

POLITIQUE

REVUE INTERNATIONALE DES DOCTRINES ET DES INSTITUTIONS

TOURNANT DES INSTITUTIONS

- Lucien NIZARD.** — Les nouveaux Etats : aboutissements et commencements politiques 209
- Dusan SIDJANSKI.** — Où va la démocratie européenne ? 241
- Jean ROCHE.** — *En France* : le mirage de la révision constitutionnelle 254
- R. Wallace BREWSTER.** — *Aux Etats-Unis* : la séparation des pouvoirs aux prises avec les nouvelles forces politiques 275

LES IDÉES ET LES HOMMES

- Pierre ARNAUD.** — L'idée de constitution : Colloque de *l'Institut international de philosophie politique* (10-11 juin 1961) 294



Revue trimestrielle Juillet-Septembre 1961 Nouvelle série n° 15

PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU C. N. R. S.

OÙ VA LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE ?

par

DUSAN SIDJANSKI

Privat-docent à l'Université de Genève

Que la démocratie, mode de gouvernement fondé sur l'autonomie de l'homme et sa libre association avec ses semblables, soit une révolution d'idée pleine de promesses, cette affirmation provoque aujourd'hui un sourire sceptique. Comment peut-on parler ainsi d'une pièce archéologique ornant le musée des valeurs européennes ? La démocratie, nous avons fini par le croire, serait aussi vieille que l'humanité. Pourtant, rien n'est plus faux. L'histoire des peuples est faite de régimes autoritaires. L'exception, c'est la liberté et la démocratie. Ces deux créations de l'homme font irruption à une époque récente. Après une brève apparition à Athènes au milieu d'une minorité d'hommes libres, elles cheminent lentement, véhiculées par le christianisme. Celui-ci bouleverse l'« ordre mondial » : il renie la tradition historique de domination et d'esclavage et proclame la dignité de tous les hommes. L'expérience démocratique relancée en Angleterre ne réalisera son expansion qu'au XIX^e siècle aux Etats-Unis et en Europe. Elle prend son départ avec la nation et l'industrialisation. Sa réadaptation radicale s'impose donc aujourd'hui. La nation ne peut survivre qu'intégrée dans une communauté plus vaste. Pour retrouver son efficacité, la démocratie doit s'assimiler les transformations profondes qui la rongent. Son avenir est lié désormais à l'avènement rapide d'une Europe unie.

Les transformations que voilent les habitudes et les institutions nationales apparaissent au plan européen : le mouvement qui s'est emparé des structures sociales figées, met à nu les forces vives et éclaire sous un angle nouveau les problèmes réels. Le complexe plongé dans un milieu naturel à l'*homo nationalis*, souvent imperceptible à son regard routinier, apparaît comme extrait des archétypes politiques existants. Malgré

l'inertie de l'idée, qui permet à Hegel de conclure à sa pérennité, la secousse européenne oblige à voir les données, à les repenser et à rechercher des solutions adéquates. Sur ce terrain dont les reliefs épousent les lignes de force, la science politique, prisonnière de la puissance nationale, se voit offrir la possibilité de filmer sur le vif le processus d'intégration et de transformation de sociétés nationales en société supranationale, ainsi que d'orienter la création de nouvelles structures et institutions. Nous nous sommes accoutumés à l'idée que l'homme est aussi un « projet », dont la réalisation s'insère dans un ensemble de projets individuels et généraux. Personne ne nie la nécessité de programmes et prévisions pour les entreprises. Nous commençons même à admettre la dissection du corps politique qu'opère la science. Mais nous trouvons parfaitement normal d'abandonner au hasard et à l'irréflexion la croissance du secteur *vital* qui imprime l'orientation et l'harmonisation globales à l'ensemble des activités sociales. L'indifférence compromet l'avenir politique de l'Europe. Le citoyen, l'intellectuel, l'industriel, le syndicaliste, le chef de famille, voire l'homme politique, trouve plus commode de *laisser faire* les gouvernements. Ceux-ci sont libres de choisir, de ne pas choisir ou de mal choisir. Or la démocratie européenne — son corps et son âme — ne peut être l'œuvre que de tous les Européens. A l'âge de l'atome, la *primauté du politique* (1) s'impose brutalement à tous les citoyens du monde. Activités sociales ou personnelles, métiers et loisirs, efforts scientifiques et créations artistiques, ainsi que le sort de l'homme, sont conditionnés, au sommet de la pyramide, par les grands choix politiques : autodestruction ou paix, liberté ou esclavage.

Les Européens ont une *responsabilité directe* — quelque solennel ou absurde que cela puisse paraître — à la fois *collective et individuelle*. Rien ne permet d'y échapper ou de la masquer. Il n'est plus possible de se retrancher derrière l'intérêt privé, la vie professionnelle ou le mépris de la politique; ni même derrière la technicité croissante du pouvoir ou sa propre ignorance ou impuissance. Les voies proposées par la technique demeurent subordonnées à l'option politique qui définit les objectifs et choisit la voie à suivre. C'est dire qu'il n'y a pas de fuite possible devant cette responsabilité qui est à la mesure de la chance inouïe de l'Europe : construire une

(1) Ainsi l'atome et les conditions actuelles nous ramènent à la conception grecque et aristotélicienne où la politique occupe le sommet de la hiérarchie. C. F. *Politique d'Aristote*, éd. M. Prélot, Paris, P.U.F., 1950, p. 1 et s. et M. Prélot, *La Science politique*, P.U.F., 1961, p. 17.

société démocratique à partir d'une densité de puissance humaine et matérielle, d'une richesse de différence reposant sur une communauté de culture, de principes politiques et sociaux qui créent une homogénéité d'attitudes fondamentales; bref, construire à neuf sur une sorte d'« harmonie préétablie ». Dans ces conditions, il importe de montrer au monde, et surtout aux nations neuves, que la démocratie n'est pas l'équivalent de l'inefficacité et de la passivité; de prouver par des actes que la démocratie représente une force jeune qui assure, à long terme et de la manière la moins mauvaise, l'épanouissement de la personnalité de chacun en association avec ses semblables. Pour que cette idée déploie toute sa dynamique, il faut troubler le doux sommeil des Européens et les amener à participer volontairement, mais d'autant plus activement, à la construction de l'Europe unie. Rarement fortune fut si prodigue pour que l'on hésite à la saisir par les cheveux, selon le mot de Machiavel. Tout refus d'agir se heurte, Khrouchtchev vient de le rappeler, à la question d'être ou de ne pas être. Il n'est plus temps de jouer à Hamlet.

Quelle démocratie ?

Certes, ici plus qu'ailleurs, définir c'est détruire. Il est évident que le monisme idéologique, le monopole de parti unique et de décision, soutenus par la force, ne peuvent qu'aboutir malgré l'ingéniosité du sophisme démocratique de la volonté générale incarnée dans un parti ou son chef, à la destruction de toute vie démocratique. La démocratie implique certaines conditions dont la disparition entraîne son éclipse. Ainsi, elle est indissolublement liée à l'idée de l'autonomie de la *personne* et de sa *réalisation sociale* en association libre avec ses concitoyens. Cette révolution, suggérée par le stoïcisme et répandue par le christianisme, apporte une vision neuve : l'autre n'est pas un objet, mais une personne semblable qui participe à la définition des fins, aux choix des moyens et à l'exécution de l'œuvre commune. A son tour, ce fondement rayonne à travers ses prolongements : liberté de pensée et de conscience avec ses corollaires sociaux : liberté d'expression, liberté d'organisation, liberté d'élection de ses gouvernements, etc. La démocratie suppose, à l'encontre des régimes dictatoriaux, un *pluralisme* d'idéologies, de centres de décision, de partis et autres organisations, de sources d'information. Elle consacre l'existence de différences, contradictions et tensions, ainsi que

d'une *opposition* effective (1). A l'inverse de l'uniformité forcée, la démocratie offre la possibilité de choix. La divergence cependant n'est pas absolue; elle présuppose un accord minimum sur le respect des différences, la garantie du pluralisme, ainsi que la reconnaissance de la personne d'autrui. Ce sont ces principes qui nous paraissent aussi naturels que l'air que nous respirons. Pourtant, toute idéologie ou organisation qui se propose — tels les partis communistes ou fascistes — d'établir la domination d'un pouvoir politique exclusif et absolu, menace, en dépit d'une coexistence fondée sur un accord pratique, d'étouffer la vie démocratique. C'est pourquoi le *consensus* fondamental est indispensable: celui-ci évoque, selon un philosophe pragmatique, le corridor d'un hôtel que doivent nécessairement emprunter tous ceux qui — idéologies, organisations et forces — habitent des chambres séparées. La pratique de la liberté et de la diversité passe par ce chemin unique.

Pour qu'il y ait *gouvernement*, il faut que de cette confrontation de points de vue et d'intérêts multiples résulte une volonté générale. D'où une procédure pour résoudre les conflits, régler la compétition et dégager des *décisions politiques*. Dans ce contexte, la démocratie se définit comme une lutte pacifique pour la conquête du pouvoir. Ce système doit donc garantir le choix effectivement libre des gouvernements responsables et contrôlés, ainsi que la participation directe ou indirecte des gouvernés à l'élaboration des décisions politiques fondamentales. Les grandes options devraient être réservées à la « compétence sociale » du citoyen. Sur ce fond se dessinent deux tendances divergentes que concrétisent soit un exécutif instable et faible, soit un gouvernement puissant et durable. La première forme, encore en usage en Italie et en Belgique notamment, a donné naissance à un mythe de la démocratie de l'Assemblée. En essayant de substituer une espèce au genre, elle a porté ombrage à l'idée même de la démocratie. D'ailleurs cette forme ne semble pas résister aux faits. Elle se caractérise par l'instabilité et par le mauvais fonctionnement des institutions; ou bien elle aboutit, après une crise de régime, ainsi que nous l'avons vu en France, au renforcement de l'exécutif, voire à un régime d'exception. A notre époque, seul un gouvernement fort semble capable d'assurer le fonctionnement correct des rouages d'une démocratie, qu'il s'agisse soit du régime présidentiel des Etats-Unis

(1) Cf. Raymond ARON, *Sociologie des sociétés industrielles. Esquisse d'une théorie des régimes politiques*, Les cours de Sorbonne, Paris, 1959, p. 217 et s.

avec l'élection directe du président, soit du régime parlementaire anglais reposant en pratique sur le gouvernement d'un des deux grands partis disciplinés. L'exécutif fort et stable se révèle mieux adapté aux transformations des sociétés modernes. Comme dirait La Palice, le péché mortel d'un gouvernement est son impuissance à gouverner.

En schématisant à l'extrême, on peut réduire à quatre les facteurs qui transforment le système démocratique :

1° La pression de *groupes* qui agissent en dehors et sur les structures et les institutions existantes. Ces groupes qui représentent des idéologies ou des intérêts particuliers, constituent des points de cristallisation de pouvoirs : groupes économiques, associations patronales, organisations syndicales, organisations confessionnelles, mouvements idéologiques, etc. Ils permettent la concentration de puissances autour d'un foyer d'intérêts idéels ou concrets; en exprimant et en défendant des besoins réels, ils servent d'intermédiaires spécialisés entre les individus et le pouvoir. Leur puissance pèse sur le parlement, les partis et le gouvernement (1), tandis que leur action demeure d'autant plus incontrôlable qu'elle emprunte des voies indirectes, sinon secrètes.

2° Le bénéfice réel d'une entreprise, le salaire réel des travailleurs dépendent, à longue échéance, de la croissance économique d'une nation ou d'un ensemble de nations. La bonne marche de toute unité de production est conditionnée par sa planification. A plus forte raison, le développement de l'économie d'un Etat ou d'une communauté d'Etats exige la définition des objectifs généraux ainsi que la coordination et l'orientation de l'ensemble d'activités publiques et privées. Cette *planification* souple oriente, avec le consentement des intéressés, leurs choix, stimule leurs initiatives privées qu'elle fait converger vers un objectif social et général (2). Cette fonction existe et doit être remplie dans chaque société moderne, sans égard au nom dont on l'affuble ou à l'organe qui l'exécute : plan souple en France, ou planification privée en Allemagne. Son absence débilite l'appareil de production et enrayer la progression, freins qui à la longue ne peuvent rester sans conséquence pour l'équilibre politique. Ainsi la stagnation économique pousse l'Angleterre à adopter la méthode de

(1) Cf. Jean MEYNAUD, *Les groupes de pression en France*, Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques, n° 95, Paris, Armand Colin, 1958, en particulier les chapitres III, IV et V.

(2) Cf. Pierre BAUCHET, *L'expérience française de planification*, Collection « Esprit », Paris, Éditions du Seuil, 1958, p. 36 et 102 et s.

planification à la française; de cette manière, elle espère assurer une croissance plus rapide et plus régulière de son économie. En outre, la compétition engagée entre deux systèmes sociaux, opposés par leurs conceptions philosophiques et leurs organisations politiques, oblige à rechercher le maximum d'efficacité dans le cadre d'institutions et de pratiques démocratiques.

3° La *technicité* croissante des tâches élargies de l'Etat rend plus difficile la participation et plus précaire le contrôle des citoyens. La marge de décisions réservées aux spécialistes, aux techniciens, croît de plus en plus. De ce fait, le pouvoir réel passe progressivement des gouvernants politiques aux mains des techniciens, experts et administrateurs. Ces catégories de néo-gouvernants font leur apparition dans tous les secteurs de l'activité sociale. Souvent, ils tendent à déborder leur champ d'action, invités ou forcés par la carence du pouvoir politique (1). Cette tendance accélère le déclin des assemblées parlementaires, des partis, et vérifie la loi de Parkinson. Bref, complexité et technicité contribuent au « dessaisissement » des politiciens et au désintéressement des citoyens; l'essentiel du pouvoir politique semble dérobé à leur influence et à leur emprise. A son tour, la résignation ou l'abstention accroît le pouvoir technique (2).

4° Face à cette invasion de l'abstrait et du technique — que traduisent bien les termes de *technocratie* et de *bureaucratie* — les peuples semblent réagir en manifestant un besoin croissant de *personnalisation* du pouvoir. Ce phénomène commun à l'Est et à l'Ouest a été rendu possible par les moyens dont on dispose pour transmettre l'image et le son. Le *leader* est à la portée du citoyen qui peut l'introduire, sans intermédiaire, vivant, à l'intérieur de son foyer. Ce contact immédiat, pourtant en sens unique allant du gouvernant au gouverné, assure la présence et l'influence de l'homme qui détient le pouvoir; le pouvoir abstrait et lointain revêt un visage, reçoit un nom. Ainsi, par-dessus les intermédiaires, partis et organisations, par-dessus la machine administrative, s'établit un rapport direct entre le chef de l'Etat et les citoyens. Contrepoids à la domination du technique, cette relation

(1) Cf. Maurice DUVERGER, *La VI^e République et le Régime présidentiel*, Arthème Fayard, 1961, p. 20.

(2) Cf. Jean MEYNAUD, *Technocratie et politique*, Études de Science politique, n° 2, Lausanne, 1960, Première partie : Le dessaisissement de l'homme politique, p. 13 à 49.

humaine rend possible un nouveau type de *démocratie immédiate* (1).

Sur quoi peut déboucher cette cohabitation illégitime de pouvoirs légaux et de puissances réelles? Trois issues sont possibles : la réadaptation des institutions démocratiques, la technocratie ou la domination des groupes de pression, la rupture de l'équilibre social pouvant aboutir à une mésaventure dictatoriale. De toute manière, la persistance de cette vie multiple à la Dr Jekyll, encouragée par la faible propension des sociétés industrielles à fomentier des révolutions, tend à vider les institutions politiques de leur substance au profit d'autres pôles de pouvoir. De fait, les partis en arrivent souvent à perdre la représentation des intérêts concrets des citoyens ou à se transformer en porte-parole plus ou moins déguisés des groupes de pression. Les risques de déséquilibre s'accroissent proportionnellement à la faiblesse de l'autorité politique, tandis que la réadaptation lente, mais inévitable, se heurte à la force de l'inertie et de l'habitude.

Comment oser s'attaquer aux archétypes politiques de la société moderne : la nation et la démocratie du XIX^e siècle? L'une constitue le problème espoir de l'Europe, contre laquelle se dresse le nationalisme, de toute sa vigueur passée. Cependant, l'Europe en création, libre de structures vieillies, ouvre toute possibilité d'adaptation ou d'innovation. Dès à présent, on constate que maintes réformes nationales sont introduites par le biais de l'Europe. Certains hommes politiques, hauts fonctionnaires ou hommes d'affaires, dirigeants syndicalistes contribuent à engager leur pays dans l'aventure européenne, convaincus que le dynamisme de l'intégration contraindra les vieilles nations à rajeunir leurs structures. Est-il besoin de rappeler le mirage moderne nommé *Marché commun*? certaines ressemblances de la C.E.C.A. avec le Commissariat au Plan? la collaboration dynamique entre groupes et particuliers? l'introduction dans la Communauté européenne d'une législation *antitrust* dont l'adoption a été retardée, sinon compromise au plan national?

D'autre part, problèmes et forces sociales surgissent au niveau européen; l'absence d'une autorité politique européenne grandit certains aspects restés dans l'ombre. Ainsi, par exemple, les groupes de pression, les techniciens et administrateurs comblent par leurs décisions le *vacuum politique*, au

(1) C'est à dessein que nous évitons d'employer, suivant l'exemple de Maurice Duverger, le qualificatif « directe » qui peut prêter à confusion avec la forme traditionnelle de démocratie directe.

lieu de les insérer dans un ensemble tracé par le pouvoir politique. Corps spécialisés, à intérêts partiels, ils accomplissent, à défaut d'une institution politique, les fonctions globales et engagent l'avenir politique de l'Europe. Cette situation répond, en partie, à un certain transfert de fait des influences réelles vers d'autres centres de puissance. Mais, en scrutant la nature et la portée de l'action de ces centres, on ne peut pas conclure à la dépolitisation. En réalité, rien n'est plus politique que cette dépolitisation. L'intégration européenne jette une lumière crue sur les problèmes que soulève l'absence d'une organisation politique adéquate.

La naissance de l'Europe fonctionnelle

L'Europe naîtra de la confrontation des *forces sociales*, des principes fondamentaux ainsi que de l'influence des *institutions* communautaires existantes. Le dialogue entre les idées et les faits a commencé. L'Europe naissante porte la double marque d'un projet politique et d'accidents historiques. Dès que l'utopie européenne formulée par quelques penseurs solitaires entre dans sa phase de réalisation sociale, elle déborde à la fois les frontières nationales, les idéologies et les partis. Suivant l'exemple de résistants français, hollandais, italiens, qui s'en réclament dès 1942, divers mouvements se constituent à la fin de la guerre pour lutter en faveur d'une Europe unie, fondée sur les principes démocratiques. Ces deux caractéristiques, relations immédiates ou supranationales et exigences démocratiques, qu'incarne avec force le Congrès de La Haye de 1948, se perpétuent à travers diverses formes d'intégration : Communauté européenne et Cour européenne des droits de l'homme. Ces courants, que favorisent les facteurs économiques et techniques, sont animés par un objectif commun : la création d'une union politique. Ainsi la C.E.C.A. traduit cette intention qui répond aux besoins de l'entente franco-allemande et d'un espace économique élargi. Inspirée par le Commissariat au Plan, la Haute Autorité qui faisait l'objet de la proposition Schuman-Monnet, a été flanquée d'institutions de contrôle sur la demande des petits Etats ; un Conseil des ministres, une Assemblée, une Cour. L'ensemble préfigure un appareil fédératif. Ces vellétés politiques se précisent dans la C.E.D. et son pendant, le projet d'une Communauté politique. Un accident devait stopper cette évolution normale : la politique intérieure a tué, aux dires de Jacques Fauvet, la politique européenne de la France. Après le rejet de la C.E.D. en 1954, un des observateurs les plus qualifiés, Raymond Aron, notait :

« Je n'hésite pas à écrire que l'organisation fédérale de l'Europe des Six est une idée morte. » A peine deux ans après, cette idée ressuscitait sous le couvert du Marché commun et de l'Euratom. Aujourd'hui, le progrès est tel que l'auteur de ce sombre avertissement n'hésite pas à poser la question du « patriotisme européen » (1).

Cet accident historique n'est pas sans laisser de traces : absence d'une autorité et d'un fondement politiques, division des exécutifs. La Communauté européenne ne repose pas directement sur la volonté des peuples européens, elle n'est pas issue d'un vote populaire, mais d'une manifestation de volonté des gouvernements membres. L'essentiel fait défaut à la Communauté : « un acte de souveraineté de tous les Européens » (Charles de Gaulle, 1950), jetant les bases d'une construction politique. Dépourvue de pouvoir général, la Communauté n'est investie de décision politique que dans des secteurs limités et spécialisés. C'est par ce trait qu'elle se différencie le plus d'une confédération d'Etats ou d'un Etat fédératif. Ceux-ci, en effet, partagent le pouvoir politique que les Etats se sont jalousement réservé dans la Communauté. Ce péché originel admis, que représentent en réalité les institutions de la Communauté ?

Quelles forces incarnent-elles ? (2) La *Haute Autorité* s'appuie sur l'insaisissable intérêt européen, mais surtout sur sa compétence technique et le bon vouloir des gouvernements. Indépendante, elle n'est pas « détachée ». Elle assure une certaine « représentation » par pays et par secteur grâce à ses membres, hommes politiques, hauts fonctionnaires, techniciens, personnalités appartenant aux cercles patronaux et syndicalistes. Sa compétence lui a valu une assez grande autorité auprès des intéressés. Son « pouvoir de compétence » d'ailleurs, qui évoque une liaison suspecte avec la technocratie, a été souvent dénoncé. En fait, cette autorité hybride, à la fois politique et technique, subit en sus une double tutelle politique du Conseil et de l'Assemblée. Le *Conseil* qui exerce un contrôle *a priori*, pèse lourd dans la balance des pouvoirs de la Communauté. C'est dans la logique des choses puisqu'il exprime collectivement les volontés nationales des Etats, principaux détenteurs de la puissance politique.

L'*Assemblée* assume le contrôle démocratique en représen-

(1) *La Querelle de la C.E.D.*, Paris, Armand Colin, 1956, p. 209 et *La Démocratie à l'épreuve du XX^e siècle*, Paris, Calmann-Lévy, 1960, p. 232.

(2) Pour plus de détail, voir notre étude sur « L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs », Extrait de la *Revue générale de Droit international public*, janvier-mars 1961, p. 38 et s.

tant bien imparfaitement les peuples de la Communauté; par le truchement de leurs élus nationaux, ceux-ci participent d'une manière platonique au pouvoir de critique et de censure à l'égard de la gestion de la Haute Autorité. D'un autre côté, le *Comité consultatif*, rattaché à la Haute Autorité, vise à associer à son activité les milieux professionnels concernés au premier chef par ses mesures. On perçoit là une reconnaissance officielle au plan européen de ces forces montantes, ainsi qu'un complément à la démocratie classique par la « représentation immédiate » de certains intérêts. De cette rapide anatomie des pouvoirs, il ressort que la Haute Autorité est le porteur attitré de compétences communautaires, mais que le Conseil polarise la puissance réelle qui a sa source dans la volonté des Etats. Cette situation de fait altère l'équilibre des pouvoirs initialement institué. La Haute Autorité commence par s'adresser plus fréquemment au Conseil; elle recherche son avis non seulement conforme, mais unanime; elle le consulte même en dehors des cas où le traité le prescrit. Le centre de gravité glisse, surtout à la suite de l'échec de la C.E.D., vers le Conseil des ministres. L'éclatement de la crise charbonnière qui entraîne une crise de l'autorité supranationale, marque le paroxysme de cette déformation.

Les deux nouvelles Communautés entérinent l'expérience de leur aînée. Elles consacrent le rôle central du Conseil. Ce changement ne prive-t-il pas l'Assemblée de son unique arme de contrôle? En effet, l'essentiel des responsabilités communes est confié à une institution irresponsable devant l'Assemblée européenne et les Parlements nationaux. Le contrôle démocratique s'amenuise, car il ne frappe que les actes ou les propositions des Commissions. Certes, dans la plupart des cas, le Conseil agit précisément sur proposition des Commissions, dont le dynamisme et la compétence constituent une garantie. Il n'en est pas moins vrai que dans ce rouage vital — collaboration des organes gouvernemental et supranational — le premier conserve à la fois le pouvoir de décision ultime et son irresponsabilité. Par compensation, les traités de Rome associent plus étroitement l'Assemblée, ainsi que le Comité économique et social, à l'élaboration de dispositions législatives. Mais il est normal que dans le cadre économique l'avis des intéressés et de leurs groupements pèse davantage que l'opinion plus désintéressée des parlementaires européens. D'ailleurs, les exécutifs recherchent le dialogue, même en dehors des voies tracées. De plus, l'Assemblée est un thermomètre politique ou un conseiller plus qu'un censeur. Son peu d'empressement s'explique par la technicité des problèmes, mais surtout parce qu'elle est dépourvue de pouvoirs parle-

mentaires par excellence : pouvoir législatif et contrôle budgétaire. De plus, elle demeure prisonnière d'étroites compétences économiques et techniques des Communautés que leurs effets tendent à déborder.

L'éveil des forces européennes

Projection des forces sociales qui leur ont donné naissance, les Communautés européennes, en particulier le Marché commun, ont à leur tour libéré un mouvement formidable. Cette explosion a ébranlé les structures vieillies et a dégagé, bien que partiellement, certaines tendances de rapprochement, d'action en commun, voire d'organisation au plan supranational. Ce mouvement contamine de nouvelles couches sociales, fait tache d'huile et suscite une compétition vive entre divers secteurs. En réalité, chaque secteur, chaque groupement économique, politique ou idéologique sera contraint de conquérir ou de défendre des positions qui, plus ou moins assurées sur le plan national, sont tout d'un coup remises en question dans la Communauté. Le secteur économique étant le plus directement touché par l'établissement du Marché commun, c'est lui aussi qui a réagi avec le plus de rapidité et de vigueur. D'où son avance à l'heure actuelle, que les autres — syndicats, partis politiques, gouvernants, institutions européennes — vont s'efforcer de rattraper. La compétition européenne est amorcée. Ce fond mouvant constitue l'assise la plus solide de la Communauté, ainsi que la matière première d'une organisation politique de l'Europe. Un coup d'œil doit nous aider à deviner les lignes de force qui s'esquissent et mettre en relief quelques problèmes dont la solution pèsera sur l'avenir de la démocratie européenne.

Le secteur économique s'adapte avec le plus de rapidité. Il constitue l'objet direct de l'action communautaire. C'est également un secteur particulièrement dynamique, aux structures mouvantes, en constant changement, où l'immobilisme coûte cher, quand il n'est pas puni de mort, un secteur dominé par la préoccupation d'une réalité tangible. Or, le Marché commun introduit un changement dans certaines données de base et impose de ce fait une perspective aux dimensions nouvelles. De plus en plus, les agents économiques raisonnent en fonction d'un marché élargi. En anticipant sur le rythme prévu pour la création de cet espace économique, les milieux économiques, pressés de poser des jalons, de conquérir de nouveaux marchés ou de défendre une place privilégiée, construisent déjà une

« Europe des affaires ». A la veille de l'accélération du Marché commun, son président Hallstein déclarait devant les industriels français que les institutions doivent à leur tour s'adapter au rythme imprimé aux affaires et rattraper l'accélération du secteur économique. Ainsi, un effet suscité par la Communauté devient à son tour un facteur de pression et un élément moteur du mécanisme communautaire. La chaîne de réactions et d'initiatives mises en branle par les décisions communautaires se répercutent à la fois sur les institutions et sur d'autres secteurs. Il se forme, d'actions en réactions, un cercle vicieux d'influences et d'effets cumulatifs. C'est ce processus en boucle de neige qui renforce la croyance dans l'irréversibilité de l'élan d'intégration. L'optimisme excessif n'est cependant pas de mise. Dans un article paru en 1930, Sforza parlait de l'Europe des ententes industrielles : en additionnant les solidarités socialistes on obtient une solidarité européenne. Celle-ci pourtant éclata au contact des forces nationalistes et belliqueuses. La Communauté européenne n'est pas encore entièrement à l'abri de ce danger. Privée d'une armature politique, elle est menacée d'éclatement par des forces politiques centrifuges. L'affaire algérienne et le partage de l'Allemagne en sont des exemples convaincants. Ce regard sur le passé fait ressortir les avantages du présent : l'existence d'un cadre institutionnel économique et le nombre impressionnant de liens organiques supranationaux. Dans le domaine de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, les organisations européennes dépassent en 1960 le chiffre de 80 (dont 54 pour l'industrie et 22 pour le commerce); à lui seul, le secteur agricole, avec plus de 80 associations professionnelles, est pratiquement organisé à l'échelon de la Communauté (1). Les formes de ces liens révèlent en outre une volonté de durée et de permanence. A côté d'accords de vente, de prix ou d'exportation, faciles à délier, on recense de nombreux accords de rationalisation, de spécialisation, de co-production, voire de concentration et de fusion (2). Cette solidarité d'affaires à affaires, difficile à défaire, envahit l'espace européen. Sa poussée irrésistible, plus évidente dans le circuit des grandes entreprises, institutions bancaires, secteurs

(1) Répertoire des organismes communs créés dans le cadre de la C.E.E. par les associations industrielles, artisanales et commerciales, Commission de la C.E.E., 1960; Répertoire des organisations agricoles non gouvernementales groupées dans le cadre de la C.E.E., Commission de la C.E.E., mai 1959; Bulletin de la C.E.E., 1961.

(2) Cf. Henri SCHWAMM, *La nouvelle Europe industrielle, Aspects de l'Europe en devenir*, Bulletin du Centre européen de la Culture, Genève, n° 3, 1960-61, p. 26 à 38.

dynamiques, touche également moyennes et petites entreprises, n'épargnant même pas l'artisanat. Elle secoue d'autres secteurs assoupis qui, pour assurer leur propre défense, sont contraints de réagir, à l'exemple du charbon et du textile. Cette intégration par secteur, par profession, par unités de production, constitue le facteur à la fois le plus dynamique et le plus puissant de la construction européenne. Faut-il rappeler que ces mêmes forces prédominent dans les divers pays de la Communauté?

Cette libération d'énergies économiques pose le problème de la structure interne des groupements économiques et des unités de production. La démocratie politique est-elle compatible avec une structure autoritaire et rigide dans le secteur économique? Ne doit-elle pas, au contraire, trouver un prolongement naturel dans une participation ou un intéressement effectifs des facteurs humains de production? A son tour, cette association n'exige-t-elle pas, pour être efficace et viable, des responsabilités, des connaissances accrues de la part de ceux qui sont appelés à participer activement à une entreprise? A l'échelle plus vaste, celle des économies nationales ou européenne par exemple, la démocratie implique l'existence de centres de décision autonomes et concurrentiels. Il est clair qu'une paralysie de la concurrence par de puissants réseaux d'ententes ou de domination, va à l'encontre du bon fonctionnement d'un système démocratique. La destruction des barrières protectrices, la mise en communication des économies nationales ont exposé dangereusement les positions des groupes et entreprises sur le marché national et ont rendu plus difficile leur domination dans le Marché commun (1). En même temps, les institutions communautaires sont chargées d'exercer un contrôle *antitrust*. Face à la puissance du secteur productif et financier doit se dresser un *exécutif fort*, fondé sur la participation aussi active que possible des citoyens. Or cette participation démocratique aux activités économiques et politiques ne peut se passer d'un certain éclairage, d'une information plus ample. Sera-t-il possible de sacrifier le tabou du secret des affaires sans immoler l'efficacité? L'expérience américaine s'insurge contre le mythe qui accouple l'efficacité et le secret. Il faudra bientôt se rendre à l'évidence : la démocratie vivante suppose un milieu économique plus transparent. Grâce à l'intégration, il y a progrès dans ce sens.

(1) Cf. notre brochure *Aspects matériels des Communautés européennes*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1961, p. 16 à 22.

A concentration du capital, concentration des *syndicats*. Cette « loi » semble favorisée par la Communauté économique qui concerne tous les travailleurs, tandis que les industries groupées dans la C.E.C.A. n'en emploient qu'un peu plus d'un million. Sur 17,5 millions de travailleurs syndiqués dans la Communauté, 13 millions à forte majorité allemande sont rattachés aux organisations C.I.S.L. et C.I.S.C. qui ont pris position en faveur du Marché commun (1). Les organisations syndicales qui sont à la fois les principaux facteurs de production et la force sociale capable de contrebalancer l'influence de la puissance économique, exercent une action organisée au niveau européen. Les voies institutionnelles sont ouvertes à leur participation aux activités de la Communauté : Comité consultatif auprès de la Haute Autorité, Comité économique et social, comités tripartites auprès du Fonds social, des Fonds agricoles et éventuellement dans le cadre des mécanismes antitrust. En dehors de cette participation officialisée, les syndicats peuvent recourir aux autres moyens d'action ou de pression en manifestant leur solidarité européenne : lutte en commun pour l'égalisation des conditions de travail dans le progrès, appui commun à certaines revendications nationales ou européennes, influence à exercer ensemble sur les institutions communautaires, les gouvernements, etc.

Depuis 1958, tant la C.I.S.L. que la C.I.S.C. possèdent leurs organisations européennes. Celles-ci néanmoins semblent pencher pour une forme confédérale et lâche. Dans l'ensemble, les syndicats européens ont déçu. Certes, ils ont réagi de concert contre la suppression de l'aide aux chômeurs accordée par la C.E.C.A., mais ils n'ont pas pleinement usé des possibilités institutionnelles. Encore moins sont-ils parvenus à définir en commun des objectifs européens, à orienter leur politique et à concerter leurs efforts de revendications. Paradoxalement, les syndicats à vocation internationale sont restés ancrés dans les « réalités nationales ». Leur solidarité n'a pas résisté aux problèmes concrets tels que celui du Borinage. L'idée d'une grève européenne demeure une abstraction, ou tout au plus un objectif lointain. Si l'on parle déjà d'une « Europe des affaires », l'« Europe des syndicats » ne fait pas encore partie de la langue courante. Leur action se heurte, nous le savons, aux divisions internes et à l'opposition des organisations faisant partie de la F.S.M., dont la C.G.T. française et la C.G.I.L. italienne. Forces indéniables au plan natio-

(1) Cf. J. TESSIER, « L'Organisation du syndicalisme ouvrier dans le cadre européen », *Revue du Marché commun*, juin 1959, p. 244.

nal, ces organisations qui réunissent quatre millions de travailleurs ouvrent une brèche profonde dans l'unité syndicale de la Communauté. Cependant, tout en étant plus lents, les travailleurs seront probablement contraints, sous la pression d'autres secteurs concurrentiels, à se donner une organisation plus structurée et plus efficace, au-delà des frontières nationales et, peut-être, de leurs divisions actuelles.

A l'échelon européen plus que national, les syndicats vont être obligés d'adopter une attitude plus pragmatique, de se dépouiller de réminiscences doctrinaires et de réflexes idéologiques qui, notamment dans les syndicats latins, freinent leur action revendicative. L'influence de la D.G.B. allemande pourrait jouer en faveur d'une attitude plus pragmatique. Pour affermir leur position, il semble que les syndicats devront procéder à des réformes que réclament depuis longtemps certains de leurs dirigeants (1) : se réorganiser à la base et décentraliser certaines fonctions afin de tenir compte de l'intégration de l'ouvrier dans son entreprise, de l'action des groupes économiques, des effets de l'intégration professionnelle, des activités régionales et européennes; former des dirigeants, des cadres et des militants, pour rendre à la fois plus efficace la défense des intérêts des travailleurs et leur collaboration aux diverses activités économiques de production, de planification et de gestion d'œuvres sociales. Bref, sous peine d'inefficacité, de désintéressement des travailleurs et de déséquilibre entre forces sociales, leur action doit plaquer sur le réel et peser de tout son poids dans la balance européenne. L'absence de syndicats, au moment où l'Europe cherche à se donner une forme, serait désastreuse. En effet, l'orientation de l'Europe unie dépendra en grande partie de l'unité et de la puissance de l'action syndicale.

Ces groupes d'intérêt, ainsi que les groupes de pression à objectif idéologique tels que divers mouvements européens, servent d'intermédiaires entre les intéressés et les institutions européennes. Leur influence, qui n'est jamais totale dans le domaine national, car elle s'insère dans un ensemble politiquement structuré et équilibré, devient déterminante sur le plan européen. Certes, les Communautés offrent un premier cadre institutionnel; mais leur champ, strictement économique et technique, est par surcroît partiel : les Communautés ne disposent pas d'instrument de coordination des politiques

(1) Voir à titre d'exemple G. DECLERCO, *Démocratie nouvelle et syndicalisme moderne*, dans « Les Formes nouvelles de la Démocratie », *La N.E.F.*, avril-juin 1961, p. 91 à 105.

économiques ni d'une monnaie commune. Sur ce point, leur organisation est plus lâche même que celle de l'Etat le plus libéral. De plus, une autorité et une structure politiques leur font défaut. Dans ce vide, les activités des groupes de pression acquièrent un poids et une portée insolites; ils jouissent d'une liberté inouïe, sans contrôle ni contre-poids politiques. Les risques sont multiples: groupes partiels par définition, ils tendront à remplir, en l'absence de pouvoir politique, des fonctions globales; certains groupes actifs se lanceront à la conquête de positions dominantes; luttes et conflits entre groupes représentant des intérêts différents surgiront au plan européen, échappant en bonne partie au pouvoir national. Ce sont là autant de motifs d'en appeler à l'arbitrage politique, face à cette épée de Damoclès qui menace à la fois l'équilibre social et l'avenir de la démocratie. La démocratie qui implique l'existence de nombreux foyers de décision, ne peut pas se contenter d'additionner dans un chaos naturel ces intérêts organisés, dont la somme ne reflète pas l'intérêt général. En effet, elle présuppose une organisation et une orientation globale de la société qui permettent de définir et de réaliser l'intérêt général. C'est dire qu'elle exige une autorité politique solidement assise sur un large *consensus*, la participation active des partis et des citoyens au pouvoir, ainsi que l'association des intéressés et de leurs organisations à l'élaboration de certaines décisions et à leur exécution.

Le retour des partis

Que deviennent dans cet ensemble les *partis politiques* (1), dont la fonction est précisément d'exprimer selon leur optique les intérêts et les orientations globales?

Ceux-ci, après avoir rempli un rôle essentiel mais momentané lors des ratifications des traités instituant les Communautés, semblent se contenter d'une place effacée dans le processus d'intégration. Comment expliquer leur indifférence ou leur réaction molle et inorganisée, alors que le souvenir de leurs initiatives prises en commun dès la fin de la guerre est encore vivant? Il y a là évidemment des symptômes généraux de maladies dont souffrent les partis. Ils n'ont pas su toujours s'adapter aux conditions nouvelles; se libérer des idéologies

(1) Voir notre article « Partis politiques face à l'intégration européenne », dans *Res Publica*, n° 1, 1961, p. 43 à 65.

dépassées ou de structures vétustes; garder le contact avec la réalité sociale, avec le progrès technique; demeurer des représentants effectifs d'intérêts et d'aspirations, fonction qu'ils abandonnent, du moins en partie, aux autres organisations sociales. D'ailleurs leurs divisions qu'ils conservent par routine ne contribuent pas à renforcer leur position au sein de la communauté nationale ou européenne. Souvent aussi ils restent trop attachés au mythe de la souveraineté, aux privilèges acquis, fascinés par la puissance étatique. Il faut néanmoins leur rendre justice: ils sont enfermés dans les frontières nationales du fait que là seulement ils peuvent accéder au pouvoir. Dans le cadre européen, rien ne leur assure leur fonction normale, en dehors de l'essai timide que constitue l'Assemblée parlementaire européenne. Les partis agissent parfois en groupes de pression dans la Communauté, par exemple lorsqu'ils s'efforcent d'influencer la nomination ou le comportement des grands commis européens. Cette situation est compréhensible: les pouvoirs que les parlements ont transférés ne sont pas exercés par un parlement européen, mais par des exécutifs. C'est ce manque de pouvoirs de l'Assemblée qui explique, dans une grande mesure, une certaine passivité des partis politiques. De toute évidence, leurs trois groupes à l'Assemblée, démocrate-chrétien, socialiste et libéral et apparenté, sont dynamiques, adoptent des attitudes communes sur les grands problèmes et instituent une collaboration selon leurs affinités idéologiques. Cependant, leur action est doublement limitée aux membres et aux compétences réduites de l'Assemblée.

Des élections européennes secoueraient-elles l'indifférence des partis? Du moins seraient-ils forcés de défendre leurs positions. Il est probable qu'ils chercheraient à s'assurer dès le début une bonne place au sein de cette Assemblée qui a vocation de parlement européen. La compétition pourrait s'aiguïser par la participation des partis communistes dans les pays où ils sont admis. En outre, la présence d'une opposition permanente et agressive à l'Assemblée stimulerait la cohésion et la discipline de groupes politiques. A son tour, l'Assemblée élue ayant acquis une légitimité plus directe, se sentirait à l'étroit dans ses compétences infimes et chercherait à les élargir. De ces pouvoirs réels dépendraient, en dernière analyse, la forme d'action et le degré d'organisation des partis politiques dans l'Europe unie. Pour le moins, ils tâcheraient de reconquérir dans la Communauté la place qu'ils occupent encore dans la vie nationale. On peut compter sur la dynamique de conservation si ce n'est sur la volonté d'expansion.

D'autre part, les élections redonneraient aux partis leur

vocation normale (1). Ils pourraient de la sorte participer à l'action gouvernementale ou au contrôle de celle-ci. A nouvelle fonction, nouvelle organisation. On supposera raisonnablement que les divers groupes à l'Assemblée élargiraient leurs organisations communes qui tendraient à intégrer les partis nationaux dans des espèces de fédérations européennes. Ces organismes supranationaux seraient une projection des trois grandes tendances qui caractérisent l'Assemblée, ainsi que la physionomie politique de la Communauté. En y ajoutant un *outsider*, le parti communiste, les forces électorales de ces tendances politiques se répartiraient comme suit : démocrates chrétiens 36,5 millions; socialistes 18,4; libéraux 17,6; communistes 10,8; et divers 8,5 millions (2). Ce tableau fait ressortir notamment le poids réduit du parti communiste, qui cependant bénéficie d'une cohésion rigide, ainsi que la nécessité d'organiser de grandes formations qui puissent canaliser ces courants majeurs. A cet effet, il est vraisemblable que les divers partis nationaux seraient contraints de se libérer de certaines idéologies locales ou périmées et d'accepter un minimum d'objectifs et d'organismes communs. Leur collaboration supranationale tendrait à devenir plus structurée, plus organique, en épousant une forme fédérative. Celle-ci exprimerait à la fois les objectifs globaux et les intérêts locaux, en assurant le dialogue entre diverses sphères, allant de la commune — base de la démocratie, selon Tocqueville — au sommet européen.

C'est le prix que les partis devront payer pour intéresser les citoyens et pour reconquérir leur rôle de représentants effectifs. Le Marché commun, qui n'épargne l'intérêt économique de personne, sera leur allié précieux. Par ce fait, il stimulera la participation populaire aux votes, à l'élaboration de décisions qui touchent tout le monde. Les statistiques électorales françaises corroborent cette supposition en attestant que la participation la plus massive concerne les votes sur le prix de la viande. D'ailleurs l'histoire des parlements nationaux la confirme : les impôts, les mesures concrètes ressenties directement par le citoyen éveillent son intérêt pour la chose publique. La Communauté semble tendre à ranimer ce rapport secret entre le citoyen, sa chose et la chose publique. Les partis

(1) Jean MEYNAUD, *Les groupes de pression en France*, op. cit., p. 37-38.

(2) Chiffres cités par P. E. P., *Direct elections and the European Parliament*, 24 octobre 1960, p. 28. Ces proportions ont été modifiées à la suite de récentes élections en Allemagne fédérale : socialistes et libéraux ont acquis environ 2 millions d'électeurs respectivement, tandis que démocrates-chrétiens ont enregistré un léger recul.

pourraient en outre assumer la représentation des intérêts des masses de consommateurs qui restent sans défense. Encore faut-il que l'Assemblée européenne soit armée de pouvoirs réels de contrôle démocratique. Les projets d'élections et d'une confédération européenne convergent vers la création d'une Europe politique où l'Assemblée trouvera son cadre naturel et une influence plus effective. Telle est la promesse que contient la déclaration de Bonn (juillet 1961) qui esquisse les premiers linéaments d'une communauté politique. L'éventail des pouvoirs exercés en commun s'ouvre; on vise à créer progressivement les conditions d'une *politique commune* qui consacrera l'œuvre entreprise par les institutions européennes; à instituer une coopération dans le domaine de l'enseignement, de la culture et de la recherche; à se consulter éventuellement sur la défense commune. Bref, par un de ces paradoxes dont l'histoire est prodigue, les auteurs de l'échec de la C.E.D. et de la Communauté politique relancent, sept ans plus tard, — en guise de repentir public — des projets similaires bien que plus modestes.

Le seuil du politique

Franchir le seuil du politique (1) implique, dans la réalité européenne de l'heure, le consentement à la fois des gouvernements et des peuples de la Communauté. En effet, on ne conçoit pas la possibilité d'un recours à l'élection européenne à l'encontre de la volonté des gouvernements; de même, l'on ne peut admettre la création de liens fédéraux ou confédéraux par accord des gouvernements mais sans adhésion populaire. Le « saut dans la politique » exige la convergence de ces deux facteurs. Il est trop tôt pour préciser la forme structurelle que revêtira cette volonté commune. Mais d'ores et déjà on devine ses contours d'après la proposition de Gaulle et l'engagement pris récemment à Bonn de progresser dans la voie d'une union politique des Six. A ses débuts, l'« imposante confédération » apparaît assez modeste. Elle sera certes coiffée d'un Conseil suprême de chefs d'Etat ou de gouvernement. C'est ce Conseil qui sera chargé de définir les objectifs de la

(1) L'expression « seuil de politification » est de Pierre DUCLOS, « La politification : trois exposés », dans *Politique*, Revue internationale des doctrines et des institutions, avril-juin 1961, p. 53.

politique commune, de dégager les grandes options et de prendre les décisions fondamentales, notamment en matière de politique étrangère. « Sommet européen », rendu organique et régulier, il délibérera d'abord à l'unanimité, puis, la méfiance faisant place à la confiance, à la majorité qualifiée voire simple. La cheville ouvrière de ce projet confédéral sera constituée par un organisme classique composé de ministres ou de délégués nationaux; celui-ci coordonnera et centralisera les activités des Conseils et Commissions spécialisés et préparera les décisions du Conseil suprême. Dans ce cadre nouveau, l'Assemblée européenne sera plus à l'aise. Elue au suffrage universel et direct, elle acquerra plus de poids dans l'élaboration d'une politique commune. Conservera-t-elle cet instrument imparfait dont elle dispose à l'égard des exécutifs, sa motion de censure? Sera-t-elle privée, au contraire, de tout droit de contrôle au moment précis où son fondement se trouvera consolidé? Immolera-t-on une des principales innovations des Communautés européennes, le contrôle démocratique? Quel que soit le choix des gouvernements, il est évident qu'une Assemblée issue d'élections directes devra accroître son influence sur le mécanisme politique ou se résigner à végéter à l'ombre du Conseil suprême.

Une autre question subsiste : a-t-on décidé de sacrifier le principe essentiel des Communautés qu'est l'*indépendance de l'exécutif*? En effet, le moteur central composé de représentants de gouvernements pourrait encore céder sa place à une *Commission politique indépendante* constituée d'hommes politiques les plus qualifiés ainsi que de présidents des commissions spécialisées : celle-ci aurait pour fonction non seulement de coordonner les travaux des comités, d'adresser des propositions au Conseil et d'exécuter ses décisions, mais aussi et surtout de garantir par son indépendance et sa haute compétence le caractère à la fois objectif et européen des décisions communes. D'ailleurs, il n'est pas exclu précisément que les petits Etats demandent, comme lors des négociations du Marché commun et de l'Euratom, plus d'indépendance et plus de pouvoirs pour la Commission politique européenne. C'est en effet d'après leur expérience dans la C.E.C.A. une garantie d'impartialité contre la prédominance que les grands Etats peuvent acquérir au sein d'un organisme intergouvernemental. La présence d'une institution indépendante à l'égard des gouvernements nationaux contrebalance le poids réel des grands Etats plus que l'égalité juridique.

A la base des décisions communes se trouvent les propositions de l'organe européen, qui ne peuvent être rejetées ou modifiées qu'à l'unanimité. Paradoxalement, l'unanimité est

ici au service de l'intérêt européen, et partant des petits Etats.

Dans la structure telle que nous venons de la décrire, tout a été mis en œuvre pour préserver, à tous les degrés, les intérêts nationaux. Cependant, quelque décevante que puisse être l'issue du débat engagé entre gouvernements, point n'est douteux que le mouvement d'intégration est sur le point d'entrer dans la voie politique. La décision de principe est prise. Indépendamment des objectifs visés ou des conséquences escomptées — dont d'ailleurs la vie réelle ne s'encombre pas — la création d'une Communauté politique accélérera le processus d'intégration à effets cumulatifs qui déborderont les prévisions. Dans l'histoire, les confédérations se sont désintégrées ou ont survécu en se métamorphosant en Etats fédéraux. Tout semble prédire que nous sommes au commencement d'une période de transition qui mène à la Fédération européenne. Cet aboutissement ne tient pas de la fatalité, mais de la volonté réelle des Européens.

Une démocratie intégrale et fédérative

Ce qui frappe dans cette esquisse, c'est la grande distance qui sépare l'imposant projet de la réalité européenne. Les obstacles majeurs à l'union européenne ne sont pas dans les faits, dans les intérêts matériels; ils sont d'abord — constate Denis de Rougemont — dans les esprits, leurs préjugés et leurs routines. Or, malgré le choc provoqué par les transformations dynamiques, on nous propose une superstructure classique et lâche. On construit l'avenir selon les modèles du passé. On s'obstine à ignorer les faits, on court le risque de confiner la démocratie en marge de la vie. De toute évidence, la coordination des politiques étrangères est indispensable. Pourtant, elle ne justifie pas le laisser-faire dans d'autres secteurs politiques. Si l'on désire construire une Europe harmonieuse, il faut prendre en considération les lignes de force ainsi que les exigences de principes. Une démocratie efficace vit de la participation de tous les éléments dynamiques — citoyens, partis, groupes — à l'élaboration de décisions et à leur application. Pour ne pas se limiter à un vote déposé dans l'urne tous les quatre ans, la participation doit comprendre les grandes sphères d'intérêt du citoyen et impliquer le partage équilibré de pouvoir entre le centre et les périphéries : le gouvernement central et les autorités régionales et communales; la centrale du parti ou du syndicat, leurs organisations locales

et leurs unités de base; le noyau d'un groupe économique, ses branches et ses entreprises. Autrement dit, il faut à la fois un *pouvoir central puissant* et une *décentralisation articulée*. Un appareil décentralisé facilite l'apport de chacun au niveau de ses capacités : le citoyen prend part aux activités de sa commune, l'ouvrier de son entreprise. Comment pourrait-il se désintéresser de ses intérêts le plus vivement ressentis ? Ces rouages assurent la collaboration d'homme à homme, mais ne se limitent pas aux microcosmes. Ils alimentent et fortifient le noyau central qui, par sa position générale, est seul habilité à prendre des décisions communes. Au sommet, l'orientation globale est le fait d'un pouvoir politique qui coiffe l'ensemble de pyramides partielles correspondant aux divers secteurs d'activités. Cette institution à double courant, de bas en haut et de haut en bas, se reflète dans la conscience qu'éprouvent les citoyens de leurs multiples allégeances — famille, ville, profession, parti, etc. — en même temps que de leur appartenance à une communauté plus vaste, nation et l'Europe.

Dans l'Europe en construction où dominant encore les forces centrifuges, un exécutif central fort doit imprimer une direction commune, garantir la continuité de la croissance harmonieuse et maintenir le contact avec les citoyens et leurs représentants. D'ailleurs, nous l'avons constaté, seul un exécutif puissant est à même de canaliser les velléités technocratiques, qu'elles soient l'œuvre de la bureaucratie publique ou privée; d'associer largement les groupes ou les représentants régionaux à son entreprise, tout en se réservant la liberté de décision; d'assurer l'exécution continue de plans à long terme. Faut-il rappeler que cette organisation sociale qui comprend à la fois une autorité stable et de multiples pouvoirs autonomes, facilite une planification démocratique et efficace ? Secteurs économiques et sociaux participent à l'élaboration du plan, dont les grandes options sont ratifiées par la Chambre; au niveau d'application, le plan s'appuie sur de nombreux choix de groupes ou d'individus qui l'adaptent aux conditions changeantes et diversifiées; son succès dépend de l'adhésion volontaire et active de l'ensemble des exécutants plus que des moyens de coercition; de son côté, la décentralisation qui porte à la fois sur les pouvoirs publics et sur les centres de décisions économiques, permet d'éviter les erreurs dues à une centralisation rigide et d'assurer un développement plus harmonieux des diverses régions : l'équilibre fédéral suisse contraste sur ce point avec le déséquilibre italien.

Dans l'ensemble, ces tendances et nécessités préfigurent une *démocratie* à la fois *intégrale* et *fédérative*. Intégrale, car elle concerne l'organisation interne de la plupart des sec-

teurs de la vie sociale : entreprises, groupes, syndicats, partis; fédérative, car elle réalise un partage de pouvoirs selon les sphères de besoins réels : contrairement au mythe de la souveraineté une et indivisible, elle reconnaît l'existence de foyers de pouvoirs autonomes qui renforcent, par leur participation, la puissance centrale. A l'inverse de l'optique classique, l'accent n'est pas mis sur le contrôle, la séparation et l'affaiblissement du pouvoir, mais l'association du plus grand nombre à la définition et à la réalisation d'une politique commune. De frein à l'absolutisme royal, la démocratie tend à devenir le principal moteur du pouvoir. Avec le fédéralisme qui semble réaliser la prophétie de Proudhon, elle apparaît comme une formule d'avenir. La vitalité de ces idées-forces se mesure à l'abus que l'on en fait. En paraphrasant Kant, on pourrait soutenir que non seulement tous les Etats membres d'une Communauté, mais aussi tous les secteurs qui les composent devraient emprunter, à des degrés divers, la forme démocratique et fédérative.

Des forces, tendances et principes fondamentaux se dégagent une orientation de la démocratie européenne. Ce schème à préciser subira l'épreuve des faits; des activités de gouvernements, de groupes et de particuliers construiront progressivement sa forme vivante. Dans sa perspective dynamique, l'imposante Confédération ou l'acte individuel revêtiront un sens. La démocratie est la grande chance de l'Europe. Elle demande la contribution active de tous les Européens. Les inviter à en discuter les problèmes, tel est l'objet de cet article.