, à moins de renoncer au Marché commun et à tous les avantages qu'il comporte. Mais cela n'est plus guère possible : après 10 années de vie communautaire, la part de la Communauté au commerce extérieur des pays membres, qui représentait 26 à 30 % de l'ensemble de leur commerce extérieur entre 1953 et 1958, s'élève à près de 50 % (1). La dissolution économique ou politique d'une pareille association ne pourrait s'effectuer sans conduire aux plus graves conséquences.

L'interpénétration des marchés et des économies était et demeure l'objectif poursuivi par la création des Communautés. Mais en même temps celle-ci a introduit un facteur d'insécurité politique dans la situation économique, sociale et politique des pays membres.

11. Les États membres sont donc plus que jamais tributaires de développements sur lesquels ils n'ont aucune prise directe. Chacun d'eux dépend de l'évolution dans les autres pays membres, sans que la pratique institutionnelle ou politique leur permette d'influencer à leur tour cette évolution. De plus, ils dépendent tous, individuellement et ensemble, de la conjoncture politique mondiale, c'est-à-dire de la politique des puissances mondiales et des relations établies entre ces dernières, sans pouvoir pour leur part exercer une influence suffisante sur le développement de cette politique ou de ces relations.

D'autre part, à l'opposé de cette dépendance croissante ou continue, de nos jours, dans toute déclaration publique on réclame, et cela également à juste titre, une autonomie accrue de la politique des États européens. Et de fait, les domaines qui dépendent de ces États sont plus nombreux que jamais. Mais, simultanément, et en contradiction directe avec cette évolution, leur champ d'action ne fait que se rétrécir.

Ainsi, les pays membres de la Communauté sont partout soumis à des exigences contraires. Dans la mesure où diminue la capacité des États-Unis de conduire les affaires extérieures de l'Europe occidentale et où la cohésion des blocs militaires se relâche, les États membres sont obligés de déterminer eux-mêmes leur action en matière de politique extérieure, de défendre eux-mêmes leurs intérêts. Cela présuppose toutefois qu'ils disposent, autant que possible, de tous les instruments politiques, notamment des instruments de politique économique extérieure mais aussi de ceux de la politique économique

(1) Pour certains pays, elle est même de loin supérieure à 50 % : en 1966, les exportations de la Belgique vers la Communauté ont atteint 63 % de ses exportations globales.

intérieure, qui sont nécessaires au maintien du pouvoir politique sur le plan interne. Or, en même temps, l'obligation de coopérer dans le secteur économique et technologique demeure tout aussi impérative et entame leur faculté de disposer librement de ces instruments politiques.

Les deux exigences se heurtent de front. Cette contradiction, qui n'est pas le fruit d'un quelconque manque de volonté, est à la fois cause et substance de la crise que traverse l'intégration européenne.

### Les impératifs d'un élargissement de la Communauté

12. Cette crise de la Communauté, dont personne ne saurait nier l'existence après tout ce qui s'est produit au cours de ces dernières années, ne peut être surmontée par le seul élargissement géographique de la Communauté. D'une certaine manière, l'élargissement comporte des problèmes supplémentaires. A plusieurs reprises, le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'un élargissement de la Communauté, objectif extrêmement important à ses yeux, à condition qu'il aille de pair avec une consolidation et un développement internes de la Communauté.

L'importance de cette condition a, elle aussi, été davantage mise en relief par les événements de l'année écoulée. Les besoins de la Communauté en pouvoirs politiques vont croissant. C'est la leçon que l'on doit tirer de la réalisation du marché agricole commun. Ces besoins croîtront davantage encore à mesure qu'augmentera le nombre des pays membres et, avec eux, le nombre et la gravité de leurs divergences. A cet égard, il faut songer non seulement aux divergences entre les intérêts matériels dans les différents secteurs communautaires, mais également à l'absence de position commune en matière de politique de sécurité et de politique extérieure.

Si en 1957, lors de la fondation de la Communauté, on avait appliqué les critères économiques auxquels le gouvernement d'un des États membres voudrait présentement soumettre l'entrée de la Grande-Bretagne, la Communauté n'aurait vraisemblablement pas vu le jour. La situation monétaire et économique dans laquelle se trouvait, à l'époque, au moins un des États membres n'était guère moins délicate que celle de la Grande-Bretagne aujourd'hui.

13. C'est ainsi que les difficultés que soulève l'inclusion de la Grande-Bretagne dans l'union agricole continentale sont à peine plus considérables que celles qui, en 1957, semblaient s'opposer à la création d'un marché commun des produits agricoles. Le fait qu'aujourd'hui le secteur agricole soit précisément le premier à voir se réaliser une parfaite unité, à un prix élevé, certes, et non sans de graves lacunes et de considérables faiblesses, est sans aucun doute un des résultats à la fois les moins escomptés et les plus importants de la Communauté.

Et si grands que soient les mérites des institutions communautaires et en particulier de la Commission, il serait vain de se dissimuler que ce marché commun n'aurait pas été réalisé sans l'intervention d'une série de pressions politiques importantes qui, selon le mot du ministre français des Affaires étrangères, ont fait sauter cette haie à la Communauté.

La réalisation de l'union agricole est la conséquence de l'intérêt politique et économique que présentait la création d'une communauté pour les États membres et qui les incita à céder aux diverses pressions. La conséquence aussi de la volonté politique d'un État membre en particulier, qui donnait l'impression de faire de l'union agricole la condition « sine qua non » de sa participation à la Communauté.

Si aujourd'hui cet État membre avait le même intérêt à l'entrée de la Grande-Bretagne et y aspirait avec la même volonté politique, il ne fait pas de doute que l'on trouverait le moyen d'ouvrir à ce pays les portes de la Communauté.

14. Non pas pour affaiblir la portée de son affirmation, mais au contraire pour la renforcer, votre rapporteur ajoutera qu'il serait trop facile de rendre la politique pratiquée par ce seul État membre responsable de la situation provoquée par la non-ouverture des négociations entre la Communauté européenne et la Grande-Bretagne. Au contraire, on peut difficilement mettre en doute la bonne volonté politique du pays en cause de coopérer avec la Grande-Bretagne. Comment concevoir sinon qu'en 1961, des négociations aient pu être engagées par la Communauté avec l'accord des gouvernements de tous les États membres et se poursuivre pendant un an et demi ?

Les raisons de l'aggravation de la crise provoquée, dans la Communauté et les relations des États d'Europe occidentale en général, notamment par le rejet de la candidature de la Grande-Bretagne, sont plus profondes ; aujourd'hui, tout comme en 1962-1963, elles ne résident pas dans la matière des négociations. On se souviendra qu'à l'époque, la Commission de la C.E.E. elle-même était parvenue à cette conclusion lorsqu'elle déclarait devant le Parlement européen que si l'état des négociations n'avait encore laissé apparaître aucun résultat positif au moment de leur interruption unilatéralement décidée, il avait encore moins laissé augurer un échec. Ce jugement fut confirmé par la suite dans une déclaration officielle : la raison de la suspension unilatérale des négociations se trouvait dans le domaine et dans les événements de la politique extérieure et de sécurité. Elle se trouvait dans l'écart existant entre les options de la politique extérieure du pays membre qui réussit à imposer la suspension des négociations et celles du candidat à l'adhésion, bien que cet écart n'allât pas jusqu'à l'antinomie.

La situation présente n'est guère différente. Si, comme votre rapporteur a tenté de l'exposer, il existe entre les différents domaines de la politique une interdépendance difficile à éliminer, la principale

conclusion à tirer de la crise d'élargissement actuelle est que cette crise est due avant tout au fait que les États d'Europe occidentale, et en premier lieu les États de la Communauté et la Grande-Bretagne, ne sont ni disposés, ni en mesure de s'accorder sur les objectifs fondamentaux de leur politique étrangère ; et que, par conséquent, pour surmonter cette crise, il est nécessaire de ne pas limiter l'objet des négociations au domaine de la communauté économique, mais de l'étendre à celui de la politique extérieure.

### Europe des États ou communauté politique ?

15. L'expérience faite jusqu'ici avec la Communauté montre — et c'est dans cette intention que votre rapporteur en a donné une brève illustration — toute la gravité des problèmes soulevés par l'unification européenne. Votre rapporteur n'aurait pas brossé ce tableau imputoyable s'il n'eût été de tradition, tant au Parlement européen qu'à l'Assemblée consultative, d'appeler les choses par leur nom et d'exposer publiquement les difficultés politiques. S'il est une enceinte où les peuples sont informés des problèmes, et surtout des solutions et conceptions contradictoires proposées, c'est bien dans cette Assemblée. Si celle-ci se dérobaît à cette tâche, elle assumerait partiellement la responsabilité des carences si souvent déplorées de la démocratie parlementaire en Europe.

Votre rapporteur a fait observer, au début de cet exposé, qu'à la différence de la politique communautaire d'intégration, les diverses propositions tendant à renforcer la coopération entre les pays d'Europe ont rencontré une large adhésion auprès du public européen. Et cela non seulement à propos des relations entre les pays de la Communauté, d'une part, et leurs voisins de l'Ouest et de l'Est, d'autre part, mais encore à propos des relations entre les pays de la Communauté même. Votre rapporteur estime qu'il appartient à cette Assemblée de débattre des avantages et des inconvénients de chacune de ces propositions. Les méthodes de la coopération internationale ne comptent-elles pas parmi les plus anciennes auxquelles on ait recouru pour organiser la vie sociale ?

Toutefois, les chances de succès de la coopération internationale sont malheureusement encore fort limitées pour le moment. Elles seraient plus grandes si les divergences en matière de politique mondiale, les discordances et oppositions en matière de politique étrangère et de sécurité n'obligeaient les divers gouvernements à suivre une voie propre ; si, hélas, aujourd'hui comme hier, la course au pouvoir au sein des États et les révolutions techniques ne forçaient quotidiennement les États à prendre des décisions autonomes. « Coopération internationale » pourrait donc être la devise idéale dans un pays dénommé « Utopie » ou dans un passé prétechnique. Dans l'Europe d'aujourd'hui, la coopération d'États indépendants ne suffit plus, non pas tant en raison des différences qui existent entre l'Europe de l'Est

et celle de l'Ouest — ce domaine est en pleine évolution — mais parce que, même en Europe occidentale, même entre amis et alliés, même et précisément entre les États membres de la Communauté, la vénérable procédure de la diplomatie internationale ne suffit plus. Si par ce moyen-là on peut administrer ce qui existe, il ne permet guère de s'attaquer, fût-ce fragmentairement, aux tâches nouvelles et urgentes et certainement pas de les parachever dans la mesure voulue. On n'en veut pour preuve que la triste expérience de la coopération technologique. Plus manifeste encore et politiquement inadmissible est l'incapacité de la Communauté et de ses États membres de faire face avec des moyens appropriés aux crises sectorielles. Lorsqu'une crise économique grave atteint un État membre, tous doivent en supporter les conséquences, du moins sur le plan économique : avec le Marché commun, une interception aux frontières est devenue impossible. Mais ni les institutions communautaires, ni les gouvernements des pays membres n'ont de pouvoir sur les origines de la crise, que celles-ci soient politiques, sociales ou économiques. Dans l'organisation politique actuelle de la Communauté, le proverbe allemand qui dit que celui qui paie acquiert n'est plus vrai : chaque particulier peut acquérir, mais tous doivent passer à la caisse.

Cette situation est politiquement intolérable et rien ne la justifie aux yeux des peuples. Les Six sont embarqués sur un même bateau, mais du point de vue « politique », ils sont rigoureusement séparés. Il n'existe pas de « règlement de bord », ni sur la manière dont les problèmes communs doivent être réglés et la route à suivre déterminée, ni sur le maniement du matériel explosif ou inflammable ; il existe encore moins d'« autorité » qui puisse garantir l'exécution de ce règlement. Chacun est « maître souverain » dans sa cabine, jusqu'au naufrage.

16. Cependant, selon votre rapporteur, ce serait une erreur que de vouloir, dans une obstination stérile, se contenter d'opposer une quelconque notion supranationale au concept insuffisant d'une « Europe des États ». L'expérience communautaire des dernières années montre, en effet, qu'à mesure que la Communauté progresse, la liberté d'action des États membres diminue fortement ; qu'elle n'en demeure pas moins nécessaire aussi longtemps que la Communauté ne possède aucune capacité d'action propre, notamment dans le domaine de la politique étrangère et de la politique de sécurité, et aussi longtemps que la base du pouvoir n'est pas la Communauté, mais la nation et l'État national ; aussi longtemps, en d'autres mots, que la lutte pour le pouvoir aura lieu dans les divers États membres, mais pas encore de manière suffisante à l'échelon communautaire. C'est pourquoi, ces dernières années, chaque gouvernement, chaque groupe politique, même partisan de la Communauté, est revenu, dans une mesure croissante, à une politique nationale, même si, dans certains cas, des solutions ont été trouvées dans le cadre de la Communauté.

Nous touchons ici du doigt la nature même du problème auquel se heurtent depuis vingt ans les

efforts d'unification européenne : la contradiction entre, d'une part, le monopole politique qu'est par essence tout État, ceux de la Communauté ne faisant pas exception à la règle, et, d'autre part, les impératifs nouveaux et les actions politiques qu'ils imposent. *Le premier de ces éléments oblige à renforcer le pouvoir national* et, partant, à employer les communautés elles-mêmes au service du monopole politique national : il empêche que les nécessités économiques acquièrent une importance politique et que les gouvernements les prennent pour base de leur politique. *L'autre élément, en revanche, porte à garder malgré tout foi en la Communauté* et, par-delà cette dernière, à chercher de nouvelles formes d'unification.

### **L'œuvre à réaliser : un marché commun politique**

17. La conclusion essentielle qui se dégage de l'évolution et de la situation de la Communauté est le rapport toujours plus manifeste entre une *organisation fructueuse des relations extérieures* de la Communauté (élargissement, relations entre l'Est et l'Ouest de l'Europe, politique étrangère et politique de développement intégrées, particulièrement à l'égard des régions voisines de l'Europe) et son *évolution politique interne*.

En principe, le Parlement européen a toujours partagé cette conception. A plusieurs reprises et avec insistance, il a réclamé la démocratisation de la Communauté, la participation des peuples qui la composent, notamment par l'élection du Parlement européen au suffrage direct. Mais jusqu'ici cette exigence est demeurée sans résultat appréciable. Pourquoi ? Parce qu'il eût fallu pour cela une force politique que le Parlement européen ne pouvait trouver en lui-même. Cette force, il en est dénué pour une double raison. La première, indépendante de sa volonté, c'est qu'il n'est qu'un Parlement de délégués. La seconde vient de ce que, hormis quelques exceptions, il a délibérément limité ses activités à une partie seulement de la politique européenne, à l'application des traités de Rome. Imposées ou voulues, ces deux contraintes ne peuvent être éliminées que conjointement. L'exigence d'une représentation des peuples au sein des institutions communautaires ne peut prendre de l'importance, du point de vue politique, c'est-à-dire devenir une question vitale, un élément essentiel des luttes électorales et de la conquête du pouvoir que si, en même temps, elle vise à une politique européenne intégrale, que si elle présente une option qui ne tende pas à rejeter sur les États nationaux le soin de régler les problèmes proprement dits, mais permette de considérer ceux-ci comme une affaire communautaire.

Il sera vain, cependant, de réclamer un renforcement de la démocratisation de la Communauté aussi longtemps que les États européens seront, chacun pour soi, un champ clos de la lutte pour le pouvoir, un monopole politique. La construction d'une

communauté politique s'opposera, jusqu'à un certain degré, aux intérêts de ceux qui actuellement monopolisent le pouvoir, qu'il s'agisse du gouvernement ou de l'opposition. Voilà en dernière analyse pourquoi, depuis des années, le Parlement européen a de plus en plus été amené à critiquer l'activité ou l'inactivité politique du Conseil de ministres, ainsi que des gouvernements nationaux, des administrations et des organisations politiques sur lesquelles le Conseil s'appuie. De toutes façons, les monopoles politiques fermés n'ont pu jusqu'à présent inciter que dans une mesure limitée les citoyens politiques à une participation active.

C'est précisément pour cette raison que les problèmes vitaux de la Communauté ne se sont pas cristallisés comme tels dans la formation de la volonté politique des peuples. Et le fait que, dans de larges couches de la population, « l'idée de l'Europe » recueille une vague adhésion ne prouve pas grand-chose.

18. Le Parlement européen peut et doit donc jouer un rôle décisif pour que la limitation de la politique communautaire à la diplomatie intergouvernementale et à l'économie soit levée. Au cours de la première phase de l'intégration, il a fréquemment estimé que sa tâche consistait davantage à faire connaître aux peuples la volonté et la politique de l'exécutif auquel il se sentait allié dans la lutte pour « une Communauté plus forte », au lieu d'assumer la tâche première d'un Parlement, qui est de représenter la volonté des peuples auprès de l'exécutif. Le Parlement est parti de l'idée que cet exécutif européen était le mieux à même de défendre efficacement et équitablement les intérêts des peuples européens et que pour restreindre l'influence prédominante des gouvernements nationaux, il était nécessaire de renforcer celle de l'exécutif communautaire.

Mais, sous les seules conditions données et reconnues par le Parlement européen, cette politique ne pouvait conduire au succès. Non seulement parce que la base politique était trop mince, mais surtout parce que la construction de la Communauté économique est politiquement une voie à sens unique : les entraves aux échanges commerciaux ainsi qu'à la circulation des marchandises et des personnes ont été supprimées, mais non pas celles qui empêchent les échanges de vues politiques. Les échanges sont restés limités à l'échelon national, l'opinion politique s'est formée, et continue de l'être, dans les limites nationales. La formation de l'opinion et de la volonté à l'égard des problèmes de la Communauté est restée dans une large mesure l'affaire de la diplomatie internationale.

Votre rapporteur — ainsi que le Parlement n'a cessé de le faire — a rappelé les faiblesses et les conséquences néfastes de cette procédure insuffisante. Tant que la formation de l'opinion s'effectue séparément au niveau national, il ne peut y avoir une politique européenne au sens concret du terme. La qualité d'« unité politique » ou d'État n'est pas en premier lieu la conséquence d'une administration

et d'une organisation communes, mais ce sont celles-ci qui constituent, dans les démocraties, les moyens nécessaires à la formation commune de l'opinion et de la volonté. *Ce n'est que lorsqu'une opinion politique commune et complète peut se former qu'une politique uniforme est possible.* Elle doit pouvoir s'appuyer sur une majorité articulée. Même si l'ancienne stratégie de l'intégration avait donné des résultats, si, le 30 juin 1965, la Commission et le Parlement avaient pu acquérir les pouvoirs qui leur seraient restés quasi insurmontables. Un exécutif européen ne peut, en l'état actuel de l'interpénétration politique dans la Communauté, constituer des majorités permettant d'imposer une décision dans des situations difficiles.

19. La condition minimale indispensable pour arriver à l'achèvement de la Communauté économique est une union politique. Mais, d'une part, il est peu vraisemblable, à considérer les expériences qu'ont dû faire les peuples européens dans les dix dernières années, que celle-ci puisse être réalisée dans un avenir prochain. D'autre part, elle ne pourrait être qu'un premier pas, rigoureusement limité dans ses effets. Ce qui limite avant tout ses effets, ce n'est pas l'absence ou l'insuffisance de volonté de la part des gouvernements. Ceux-ci peuvent difficilement manifester autre chose qu'une attitude de réserve en ce qui concerne les compétences de l'union ; ils ne peuvent donner leur accord à des décisions aussi longtemps que celles-ci risquent de s'opposer à la majorité de l'opinion publique sur laquelle ils s'appuient et par conséquent de remettre en cause les fondements de leur mandat.

Si l'union politique ne peut favoriser que dans une mesure limitée la formation de la *volonté* politique de la Communauté, elle peut contribuer pour une part importante à jeter les fondements nécessaires à la formation d'une *opinion* publique communautaire. En effet, qu'une décision ne puisse être prise, soit que l'on n'obtienne pas l'unanimité prévue par la procédure de vote, soit, dans le cas de vote majoritaire, que soient exprimées des réserves encore plus grandes que dans la Communauté économique (à condition que cela soit encore possible), dans l'un comme dans l'autre cas, les gouvernements sont obligés de répondre publiquement de leur attitude ; l'opinion publique manifeste son accord ou sa réprobation, bref, des problèmes de la politique commune deviennent un objet de discussion publique dans tous les États membres, c'est-à-dire en fait une question politique.

Le progrès le plus important que puisse dès lors permettre une union politique se situe en dehors de ce qu'elle pourra matériellement faire ; il se situe dans la discussion politique relative à la communauté qu'elle peut déclencher dans l'opinion publique. Il réside par conséquent dans une chose qui doit aussi se produire — étant donné qu'il ne faut guère escompter que cette union politique puisse voir bientôt le jour — sans elle : la suppression des frontières nationales que connaît la formation de

l'opinion publique, et la création d'une opinion politique communautaire.

Le seul endroit approprié actuellement pour forcer ces barrières est le Parlement européen. Son droit fondamental le plus important est de pouvoir arrêter lui-même et sans restriction son ordre du jour. De plus, il a été, dès 1961, invité par les gouvernements à inclure dans ses délibérations les questions de politique extérieure, de politique de sécurité et de politique culturelle des Six. Ainsi, la tâche légitime de cette institution communautaire est d'ouvrir la voie à un échange d'opinions au niveau européen, à la formation communautaire de l'opinion des peuples européens. Il y parviendra non pas seulement en prenant, comme par le passé, prétexte d'occasions particulières mais en se basant sur le *principe que l'ensemble de la politique européenne doit faire l'objet de ses délibérations et les déterminer*, en surmontant les obstacles qu'élève la diplomatie internationale dans la Communauté et *en traduisant en discussions politiques ce qui est un fait politique*, à savoir que l'ensemble de la politique de chaque État membre exerce une influence décisive sur chacun des autres États membres, que les développements intérieurs d'un pays membre entraînent ceux des autres dans leur sillage.

Si l'on parvient à supprimer les entraves à cet échange d'opinions, les conséquences ne se feront pas attendre. Les gouvernements et les partis devront tenir compte d'une tout autre manière des délibérations du Parlement, car celles-ci porteront des fruits dans la formation de l'opinion des différents peuples. La suppression des frontières pourrait avoir sur les échanges d'opinions politiques un effet analogue à celui qu'eut jusqu'ici la suppression des barrières commerciales — c'est-à-dire solliciter et libérer de nouvelles énergies, mais cette fois sur le plan de la politique. Tout comme la nécessité de faire face à une concurrence accrue s'étendant au delà des frontières nationales a donné un élan nouveau à l'économie, de même la politique se trouverait vivifiée par la création d'un marché commun politique.

20. Le désir de traduire en une participation politique au destin commun tout ce qui nous touche sur le plan de l'évolution économique, sociale et politique et d'assumer ainsi une plus grande responsabilité dans l'État et dans la société, voilà le moteur sans lequel il n'y a pas de démocratie et sans lequel la démocratie n'est que camouflage. Les peuples sont souverains en Europe, ils ne sauraient être réunis par une simple « intégration par le haut ». La politique européenne doit avoir pour objectif final d'aider le peuple européen souverain à prendre conscience de sa nouvelle situation politique, et de le conduire ainsi à une nouvelle prise de conscience, faute de quoi l'intégration ne se fera pas.

Elle ne se fera surtout pas politiquement. Sans doute peut-on espérer de l'actuel *interrègne* politique en Europe des avantages économiques, mais dans une mesure limitée seulement. C'est ainsi que

les problèmes du retard technologique ne peuvent être résolus que dans certains secteurs et pas les plus importants. D'ailleurs, les avantages escomptés seront relatifs : pour tel groupe social ils seront plus importants, pour d'autres moins. Mais des avantages moindres, cela signifie, traduit dans la réalité politique, qu'il faut s'attendre à des modifications dans le rapport des forces politico-sociales, modifications qui s'exerceront à l'avantage de certains groupes de la société et au désavantage d'autres groupes. Quelles conséquences aura à subir tel ou tel groupe, cela ne dépend pas automatiquement de l'intégration économique. Cela dépend largement, comme par le passé, de la puissance politique des intérêts organisés ou du renforcement politique que lui aura valu l'intégration ou qu'il saura se créer avec son aide.

Quel renforcement politique telle ou telle catégorie peut attendre ou obtenir de l'intégration, n'est pas une question d'habileté ni de franchise, mais résulte avant tout d'une période de tension inhérente au processus d'intégration économique : d'une différence de degrés dans l'intégration des secteurs économique, social et politique.

Cette tension était voulue par les artisans du traité, non pas en tant que moyen de discrimination, mais en tant qu'élément moteur d'un renforcement de l'intégration, d'une intégration plus poussée. Malheureusement, ce renforcement n'a pas encore eu lieu et l'écart persistant entre les différents niveaux d'intégration risque d'avoir des effets négatifs et, contrairement aux résultats primitivement escomptés, de donner naissance, dans les États membres, à un groupe politiquement important de personnes lésées par l'intégration. Cela est surtout à craindre — si l'on ne parvient pas à une harmonisation sociale et si des institutions politiques communes ne peuvent être créées — pour les travailleurs et leurs organisations. En effet, l'intégration économique a pour conséquence inévitable, et même souhaitable, une modification des structures des entreprises et des secteurs professionnels, qui se répercutera toutefois suivant des modalités différentes sur les divers groupes sociaux. Une tendance à la concentration des entreprises, à la coopération et à la fusion internationale se manifeste depuis longtemps déjà dans la Communauté, et elle sera renforcée par la législation européenne des sociétés qui est envisagée et par ailleurs souhaitable. Simultanément, les possibilités de coopération des associations d'entreprises croissent elles aussi. Leurs objectifs et leurs conditions de travail seront, dans l'union économique, tant par branche que globalement, identiques à ce qui existe aujourd'hui dans l'économie nationale : elles seront en mesure de négocier en commun avec les six gouvernements ou leur organe représentatif, le Conseil de ministres, sur les conditions de concurrence, les réglementations fiscales et autres problèmes intéressant l'économie ; elles pourront négocier, compte tenu de leurs intérêts communs, au sujet de conditions sociales telles que l'augmentation des salaires, la durée du travail, etc., avec les organisations de travailleurs,

*séparées à l'échelon national, que sont les syndicats ouvriers.*

Cela modifie profondément le rapport des forces. Non seulement en ce qui concerne les décisions relatives aux fondements politiques de la vie sociale, mais aussi et surtout dans la pratique. Étant donné qu'il n'existe pas d'harmonisation sociale, et encore moins d'intégration, les travailleurs restent soumis à des lois divergentes, à des réglementations divergentes en matière de salaires, de sécurité sociale, de conflits professionnels, etc. Cela les oblige à s'orienter vers des objectifs différents, contrarie toute tendance à une coopération plus étroite et à une organisation commune de la défense de leurs intérêts. Mais c'est avant tout dans la pratique du conflit professionnel que le désavantage est le plus grand, dès l'instant où des entreprises européennes travaillent dans différents États membres sous une direction centrale, tandis que les travailleurs sont soumis à des lois sociales différentes et organisés dans des syndicats séparés ; cela modifie les chances de succès des travailleurs.

Mais ce qui, politiquement, pourrait arriver de pire à la Communauté serait que tard encore, elle en vienne à confirmer les reproches selon lesquels elle ne serait orientée qu'en fonction d'intérêts unilatéraux, elle ne serait créée qu'au bénéfice d'une partie des catégories sociales. Même un bien-être généralisé et croissant ne pourrait dissiper ce sentiment, et la paix sociale et, avec elle, la croissance économique s'en trouveraient nécessairement compromises.

21. Ce n'est pas pour poser le problème, d'ailleurs très discuté, de l'harmonisation sociale — qui mérite une étude particulière — que votre rapporteur s'est arrêté aux conséquences sociales de l'intégration économique. Ce qu'il a voulu souligner, c'est un problème essentiellement politique, à savoir les modifications qu'entraîne l'intégration dans la concurrence politique à l'intérieur de la Communauté. Si l'on pose la question de cette façon, elle peut être de nature non pas à engendrer une certaine retenue, mais au contraire à inciter des nouvelles forces politiques à rallier la cause de la Communauté. Si l'on pose la question de cette façon, elle peut être de nature non pas à engendrer une certaine retenue, mais au contraire à inciter des nouvelles forces politiques à rallier la cause de la Communauté, dans la mesure où leur puissance pourrait en sortir renforcée. Ainsi, la différence de niveaux d'intégration retrouverait sa fonction initiale dans la stratégie de l'intégration : à savoir en tant qu'élément de tension porter des fruits sur le plan politique et contribuer ainsi à une politisation générale de la Communauté. Alors on pourrait apporter une solution au conflit permanent entre et autour des différents détenteurs du pouvoir dans la Communauté — objet proprement dit de la crise —, et cela dans de meilleures conditions, au lieu d'en différer indéfiniment le règlement.

Mais avant tout, cela permettrait à la Communauté d'avoir une nouvelle conception de son rôle,

une signification politique, à condition pour elle de ne pas faire l'objet de cette révolte contre l'autorité, cette mise en doute qui a commencé à se manifester de plus en plus l'année dernière, mais, au contraire, d'incarner cet autre objectif offert à la jeune génération, c'est-à-dire cette organisation de la vie politique qui donne aux hommes ce que les États membres ne peuvent plus leur assurer, à savoir la sécurité, la dignité et le sens des responsabilités et qui, par là même, pourrait recueillir l'approbation générale en tant qu'autorité librement choisie.

Si l'on doit reconnaître que le mouvement de réaction contre l'autorité, exception faite de certains secteurs tels que l'université et l'entreprise, n'a guère dépassé le seuil d'une politique constructive, et que les troubles que ce mouvement a entraînés n'ont jusqu'à présent permis ni réflexion ni action constructives, il serait trop simple et dangereux de ne voir dans cette révolte qu'un irresponsable désir de destruction. Quel qu'ait été le but poursuivi par l'un ou l'autre groupuscule en organisant des manifestations, l'écho n'aurait pas été aussi large si la majorité des participants n'y avait décelé une revendication légitime : la volonté d'une participation propre, d'une organisation consciente du milieu ambiant et de la société, cette volonté d'autodétermination sans laquelle les démocraties ne sont rien d'autre que des systèmes sans vie, dénués de sens et de but.

Votre rapporteur croit reconnaître dans l'apparition de cette énergie politique, pour ainsi dire à l'état brut, l'un des événements politiques les plus importants de l'année écoulée. Son orientation finale ne peut être assumée seulement par les éléments rebelles, mais doit l'être par tous les éléments responsables de l'État et de la société. Ceux-ci doivent ouvrir des perspectives et des voies permettant de faire tomber les entraves, désormais dépassées, de la coopération politique dans les institutions de l'État et de la société et de mener la jeunesse de l'Europe aux « nouvelles frontières » de l'avenir européen. Peut-on mettre en doute que cette volonté d'autodétermination — s'il lui est donné de s'épanouir de manière constructive — permet d'espérer une impulsion libératrice en faveur de la politique d'unification européenne ? Si « l'affaire européenne » est un objectif valable — et cette conviction a invariablement déterminé les travaux du Parlement européen comme ceux de l'Assemblée consultative — peut-on mettre en doute que c'est là l'objectif à atteindre, pour tous ceux aussi qui, sous une forme nouvelle, veulent librement disposer d'eux-mêmes, assumer leurs responsabilités ?

22. Il y a vingt ans, au moment du congrès de La Haye, il semblait utopique de vouloir réaliser le peu de coopération et de communauté auxquelles nous sommes malgré tout arrivés aujourd'hui. Il y a 180 ans, il semblait utopique de vouloir édifier une société qui ne serait plus assujettie à une seule place. Aujourd'hui, il ne peut être ni plus ni moins utopique de vouloir créer en Europe une situation

telle que tout désir d'assumer soi-même ses responsabilités puisse être satisfait.

Ceux qui, pour le moment, ne font que se rebeller deviendront une force politique lorsqu'ils auront reconnu qu'ils ne peuvent secouer une autorité contestée contre laquelle ils s'insurgent qu'avec l'aide d'un État approprié — et non dans l'anarchie. La question est de savoir quel est cet État approprié. Est-ce la Communauté politique dont le Parlement européen n'a cessé de préconiser la création ?

La question ne se pose pas seulement à ceux qui se rebellent, mais aussi et d'abord aux forces politiques établies et à leurs porte-parole. Sont-elles aptes à s'engager dans un processus d'étude semblable à celui qu'elles ont entamé il y a vingt ans lorsqu'elles ont inauguré la politique d'unification de l'Europe ? Trop souvent, dans le passé, les partisans de cette unification n'ont guère fait plus que de repeindre leurs vieilles huttes délabrées au lieu de les démolir et de les reconstruire sur de nouvelles fondations.

Ces deux éléments, aussi bien les changements de la conscience politique des peuples qui s'annoncent à grand bruit que les exigences particulières de la situation mondiale obligent à une révision impitoyable des actuelles stratégies de la politique d'unification européenne.

### 23. Des conclusions s'imposent :

1<sup>o</sup> Sur la voie d'une unité plus profonde et plus large de l'Europe, des problèmes surgissent qui ne sont pas moindres mais au contraire dépassent en proportions ceux qui se posent dans la Communauté des Six. L'expérience acquise par la Communauté est donc de la plus haute importance pour toute tentative visant à un but se situant au delà de la Communauté. Reste à savoir si le degré d'unité en matière de politique extérieure et de politique de sécurité peut être moins élevé que dans la Communauté, si certaines méthodes de formation de la volonté moins « communautaires » et plus internationales seraient appropriées à cette fin.

2<sup>o</sup> Pour l'avenir de la Communauté elle-même, le problème de son élargissement et celui de la création d'une Communauté politique sont indissolublement liés. *Le succès se mesurera à la capacité d'action commune*, les États membres étant déchargés de la nécessité de prendre des décisions dans la mesure même où s'accroît le pouvoir de décision des institutions communautaires.

3<sup>o</sup> Pour que la politique d'unification européenne puisse être réalisée pas après pas, pour que la Communauté puisse s'élargir et parachever son développement intérieur et pour que de nouvelles relations puissent s'établir entre les pays d'Europe orientale et ceux d'Europe occidentale et se développer à l'avantage de chacun, une

condition primordiale s'impose, à savoir l'existence d'une politique en matière de sécurité. Dans un monde où les moyens de contrainte, les armements et la menace jouent encore un si grand rôle, il n'est pas de politique réaliste qui n'en tienne compte. Cela est vrai aussi de toutes les intentions tendant à réduire et à éliminer l'humiliante et épouvantable menace que cons-

titue la masse des moyens de contrainte actuellement accumulés.

- 4° Enfin, la question se pose, pour toute conception de la politique européenne, de savoir sur quelles forces politiques et sociales elle compte s'appuyer et quel intérêt elle s'engage à défendre.