

COLECCIÓN DE CIENCIAS SOCIALES

V SEMANA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES

SEPARATA

DE

COMUNICACIÓN SOCIAL  
E INTEGRACIÓN EUROPEA



INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES  
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA  
SECCIÓN DE PRENSA, INFORMACIÓN Y EDICIONES

1968

TAPsid/16

## LES PARTIS POLITIQUES ET L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Par DUSAN SIDJANSKI

*I. Partis politiques au plan national:* 1. Doctrine et programme. — 2. Elections. — 3. Parlements nationaux. — 4. Gouvernements.

*II. Partis politiques au plan européen:* 1. Collaboration des partis politiques. — 2. Partis politiques au Parlement européen. — 3. Partis politiques et tandem Conseil-Commission. — 4. Questions finales.

Le rôle des partis politiques dans l'intégration européenne s'annonce de prime abord comme marginal et ambigu. En effet, les partis ne semblent pas prendre une part active à l'intégration. Certes, ils ont été appelés à se prononcer sur les traités instituant les Communautés européennes au moment de leur ratification par les parlements nationaux. C'est d'ailleurs à cette occasion qu'ils ont été obligés de se définir par rapport aux problèmes de l'intégration. Paradoxalement, les transferts de certains pouvoirs parlementaires qu'ils ont ainsi approuvés ont été effectués, en grande partie, au profit du Conseil et de la Commission. De la sorte, la plupart de ces pouvoirs ne seront pas exercés par l'institution communautaire qui constitue la projection des parlements au plan européen — soit le Parlement européen — mais par l'exécutif bicéphale de la Communauté européenne. D'où résulterait un accroissement des pouvoirs du Conseil et de la Commission aux dépens du Parlement européen dans l'équilibre institutionnel de la Communauté. De ce fait, une des principales voies dont disposent les partis politiques pour participer à la formation des lois et au contrôle de l'exécutif est rendue inefficace. On peut donc légitimement se poser la question de savoir si ce renforcement de l'exécutif par le moyen de l'intégration n'est pas un simple détour pour procéder à des réformes du régime parlementaire continental, réformes qui par ailleurs s'inscrivent dans une tendance générale qui s'observe un peu partout. A cette question certains auteurs répondent qu'il s'agirait moins du renforcement de l'exécutif que d'une manifestation, au plan de la Communauté, des poussées technocratiques. Toutefois, quelle que soit l'interprétation que l'on adopte, les con-

séquences en sont identiques pour la participation des partis politiques à la direction de la Communauté.

Dans ces conditions, on est fondé à se demander si les partis politiques n'ont pas perdu au plan communautaire et européen, du moins dans une large mesure, leur vocation fondamentale à participer au gouvernement et à contrôler la gestion publique. Les pouvoirs actuels du Parlement européen ne semble pas offrir un cadre institutionnel propre à l'accomplissement de cette vocation qui constitue la caractéristique essentielle des partis politiques par rapport aux autres groupes sociaux. Cette situation particulière nous a amenés à considérer les divers organismes constitués par les partis nationaux ou par des dirigeants et militants appartenant à diverses tendances politiques, comme des groupes de promotion partisans. Certes les groupes politiques qui se sent formés au sein du Parlement européen s'apparentent aux groupes parlementaires et, de ce fait, tendent à échapper à cette assimilation. Mais étant donné que le Parlement européen ne possède pas de pouvoirs législatifs et budgétaires, leur action peut être souvent assimilée à une pression. En effet, à part la motion de censure dont l'emploi a été soigneusement évité, l'arme du Parlement européen est son avis qui, dépourvu de force contraignante, se rapproche plus du pouvoir d'influence et de pression que de celui d'autorité. Ces considérations semblent justifier, pour l'instant du moins, le rapprochement que nous avons fait entre ces groupes parlementaires et les groupes de promotion partisans.<sup>1</sup> Il n'en reste pas moins qu'en raison même de l'état fluide et évolutif de l'intégration européenne, cette question est ouverte.

Dans les études consacrées aux partis politiques et à l'intégration européenne, on distingue couramment deux plans, l'un national et l'autre européen. Pour des commodités d'exposé, nous adoptons cette distinction tout en estimant que le trait caractéristique de l'intégration est précisément une interpénétration croissante de ces deux niveaux.

## I. PARTIS POLITIQUES AU PLAN NATIONAL

### 1. Doctrine et programme

Quelle est la place qu'occupe l'Europe — Quelle Europe? — dans les doctrines et dans les programmes des partis politiques?

Certains partis tels que les partis démocrates-chrétiens (MRP en France) et les partis socialistes (continentaux) ont introduit l'Europe dans leurs programmes depuis la fin de la guerre. Y a-t-il eu une

1. J. MEYNAUD et D. SIDJANSKI, *Combats pour l'Europe. Structure et rôle des groupes de promotion*, à paraître en italien chez Ferro Edizioni, Milano.

évolution à ce jour? L'Europe a-t-elle fait son apparition au niveau local? A-t-elle atteint des couches plus larges de dirigeants, de militants, voire de sympathisants ou d'électeurs? Est-elle devenue une idée-force, une idée payante?

Les questions similaires se posent à l'égard de partis d'abord opposés ou réticents, puis consentants ou favorables? Pourquoi et quand le changement est-il intervenu, et quelle est son ampleur et sa portée?

On peut citer pour mémoire quelques cas: le revirement du parti socialiste allemand (SPD) et du parti socialiste nénnien qui s'est opéré lors de la ratification des traités de Rome; dès lors l'Europe s'insère dans leurs conceptions et dans leurs programmes (avec certaines conditions relatives à la politique sociale ou aux monopoles). Le changement intervenu dans le parti conservateur, et plus récemment dans le parti travailliste: l'adoption de l'idée européenne a posteriori.

Un autre cas intéressant est l'UNR (et le RPF) qui se fonde sur la conception européenne du général de Gaulle. Ici l'essentiel semble de distinguer les diverses formes que peut revêtir l'idée européenne et son évolution dans le parti gaulliste. D'abord limitée à la sphère des conceptions générales, l'Europe est inscrite, après son irruption lors des élections présidentielles de 1965, au programme de l'UNR-UDT pour les élections législatives de mars 1967 (opposition de l'idée réaliste de l'Europe au mythe de la supranationalité; accent sur l'apport effectif du gouvernement gaulliste à la réalisation de l'Europe communautaire).

L'opposition à l'Europe tend à s'atténuer, voire à disparaître. Le débat au plan idéologique ne se situe plus entre les pour et les contre, mais entre les différentes formes de l'Europe unie.

Les partis extrémistes font-ils exception? Dans quelle mesure certains partis ou groupes néo-fascistes ou néo-nazis n'ont-ils pas repris, en lui donnant un habit à la mode, la vieille idée de l'Europe hitlérienne? Cette frange partisane est restée largement inexplorée.

Quant aux partis communistes, opposants irréductibles du début, ils ont fini par admettre, sous la pression des faits et de la base peut-être, l'existence, voire un certain succès de cette nouvelle formule de collaboration capitaliste. Ne faut-il pas appliquer à cet exemple la distinction entre leur doctrine et leur stratégie et leur tactique? L'évolution la plus nette ne se manifeste-t-elle pas au plan de la tactique, soit de l'élément le plus sensible aux changements de fait? Ne doit-on pas tenir compte dans cette analyse de l'exclusion des formations de l'extrême gauche de la vie officielle de la Communauté européenne? Et de la récente ouverture vers l'Europe de l'Est entreprise ou endossée par les États membres de la Communauté?

## 2. Élections

La situation est différente au plan direct de l'action électorale. Pendant longtemps l'Europe a fait partie de l'arsenal des idées générales des partis politiques, tout en demeurant absente de leurs luttes électorales (au plan local en particulier). Même les partis traditionnellement européens tels que le MRP et certains partis socialistes n'ont-ils pas été forcés de renoncer à l'emploi du thème européen en raison de son inefficacité électorale? La situation a-t-elle évolué au cours de ces dernières années? A cet égard, l'exemple français paraît singulièrement intéressant : aux élections présidentielles de 1965, le thème européen a fait irruption dans la campagne, l'Europe a servi de tremplin électoral à la candidature de M. Lecanuet, la presse s'en est fait l'écho, et les discours télévisés des principaux candidats lui ont accordé une place de choix. Elle ne perd pas de son importance au deuxième tour, d'autant plus qu'il s'agissait de rallier les suffrages électeurs européens de M. Lecanuet. Le général de Gaulle consacre aux problèmes européens une séance télévisée tout entière (Entretien avec Michel Droit, 14 décembre 1965). La question se pose de savoir quelle a été l'influence réelle de ce thème sur le comportement des électeurs. Quelle que soit la réponse que l'on donne à cette question, il n'en reste pas moins que c'est pour la première fois que l'Europe a pénétré dans l'arène électorale en France. Ce fait est-il dû à la coïncidence de la crise de la CEE en 1965 et des élections présidentielles? On sait que les milieux professionnels intéressés et singulièrement les agriculteurs français ont été sensibilisés aux problèmes européens par la crise de juin 1965. Qui plus est, outre le livre blanc des organisations professionnelles françaises paru au début de novembre de 1965, la FNSEA a pris position le 23 octobre 1965.

« Dans ces conditions, le Conseil national, respectueux de l'apolitisme syndical qui lui interdit de cautionner un candidat, estime néanmoins qu'il manquerait à son devoir s'il n'avertissait pas solennellement les agriculteurs des conséquences du vote qu'ils émettront lors de l'élection présidentielle du 5 décembre : Les agriculteurs dans un tel vote effectuent leur choix en tant que citoyens et non pas en considération professionnelle. Mais ils devront prendre leur responsabilité en ayant pleinement conscience du fait qu'il serait de leur part parfaitement incohérent de demander à leurs responsables syndicaux de combattre une politique qu'ils auraient paru approuver par leur vote. » (Motion du Conseil national, octobre 1965.)

Par ailleurs, il faut rappeler que déjà depuis 1960 l'Europe devient un des sujets favoris de l'opposition en France. N'est-il pas raisonnable de supposer que cet argument aurait été de toute façon utilisé au cours de l'élection présidentielle? A cet égard, il serait nécessaire

d'analyser de plus près l'emploi — qui paraît plutôt modeste — de ce thème aux élections de 1962. Si le résultat de ces recherches devait correspondre à nos conclusions provisoires, l'hypothèse selon laquelle la crise communautaire de 1965 a donné une dimension électorale au thème européen tendrait à se confirmer.

Non moins intéressante est la question relative à la part réservée aux problèmes européens lors des dernières élections législatives de 1967. D'autant plus que l'on se retrouve ici dans un cadre électoral traditionnel et non pas nouveau comme dans l'exemple de l'élection présidentielle. Le thème européen a-t-il été plus souvent utilisé au cours des dernières élections législatives que par le passé? Les recherches disputées sur ce sujet rendent plausible cette hypothèse. En outre, on sait que dans le Guide pour candidats gaullistes les questions et réponses sur l'Europe figuraient en bonne place.

L'observation de ces phénomènes et la lecture des travaux qui y sont consacrés soulèvent notamment une question de méthode et d'interprétation. Les études de géographie électorale en France ont négligé l'importance du facteur européen dans l'élection présidentielle et à plus forte raison dans les élections législatives. Est-ce parce que ces travaux se sont centrés sur les aspects quantitatifs, sur la stabilité ou la mobilité de l'électorat, sur le comportement global par région ou par localité, et ont ainsi négligé les thèmes de la lutte électorale et les motivations du comportement électoral, — qu'ils ont tout logiquement tendu à minimiser le rôle du facteur européen? Cette interprétation partielle ne porte-elle pas parfois l'emprunte de l'opinion subjective de leurs auteurs? Ou l'exagération en sens contraire est-elle en revanche le fait d'observateurs favorables à l'intégration européenne? Cette question de méthode mérite un examen sérieux.

## 3. Parlements nationaux

C'est un aspect qui a été plus fréquemment étudié. En effet, les Parlements constituent un terrain propice pour l'observateur du comportement des partis politiques. D'autant plus qu'étant appelés à prendre des décisions sur la ratification, les partis représentés au sein des Parlements sont contraints à assumer des positions claires lors des votes et d'en donner des raisons.

C'est dans ce cadre que l'on a pu tester les partis politiques, analyser leurs positions concrètes et observer leur évolution. Les changements des partis socialistes allemand et italien se sont manifestés lors de la ratification des traités de Rome. A cette occasion, on peut saisir les clivages qui passent souvent à l'intérieur des partis (cohésion, discipline, divisions, etc.). Exemple : les études sur le rejet de la CED.

Les Parlements, et par son intermédiaire les partis, exercent un certain contrôle sur la politique européenne de leurs gouvernements. Par ce biais, ils peuvent chercher à imposer une certaine ligne de conduite, à infléchir ou à appuyer celle adoptée et suivie par le gouvernement. Exemple: les résolutions des parlements néerlandais et allemand à propos du renforcement des pouvoirs du Parlement européen, résolutions qui apportaient leur plein appui à la proposition de la Commission sur le financement de la politique agricole commune, mars 1965. De la sorte, les partis politiques cherchèrent à forcer ou stimuler leurs gouvernements dans leur politique d'appui à la Commission. Une question se pose: quel est le poids des parlements et des partis politiques dans le fonctionnement et le développement des Communautés? Quels sont les exemples de leur action? Les partis politiques s'efforcent-ils de jouer parfois le rôle de moteur ou d'accélérateur du mouvement d'intégration?

Il semble que, dans le cas précité, aucun gouvernement n'était pressé d'élargir les pouvoirs de contrôle financier du Parlement européen. Les gouvernements n'auraient-ils pas ainsi réduit leur marge de manoeuvre en acceptant la surveillance du Parlement européen alors qu'ils ont réussi à échapper à celle des Parlements nationaux? Peut-on admettre d'hypothèse suivant laquelle les exécutifs nationaux ont accru leur influence dans le mécanisme communautaire aux dépens de leurs Parlements? De ce fait, les partis politiques n'ont-ils pas été réduits à un rôle secondaire? Comment cherchent-ils à retrouver au plan communautaire la place qu'ils occupent dans les systèmes nationaux (sauf en France)? Est-ce en visant à élargir les pouvoirs du Parlement européen? Ou en augmentant leur contrôle sur les activités communautaires de leurs gouvernements? Par quels moyens?

Dans la mesure où les objectifs de certains partis politiques coïncident avec ceux de la Commission dans des cas déterminés, ceux-là sont-ils conduits à appuyer les efforts de celle-ci, voire à faire cause commune avec la Commission? Quels sont les exemples d'une telle alliance? Peut-on considérer que cette forme d'action commune ou de soutien est appelée à se développer à l'avenir?

En dernier lieu, est-il besoin de rappeler que le Parlement national est une scène de choix pour les conflits partisans. C'est là que s'affrontent la majorité et l'opposition, ainsi que divers partis ou fractions de partis entre eux. La politique européenne n'a-t-elle pas été objet d'un vote de censure contre le gouvernement français? Il serait intéressant de savoir si cette procédure a été utilisée par les partis d'opposition dans d'autres parlements de la Communauté.

C'est par la participation au gouvernement que l'action des partis politiques prend la forme la plus directe et la plus efficace. En faisant partie d'un gouvernement national, les formations politiques deviennent auteurs, par l'intermédiaire de leurs représentants, de la politique européenne gouvernementale et de sa mise à exécution. C'est pourquoi les changements de gouvernement ou de coalitions ont des conséquences sur son action au sein de la Communauté.

Un exemple: lors de l'élaboration de la législation antitrust, la déclaration obligatoire a été soutenue au Conseil par les gouvernements allemand et néerlandais et combattue par les autres gouvernements dont le chef de file était la France. Au Conseil du 6 novembre 1961, la répartition va être modifiée: le ministre belge des affaires économiques libéral est remplacé par un socialiste: à l'adversaire de la déclaration obligatoire s'est substitué un défenseur.

Il serait intéressant d'étudier les effets produits par les changements de gouvernement ou de la composition des coalitions en Allemagne (tandem DC-libéraux, puis DC-SPD) ou aux Pays-Bas où les changements ont été plus fréquents mais la position pro-européenne de la plupart des partis plus marquée.

L'ouverture à gauche en Italie n'a pas été sans effet. Entre autres, la participation des socialistes nénniens au gouvernement n'a-t-elle pas eu d'influence sur la participation des partis d'extrême gauche aux institutions de la Communauté? Deux représentants de la CGIL (CGT italienne contrôlée par le parti communiste et le parti nennien) siègent désormais au Comité économique et social. D'autre part, la question de la participation des partis communistes au Parlement européen a été soulevée sous la poussée des socialistes nenniens.

En France la situation est différente. L'autonomie de l'exécutif est accentuée à la fois par le régime semi-présidentiel et par la personnalité du Président. Quelle peut-être dans ces conditions l'influence des partis de la majorité? Ne peut-on pas envisager un clivage séparant les grandes options de politique européenne qui font partie du domaine réservé, des choix plus techniques qui n'excluent pas toute influence des partis de la majorité (et en particulier de leurs techniciens)?

Une dernière question: observe-t-on une stratégie commune ou des actions concertées des partis frères de la Communauté dont les moteurs seraient les groupes au Parlement européen ou les mouvements et organisations des partis au plan européen? Cette stratégie ou action concertée emprunte-t-elle la voie des gouvernements ou des parlements nationaux, voire les deux à la fois?

## II. PARTIS POLITIQUES AU PLAN EUROPÉEN

### 1. Collaboration des partis politiques

La collaboration des partis politiques s'est développée d'une part au plan international et d'autre part au plan européen.

a) Les *internationales* des principaux partis assurent cette coopération: Internationale socialiste (1951), Union mondiale démocrate chrétienne (1961), Internationale libérale-Union libérale mondiale (1947), Internationale communiste.

b) La collaboration au plan européen est organisée sous la forme de *mouvements partisans*: Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe (1947) devenu Mouvement de la Gauche Européenne (1961); Nouvelles Equipes Internationales (1947) qui ont pris le nom de l'Union Européenne Démocrate Chrétienne (1965); Mouvement libéral pour l'Europe Unie (1952).

Ces groupes de promotion partisans ont permis aux partis politiques, à leurs états-majors et à leurs dirigeants et militants de prendre une part active à la promotion de l'idée européenne. Quel est le rôle actuel de ces mouvements partisans?

Note-t-on une tendance des partis à se doter — en particulier au sein de la Communauté — d'une organisation plus solide? Les partis socialistes disposent d'une organisation structurée à plusieurs étages: Le Congrès des partis socialistes de la Communauté européenne, le Bureau de liaison des mêmes partis, ainsi que le groupe socialiste du Parlement européen, son bureau et son secrétariat. Une tendance similaire bien que moins affirmée s'observe dans la collaboration des partis démocrates chrétiens de la Communauté européenne. Ces nouvelles structures se sont constituées à partir de la collaboration au sein des groupes parlementaires du Parlement européen. Ces diverses formes de collaboration organisée seraient-elles des embryons des fédérations communautaires de partis ou de partis européens? La réponse à cette dernière question tient davantage de la prospective que de l'observation.

### 2. Partis politiques au Parlement européen

a) *Quelques remarques.* — La plupart des études portent sur les groupes au Parlement européen (recherche concentrée, observation limitée et aisée). Ce sont d'ailleurs ces groupes et leurs membres que déploient probablement l'activité la plus intense et la plus régulière au sein de la Communauté. En effet, malgré les tendances à la structuration mentionnées plus haut, les activités principales se

déroulent essentiellement dans les groupes parlementaires communautaires qui se sont constitués selon les affinités politiques et non pas d'après la parenté nationale. Une exception: l'Union Démocratique Européenne (UNR-UDT) reconnue officiellement en 1965; c'est un groupe uni-parti mais aussi uni-national.

Les grandes tendances politiques sont représentées au Parlement européen, à l'exception des partis communistes ou d'extrême gauche. Cette absence fausse l'image politique ainsi projetée des plans nationaux dans la Communauté européenne. N'est-ce pas là un premier déséquilibre originel de la représentation des forces politiques de la Communauté? Est-il possible de parler d'une Europe démocratique dans ces conditions? Cette absence des partis d'opposition radicale ne rend-elle pas trop monotone la vie du Parlement européen? En effet, le Parlement européen n'est pas seulement composé de partis en principe favorables à l'intégration, mais encore parmi ses membres on trouve souvent les parlementaires nationaux déjà acquis à la cause européenne. Les divergences portent plutôt sur les modalités que sur les objectifs.

La collaboration la plus intense se concentre au niveau des groupes parlementaires, puis semble se diluer à mesure que les cercles concentriques s'élargissent pour englober les différentes sphères des partis politiques (dirigeants, états-majors, militants, sympathisants, électeurs).

Cette collaboration inter-partis qui semble n'atteindre que des couches fort limitées n'est-elle pas restreinte par le rôle secondaire dévolu aux partis politiques dans l'intégration? Pour eux, la vie politique réelle avec la conquête et le contrôle du pouvoir ne se déroule-t-elle pas dans les cadres nationaux? C'est à ce niveau qu'ils peuvent participer au pouvoir. Au plan européen, en revanche, pas d'élections, pas de pouvoir politique général confié à une autorité européenne, pas de véritable parlement. L'exercice des pouvoirs communautaires limités portent sur des matières économique et technique. Les options fondamentales dans ces domaines leur échappent. De plus, ne s'agit-il pas là précisément des matières pour lesquelles le désaisissement des hommes et partis politiques est le plus fréquent et le plus accentué même au niveau national. N'est-ce pas là un double obstacle qui s'oppose à la participation des partis à certains grands choix politiques qui, dans ces matières et au-delà de leurs limites, engagent l'avenir des membres de la Communauté? Les exemples ne manquent pas: politique économique, monétaire, programmation, politique industrielle, scientifique, etc., position à l'égard des États-Unis, autant d'options fondamentales.

Est-ce à dire qu'au plan communautaire les partis se livrent à un jeu gratuit? Cherchent-ils simplement, en prévision d'un avenir plus propice, à se placer dès maintenant sur l'échiquier européen?

b) *Programmes européens.* — La plupart des partis frères ont en commun quelques principes directeurs. Ainsi, un certain libéralisme économique qui caractérise les conceptions des partis dits libéraux. Une inspiration commune qui anime les partis démocrates chrétiens.

Seuls les partis socialistes ont été à même de se donner un « Programme pour une action commune des partis socialistes de la Communauté européenne ». Dans ce programme, les partis socialistes ont pris position en faveur d'une structure fédérale, d'un exécutif européen soumis au contrôle parlementaire, de l'exercice du pouvoir législatif par un Parlement européen éventuellement composé de deux chambres. Par ailleurs — et en sus des thèses de la démocratie classique — on retrouve au plan européen les revendications des partis socialistes qui reflètent le réformisme qui a pris la place des mesures radicales telles que la nationalisation des moyens de production, etc. Le programme définit aussi la ligne de conduite générale dans les domaines de la politique énergétique, de la politique agricole, des transports, ainsi que dans le secteur social (position modérée). Ce programme est-il le commun dénominateur le plus bas établi à partir des conceptions des partis membres? Et pourtant, ce sont bien là le groupe et les partis politiques qui accusent le plus d'homogénéité et de cohésion dans la Communauté européenne.

Pour les partis politiques l'Europe ne s'annonce pas comme une occasion de rénovation et de modernisation, mais plutôt comme un rappel, sous une forme atténuée, des thèses traditionnelles?

c) *Groupes parlementaires.* — C'est l'aspect le plus souvent étudié. La première question est la procédure de nomination des parlementaires européens, procédure indirecte par laquelle on obtient une représentation au deuxième et au troisième degré (pas d'élections européennes, certains sénateurs membres du Parlement européen ne sont pas élus au suffrage universel lors de leur élection au parlement national). Quelle est la représentativité des parlementaires européens? Reflètent-ils et dans quelle mesure la réalité politique de leurs pays?

Rappel de l'absence des partis communistes qui représentent 20 % à 25 % de l'électorat en France et en Italie.

Nombre insuffisant de parlementaires européens en comparaison avec celui des parlementaires nationaux de chacun des trois grands pays.

Le problème de la durée réelle des mandats des parlementaires européens, leur importance dans la politique nationale de leur pays, leur activité pro-européenne dans le parlement national et dans la vie politique nationale. Leur activité personnelle au Parlement européen, etc.

Le problème de la représentation — à première vue déséquilibrée — des ensembles nationaux mais aussi des régions des différents pays. Une représentation à l'échelle réduite mais assez fidèle des partis politiques allemands, à l'exception des extrémistes marginaux (communistes interdits, néo-nazis non représentés). Assez fidèle pour les pays au Benelux, mais faussée pour la France et l'Italie. Le déséquilibre évident de la représentation des régions, avec la concentration dans certaines régions? Exemple italien: concentration au nord et à Rome.

L'inégalité entre les partis nationaux qui forment un groupe. D'une part, la prédominance de certains partis dans un groupe (DC italienne, sociaux-démocrates allemands) et l'absence d'autres partis (MRP qui compense partiellement sa faiblesse numérique par la personnalité de ses trois représentants). D'autre part, l'hétérogénéité entre les différents partis appartenants à un même groupe: cas limite: les libéraux et apparentés dont les vingt-six parlementaires appartiennent à seize partis (sept français, parti néo-fasciste italien). Le groupe DC compte seulement huit partis, mais leur tendance diffère considérablement d'un pays à l'autre (DC italienne et DC allemande). Les six partis socialistes forment le groupe européen le plus homogène, à l'exception de l'Union Démocratique Européenne (groupe national reconnu au Parlement européen).

L'organisation des groupes a fait l'objet de nombreux travaux. En gros, leur structure reflète leur degré d'homogénéité. Chaque groupe dispose d'un secrétariat (deux à trois personnes); les socialistes possèdent les structures les plus complètes et les plus solides, aussi bien pour le groupe parlementaire que pour la collaboration inter-partis (union personnelle entre le secrétaire du bureau de liaison des partis socialistes et le secrétaire du groupe parlementaire).

La question peu éclaircie est celle concernant les relations des secrétariats des groupes avec le secrétariat du Parlement européen. Le budget des groupes est une tranche du budget du Parlement européen (pour l'exercice 1963, les frais de secrétariat des groupes ont été de 86.800 d'u.c.). Le groupe DC reçoit aussi des contributions des parlementaires qui en font partie, ainsi que quelques apports volontaires. Il serait intéressant d'avoir des précisions sur les montants et l'origine des fonds dont disposent les groupes.

Un autre aspect important: les relations en collaboration entre les secrétariats des groupes et le secrétariat du Parlement européen (effectifs d'environ 500 personnes dont une cinquantaine appartenant à la catégorie de « dirigeants européens à plein temps »), ainsi que les influences mutuelles. Y a-t-il du fait de cette disproportion en effectifs une emprise du secrétariat du Parlement sur ceux des groupes politiques? Quelle est l'autonomie réelle des groupes dont les effectifs fort réduits font par surcroît partie du personnel du Parlement euro-

péen? Dans l'état actuel de la fonction parlementaire européenne cette interpénétration ne semble pas avoir de conséquences profondes.

Cette question en entraîne une autre: quel est le rôle réel du secrétariat du groupe dans la définition de sa ligne de conduite et dans son exécution? Dans quelle mesure le Prédident et le Bureau du groupe — ainsi que d'autres instances comme le Congrès et le Bureau de liaison des partis socialistes — ont-ils la haute main sur l'orientation et sur le comportement du groupe? Quelles sont sur ce point les différences entre les divers groupes? Quels sont leurs processus de décision?

d) *Activités des groupes.* — Ces activités peuvent être mesurées sous plusieurs angles: participation aux organes dirigeants du Parlement européen (Présidence, Bureau, Commissions, etc.); la part des différents groupes dans la présentation des rapports au Parlement européen: à titre d'exemple nous avons calculé qu'au cours de l'exercice de 1963-64 le rapport entre les membres des groupes et les rapports présentés s'établit comme suit: pour les socialistes, 24,8 contre 29,4 %; pour les démocrates chrétiens, 45,9 contre 44,1 %; pour les libéraux et apparentés, 18,2 contre 21,5 %, et pour l'UDE, 10,9 contre 5,8 %. Ce sont donc les socialistes qui déploient proportionnellement à leur nombre la plus grande activité de rapporteurs.<sup>2</sup> Par nationalité, ce sont les Bénéluxiens qui s'affirment comme les plus actifs.

L'action d'un groupe est également fonction de sa cohésion qui par ailleurs dépend de l'homogénéité de ses membres, de l'organisation commune et de son efficacité, de l'existence d'un programme commun. En exceptant le groupe UDE, c'est le groupe socialiste qui accuse le plus de cohésion et d'unité d'action. En revanche, le groupe libéral a des difficultés à trouver un dénominateur commun pour son action. La discipline des différents groupes — dont la position commune est exprimée par leurs porte-parole — est aussi fonction de ces divers facteurs et de leur cohésion.

Les divisions intérieures plutôt exceptionnelles dans le groupe socialiste sont plus fréquentes dans le groupe de la DC et quasi normales dans celui des libéraux. En fait, les libéraux laissent souvent

1. Il serait intéressant de savoir comment dans la pratique se nouent ces liens de collaboration. Quel est le rôle de l'appartenance politique des fonctionnaires du Parlement européen, de leur nationalité, de la langue, ainsi que d'autres facteurs?

2. Quel est le rôle que remplit le secrétariat du Parlement européen dans la préparation des rapports, ainsi que dans les commissions. La part réelle du secrétariat du Parlement ne dépend-elle pas de la personnalité du rapporteur ou du président de la commission, de sa compétence (ex. de Deringer dans l'élaboration de la législation antitrust) et de sa disponibilité.

la liberté de vote à leurs membres. Quels sont les cas récents de divisions? Exemples connus: divisions de la DC au sujet de la politique énergétique, des prix agricoles, de la planification, etc. Même le groupe socialiste s'est parfois divisé: politique des transports (socialistes néerlandais); en revanche, sa cohésion lui a permis d'affirmer son influence au Parlement européen (ex.: législation antitrust, prix uniformes des céréales).

Parfois les clivages à l'intérieur des groupes politiques se sont manifestés suivant les solidarités nationales. Exemples: les parlementaires néerlandais dans la politique des transports et les parlementaires italiens dans la politique énergétique (cas cité par Murray Forsyth, *The Parliament of the European Communities*, PEP, Londres, 1964, p. 36). M. Forsyth rapporte que, en cette occurrence E. Mattei, alors président de l'ENI, s'est rendu personnellement à Strasbourg en février 1962 pour s'entretenir avec les membres de la délégation italienne: tous à l'exception d'un seul ont voté en bloc, sans égard à leur appartenance politique, contre toute forme de protection en faveur des producteurs de la Communauté. (Plusieurs fonctionnaires du Parlement que j'ai interrogés à ce sujet n'ont pas pu confirmer ce fait.) Qu'en est-il? Ces cas de divisions par délégations nationales sont-ils fréquents? Tendent-ils à augmenter ou à diminuer avec le temps?

### 3. *Partis politiques et tandem Conseil-Commission*

Au niveau de la *Commission*, les partis politiques et notamment ceux de la majorité gouvernementale peuvent influencer la nomination des membres de la Commission. A titre d'exemple l'entrée des socialistes allemands au gouvernement n'est pas étrangère à la désignation d'un dirigeant syndicaliste dans la nouvelle Commission unique. L'opposition a peu de chance d'introduire ses représentants à la Commission surtout dans les pays où les gouvernements sont stables; par contre, les coalitions changeantes peuvent favoriser les partis d'opposition.

Les membres de la Commission s'ils n'appartiennent pas toujours aux partis gouvernementaux, leur sont souvent apparentés ou proches (voir la nomination de nouveaux membres de la Commission unique). Une fois en place, les membres de la Commission tendent-ils à se dépolitiser? Quelles sont les attaches qu'ils maintiennent avec leurs partis? (Rappel de la candidature de Marjolin aux élections de 1962.) Quelle est l'influence des gouvernements, et par leur intermédiaire, des partis de la majorité sur les membres de la Commission? Et celle des partis d'opposition qui cependant peuvent avoir des amis politiques dans la Commission (Ex.: Marjolin)? C'est le

problème des diverses allégeances de fait des membres de la Commission: allégeance communautaire, allégeance politique, allégeance nationale?

À quelques différences près, la question se pose d'une manière assez semblable pour les fonctionnaires de la Commission (et même pour ceux des autres institutions). Mais ici l'action des partis s'apparente bien plus à la pression qu'à une intervention directe comme dans l'exemple des partis de la majorité lors de la nomination des membres de la Commission. En effet, la décision ici appartient à la Commission sur laquelle les gouvernements et les partis politiques peuvent chercher à agir de l'extérieur.

Le facteur d'appartenance politique joue-t-il un rôle important dans l'effort des partis ou des groupes professionnels visant à infléchir les décisions de la Commission? Les partis politiques cherchent-ils réellement à influencer la Commission? Leur action ne peut-elle pas être assimilée à celle des groupes de pression (sans pour autant confondre la nature de différents groupements)?

Ici se pose la question de savoir quelle est l'influence du Parlement et plus particulièrement des commissions parlementaires sur les propositions et décisions de la Commission? Et des groupes politiques ou des partis politiques par leur intermédiaire?

Y a-t-il une tendance à la politisation de la Commission? Ses membres participent-ils aux réunions des groupes politique du Parlement? Ont-ils une certaine activité politique nationale (avant, pendant et après leur mandat européen)?

Au niveau du *Conseil*, il est fort probable que l'action des partis s'exercent principalement par le canal classique des gouvernements nationaux et de leurs représentants au Conseil. L'exemple cité de la législation antitrust (remplacement d'un ministre libéral belge par un ministre socialiste) est significatif. Est-ce un cas fréquent?

N'est-on pas fondé à se demander si cette influence des partis de la majorité n'est pas le fait davantage de leurs représentants qui siègent au gouvernement que des états-majors des partis ou des partis en tant que tels? Certes, lorsqu'il s'agit de grandes options au sujet desquelles la position du parti est bien définie (contrôle accru des trusts, par exemple), la distinction que l'on vient de suggérer perd de son sens. En revanche, elle redevient opérationnelle lorsqu'il s'agit de questions à propos desquelles la conception ou la position du parti n'est pas bien claire; ou encore lorsqu'une négociation serrée et rapide est engagée au Conseil. Dans ces circonstances, les partis ont peu de chance de pouvoir contrôler ou téléguider l'action de leurs représentants. La distance qui s'accroît entre les partis et leurs représentants augmentent la liberté de manœuvre de ceux-ci. (Les gouvernements eux-mêmes n'éprouvent-ils pas des difficultés dans ces cas à diriger la conduite de leurs ministres?)

Quel est le poids du parlement européen, de ses avis et rapports, dans les décisions du Conseil? Et à travers le Parlement, celui des groupes et des partis? L'action du groupe parlementaire et de ses membres ou partis politiques est-elle parfois concertée? Les efforts concertés à ces divers niveaux pourraient donner de meilleurs résultats au plan du Conseil, celui-ci étant plus accessible à l'influence directe des partis (de la majorité en particulier) que la Commission.

#### 4. Questions finales

Ce bref aperçu des problèmes que soulève l'activité des partis politiques au titre d'intégration européenne, est loin d'être complet. Son but était de suggérer quelques questions et réflexions.

Ainsi en conclusion on peut retenir une double question: 1° Quels sont les effets de cette collaboration des partis dans le cadre communautaire sur le comportement de ces mêmes partis et de leurs représentants au plan national (ces habitudes formées depuis bientôt quinze ans ont-elles des suites réelles)? 2° Quelle est l'influence des partis politiques sur les institutions communautaires et en particulier sur leur processus de décision et d'exécution? Les partis politiques ont-ils la possibilité d'avoir une réelle emprise sur la politique communautaire? N'a-t-on pas imposé trop de limites institutionnelles à l'action des partis dans la Communauté? Au même titre que les groupements professionnels, les partis participent surtout aux activités consultatives. D'où leur assimilation que, sous l'angle d'action ou d'effets, nous avons suggérée.

N'y a-t-il pas dans la Communauté une sorte d'équilibre — du point de vue institutionnel — entre partis politiques et groupes professionnels? Voire même une prépondérance de ceux-ci sur ceux-là? D'autant plus que, hors des cadres institutionnels, les groupements socio-économiques et les groupes d'affaires déploient une activité pratique bien plus intense en relation avec l'intégration européenne. D'ailleurs, les partis politiques n'apparaissent-ils pas comme à la traîne de l'évolution communautaire et des initiatives gouvernementales? Ils ne semblent pas en fait avoir entrepris une véritable action de promotion.

Une menace paraît les guetter: faute de modernisation, d'adaptation, de remise à neuf de leurs conceptions et de leurs moyens ou techniques, les partis politiques ne risquent-ils pas de rester définitivement en dehors de la course à l'intégration européenne?

Que nous réserve l'avenir? Observe-t-on des tendances à la fédération des partis existants? Croit-on à la possibilité ou à la nécessité de former des partis européens unifiés?

À cet égard, les expériences américaine et suisse montrent que les

partis nationaux ou fédéraux ne connaissent que des structures lâches et que leurs bases sont cantonales ou régionales (à l'exception du parti socialiste suisse). Donc pas de nécessité inéluctable, mais des possibilités ouvertes. Encore faut-il que les partis politiques éprouvent le besoin d'utiliser les possibilités que leur offre l'intégration européenne: possibilités de rénovation et d'actions de promotion.

Ainsi peut-être seront-ils en mesure de retrouver et d'accomplir leur vocation de partis politiques dans la communauté politique en formation.

## RESUMEN

*Los problemas que plantea la actividad de los partidos políticos en lo que concierne a la integración europea son múltiples. Su examen nos conduce a destacar dos cuestiones principales: 1.ª ¿Cuáles son los efectos de la colaboración de los partidos en el cuadro de la Comunidad sobre el comportamiento de estos mismos en el plano nacional?; y 2.ª ¿Cuál es la influencia de los partidos políticos sobre las instituciones comunitarias y, en particular, sobre sus procesos de decisión y ejecución? ¿Tienen los partidos una real influencia sobre la política comunitaria o, por el contrario, se les ha impuesto excesivas limitaciones?*

*La experiencia muestra que, en general, los partidos carecen de estructuras modernas adecuadas a las enormes posibilidades que para el cumplimiento de su vocación les ofrece la integración europea.*