



DENIS
DE ROUGEMONT
*L'ÉCRIVAIN
L'EUROPÉEN*

ÉTUDES ET TÉMOIGNAGES
PUBLIÉS POUR LE SOIXANTE-DIXIÈME ANNIVERSAIRE
DE DENIS DE ROUGEMONT

par

ANDRÉ RESZLER et HENRI SCHWAMM



LANGAGES

A LA BACONNIÈRE

ROUGEMONT L'OCCIDENTAL

Je tiens Denis de Rougemont pour une des personnalités les plus marquantes, les plus surprenantes et les plus accomplies de sa génération littéraire.

Dans son extrême complexité d'Européen, il apparaît, sur notre front occidental, comme le plus représentatif de ce que pourrait être, au regard de l'Histoire, une figuration scientifique de « l'HOMO EUROPEANUS ».

Ecrivain remarquable et d'une rare naissance, dans un style très pur et des plus exigeant, de parfaite élégance, il aura su, d'une voix qui lui fut propre, honorer notre communauté française de langue d'oïl et d'héritage celtique comme nul étranger ne l'a su faire depuis les grandes assises familiales du XVIII^e siècle français.

Comme tout être sensible à la source poétique de l'homme, il fut homme d'action autant que de pensée, se refusant à dissocier l'une de l'autre dans le profond mystère de la création.

J'ai connu personnellement l'attrait de sa très vive et chaleureuse amitié au cours de nos années communes d'exil en Amérique. Son inlassable curiosité et son agilité d'esprit, son avidité même, à vouloir tout saisir, tout embrasser et tout entendre, dans son amont comme son aval, du très grand flux en cours de précipitation, furent toujours pour moi le sel de nos amicales

discussions. Assoiffé de futur, sans rien céder à l'abstraction, cet implacable et souriant « Grand Inquisiteur » de haute sérénité sut garder son humanisme à hauteur de son humanité, ne dédaignant jamais de lever aucune carte à portée de sa main.

Puisse son alerte et chaleureuse présence, en pareille heure, nous tenir en éveil sur les rives menacées de notre vieille civilisation occidentale, c'est-à-dire atlantique.

St. John Perle
9 juin 1975

DE QUELQUES MOYENS DE RAPPROCHER LES INSTITUTIONS DES CITOYENS DANS L'UNION EUROPÉENNE

Rendre hommage à Denis de Rougemont, à l'homme, à son œuvre et à son action est une tâche difficile : comment lui exprimer mon admiration qui, chose exceptionnelle, n'a cessé de croître tout au long des vingt années au cours desquelles j'ai eu le privilège de collaborer avec lui ? J'ai choisi en définitive de lui offrir ces quelques réflexions sur l'Union européenne : quels sont les aspects démocratiques de l'Union ? La construction européenne ne se distingue-t-elle, au contraire pour l'heure, par son caractère technocratique ? D'où la question de savoir comment démocratiser les institutions et les politiques européennes ; c'est-à-dire comment rapprocher ces institutions des forces socio-politiques et des citoyens ; comment assurer la participation de ceux-ci à la construction progressive de l'Union européenne.

Autrement dit, je me propose d'aborder le problème de la distance qui sépare les citoyens des institutions européennes et de voir comment les associer au processus de l'élaboration et de l'exécution des politiques communes. En effet, ces politiques communes demeurent largement abstraites et incompréhensibles aux citoyens, voire à certains groupes et organisations. Il s'agirait donc d'introduire davantage de transparence dans ces processus en les rendant plus ouverts, ainsi que de dégager les options fondamentales qui se profilent derrière les méandres de la technicité.

I. DÉSÉQUILIBRE DU SYSTÈME ACTUEL

A propos du système actuel de la Communauté européenne, quelques remarques de base peuvent être rappelées : elles se réfèrent principalement au déséquilibre institutionnel dans la Communauté, ainsi qu'au déséquilibre des forces politiques par contraste avec les structures démocratiques des pays membres. Une première considération concerne les pouvoirs actifs dans la Communauté : la Commission n'a pas un fondement démocratique direct, mais son pouvoir est dérivé des Traités de Paris et de Rome, du consensus

des gouvernements membres, ainsi que de sa propre compétence et efficacité. Au moment de la ratification des traités, les parlements et les partis politiques en les approuvant leur ont donné une assise démocratique. Mais en même temps, ils ont établi une distance entre l'électeur européen, les forces politiques, les parlements nationaux d'une part et, d'autre part, les institutions communautaires actives représentées essentiellement par la Commission. De la sorte, la Commission demeure éloignée sinon coupée des bases démocratiques, situation qui est accentuée par le contenu hautement économique et technique de la Communauté. Tout en cherchant à se donner une allure politique, malgré sa structure et ses velléités d'institution politique, les membres de la Commission admettent qu'un écran demeure interposé entre eux et les citoyens européens. La Commission a cherché à se rapprocher dans une certaine mesure de ceux-ci en maintenant ses contacts suivis avec des groupes qui exercent des activités au niveau de la Communauté. Son service d'information a même établi des relations avec les différentes couches de l'opinion publique. Il n'en reste pas moins que face aux difficultés actuelles, la Commission a pris conscience de la nécessité de mobiliser directement citoyens et groupes.

Le déséquilibre institutionnel se reflète également dans le rôle marginal du Parlement européen. Cette institution représentative au deuxième et au troisième degré des parlements nationaux, ne dispose pas d'un fondement direct, ni de pouvoirs indispensables pour compenser le poids du Conseil européen et de la Commission, et pour en contrôler le fonctionnement. Alors que le contrôle juridictionnel a été établi dès le début et assumé par la Cour de justice, le contrôle démocratique et l'institution parlementaire ne sont qu'à l'état embryonnaire. Conscients de cette situation, la plupart des dirigeants européens sont d'accord pour procéder à des élections directes du Parlement européen (PE) afin de donner une base légitime à cette institution, mais aussi à la Communauté. L'importance des élections européennes apparaît clairement lorsque l'on compare la construction communautaire avec les systèmes démocratiques nationaux, qui tous sont fondés sur la légitimité directe renouvelée par des élections périodiques. La position ambiguë de la Commission, institution politico-technique, explique son adhésion ferme à l'idée des élections européennes directes.

Dans une certaine mesure, ce déséquilibre a été accentué par l'institution du Conseil européen, des chefs d'Etats et de gouvernements des pays membres. La participation directe des plus hauts responsables politiques correspond aux structures réelles du pouvoir dans les pays membres où le chef de l'exécutif remplit une fonction de premier plan. Elle correspond aussi à la nécessité d'agir dans

les domaines où les compétences n'ont pas été expressément prévues en faveur du Conseil des ministres ou de la Commission. Il semble en effet que, tant le Conseil des ministres que la Commission aient presque épuisé leurs capacités d'action ou qu'elles soient arrivées à la limite de leurs possibilités. Non pas des possibilités légales, car tout le potentiel des Traités de Rome n'a pas été exploité à fond ; mais des possibilités réelles car, après une phase de mise sur pied des mécanismes prévus par les traités, la Communauté est parvenue à un stade où pratiquement toute nouvelle action implique les responsabilités politiques au plus haut niveau. Cet aspect politique de l'action communautaire a été évidemment mis en relief par la crise énergétique et économique qui a secoué la Communauté dans son ensemble et en particulier certains pays membres tels que l'Angleterre et l'Italie.

En instituant le Conseil européen, les hauts responsables des pays membres ont cherché à se donner la capacité d'agir dans les domaines de plus en plus importants et décisifs pour la vie de leur pays et de la Communauté. Le rôle dévolu à ce Conseil européen consiste à prendre des initiatives nouvelles, à donner une impulsion politique à l'activité des autres institutions de la Communauté, à définir les grandes orientations et à formuler des politiques générales de l'Union européenne. Cependant, en créant cette institution suprême dans la Communauté européenne, les gouvernements des pays membres n'ont fait qu'accentuer le déséquilibre institutionnel : ils ont renforcé le pouvoir exécutif sans pour autant le rééquilibrer par un accroissement parallèle du pouvoir parlementaire. Ce déséquilibre qui comprend des risques certains pour le système démocratique de l'Europe a conduit le Conseil européen à prendre la décision de principe visant à organiser les élections européennes en 1978. Par ailleurs, il faut bien admettre que la création du Conseil européen et la participation des plus hauts responsables politiques des pays membres constituent un pas vers le renforcement de l'élément politique dans la Communauté européenne. Cependant, sans le prolongement des élections européennes, la Communauté pourrait glisser vers un système intergouvernemental en consacrant la primauté des gouvernements nationaux dans le processus d'union. Or, si ceux-ci ont des responsabilités principales dans ce processus, ils sont loin de constituer les seuls acteurs importants dans la formation de la démocratie européenne. En effet, les deux organes communautaires par excellence, la Commission et le Parlement, sont les seuls garants efficaces de l'intérêt commun européen qui n'est pas la simple résultante des négociations menées au sein du Conseil européen.

S'il est vrai que le Conseil européen diminue les risques d'une technocratie communautaire, il pourrait provoquer un affaiblissement

des pouvoirs du Conseil des ministres, sans pour autant permettre que celui-ci renforce son contrôle sur le comité des représentants permanents et les experts gouvernementaux dont le rôle dans la préparation de décisions n'a fait que croître. Tant le Conseil européen que le Conseil des ministres tendent à s'appuyer tout naturellement sur le travail du Comité des représentants permanents, et de son secrétariat général. Cette situation varie selon les activités et les domaines ; néanmoins la plupart des observateurs de la vie communautaire sont d'accord pour admettre le rôle important dévolu dans le processus de la Communauté au Comité des représentants permanents et à ses collaborateurs. Plus d'un de ces observateurs estiment que le rôle accru du Comité a renforcé l'élément technocratique dans la Communauté. En effet, si la Commission continue à jouer un rôle de plus en plus important dans la phase initiale du processus de décision, le Comité, lui, a pris beaucoup de poids dans la phase de la décision finale. Il filtre les propositions de la Commission et la plupart du temps cherche à élaborer un consensus qui est automatiquement entériné par le Conseil des ministres. Le Conseil des ministres et parfois même le Conseil européen ont pris l'habitude de lui confier certaines tâches importantes de préparation, de négociation et d'élaboration de compromis. Or, ce Comité n'a pas de responsabilité communautaire. De plus, il est constitué de hauts fonctionnaires et non pas de dirigeants politiques. Enfin, ayant à aborder des domaines fort variés et une matière très riche, le Comité a dû multiplier ses organes et groupes de travail. Dans la plupart des cas, cette activité de préparation est dévolue par les membres du Comité et leurs suppléants aux groupes d'experts gouvernementaux et de fonctionnaires nationaux. De cette façon, l'emprise d'experts politiquement « irresponsables » s'est développée dans la pratique du processus de décision communautaire. Par ce glissement des pouvoirs, on a en réalité accru, sinon rendu prépondérant, l'élément technocratique dans le processus de décision communautaire dans la mesure où les hauts responsables politiques n'interviennent pas de manière continue et efficace.

Ainsi donc, au moment même où la Communauté s'est vue doter d'un étage politique supérieur, elle a connu également un renforcement considérable de l'étage intergouvernemental inférieur. On est fondé à se demander si la participation et l'intervention des responsables politiques permettent à l'heure actuelle de compenser le rôle, en apparence modeste, mais continu et efficace des représentants, fonctionnaires et techniciens nationaux. Ceux-ci, en effet, forment un vaste réseau d'influences et de pouvoirs plus ou moins apparents qui pèse sur les décisions communautaires. Cette constatation, si elle est exacte, conduit également à poser plus directement

le problème de la démocratisation de la Communauté. A l'heure actuelle, il semble que la Communauté en difficulté soit de plus en plus acculée à choisir : faire le saut politique pour approfondir et élargir l'œuvre communautaire ou laisser aller à la dérive et à l'impuissance toute la construction européenne.

Le déséquilibre institutionnel a son pendant dans le déséquilibre des forces politiques dans la Communauté européenne qui se manifeste sous trois aspects : *l'absence de partis politiques* ou de fédérations de partis au niveau européen capables de promouvoir et de soutenir l'action de l'Union ; les quelques initiatives récentes visant à créer des noyaux de partis politiques, en vue d'ailleurs de la préparation des élections européennes, ne semblent pas, pour l'heure, susceptibles de créer une situation nouvelle et de rétablir l'équilibre politique dans la Communauté. Le deuxième trait bien connu concerne les organisations professionnelles européennes. Par nos travaux antérieurs, nous avons cherché à dégager la signification et l'importance de ces nouvelles structures professionnelles qui témoignent de la réalité en profondeur de la construction européenne. Nous avons constaté que les organisations professionnelles les mieux structurées, les plus nombreuses, appartiennent dans leur grande majorité à la solidarité patronale. En revanche, force est de constater l'organisation relativement faible, inachevée et essentiellement confédérale des syndicats européens.

Une structure relativement dense recouvre les principaux secteurs d'activités économiques et sociales dans la Communauté : environ 180 organisations fonctionnent dans le secteur industriel, un nombre légèrement inférieur dans celui des services, une trentaine dans le secteur agricole. La division du travail qui caractérise les secteurs industriel et de service se reflète dans les organisations verticales, fédérations par branche ou produit. Le secteur agricole connaît, comme au niveau national, une forte centralisation et une organisation verticale de principaux produits. Diverses organisations des professions libérales du secteur financier et des banques, ainsi que des organisations de consommateurs complètent ce tableau des structures professionnelles dans la Communauté. Sous cet angle-là, la répartition de ces organisations et de leurs structures apparaît comme une réplique de la réalité de différents secteurs dans la Communauté.

Le *déséquilibre* se manifeste néanmoins dès que l'on analyse cet ensemble des structures sous l'angle des *partenaires sociaux*, à savoir des organisations patronales et des organisations ouvrières. Les organisations ouvrières qui culminent dans la Confédération européenne des syndicats groupant plus de 30 millions de travailleurs, n'ont pas cependant la même structure verticale susceptible de contrebalancer avec efficacité les structures patronales. En effet, toute

cette organisation syndicale est essentiellement confédérale : quelques organisations de types fédéral et vertical constituent des exceptions à la règle : il n'en existe qu'une vingtaine pouvant s'ériger en interlocuteurs face aux organisations patronales. Bien que l'organisation ouvrière tende à reconstituer l'unité de l'action au plan européen, leur efficacité demeure douteuse au niveau des grands secteurs et des grandes unités de production. Pour remédier à ce déséquilibre, la Fédération européenne de métallurgie a formé quelques comités au niveau de certaines grandes entreprises multinationales telles que la Philips, ou au niveau de secteurs importants tels que l'aéronautique, l'électronique. Ces comités, qui n'ont pas encore acquis de droit de cité au niveau communautaire, constituent probablement une des tendances d'avenir pour les organisations syndicales. Dans l'ensemble cependant, l'organisation patronale, plus structurée et plus articulée, n'a pas d'équivalent du côté ouvrier. Certes, on peut penser qu'il s'agit là d'un déséquilibre transitoire. Quelle que soit d'ailleurs l'interprétation de ce phénomène, il faut admettre que, sous l'angle de l'équilibre démocratique et dynamique dans la Communauté, cette différence de poids des forces patronales et ouvrières pourrait bien devenir un facteur de distorsion qui, à la longue, pourrait affecter la construction démocratique de l'Europe.

II. PARLEMENT EUROPÉEN

1. Elections européennes

En cherchant à rapprocher les institutions européennes des citoyens et à rééquilibrer la construction actuelle, le rapport Tindemans, comme d'ailleurs le Conseil européen, se tournent vers les élections au suffrage universel direct. Malgré les risques que peuvent comporter les élections, pouvoirs restreints du PE et abstentionnisme, on estime que les élections européennes pourraient donner un coup de fouet à ce processus d'union et amener les partis politiques à une participation plus active. En effet, dès l'annonce des élections, on constate que certains partis commencent à se préoccuper des programmes communs au niveau européen, ainsi que d'une meilleure organisation. Jusqu'à présent, l'élément essentiel de collaboration entre partis était constitué par les groupes politiques au PE. Dès maintenant, il semble que des *confédérations* plus larges sont en train d'être formées *entre partis* libéraux, chrétiens démocrates et socialistes dans la Communauté. Si les élections européennes sont confirmées et organisées pour 1978, les partis tendront à se donner une structure plus solide et à former des fédérations européennes.

Dans ce processus d'union, les regroupements de partis se font en fonction des progrès institutionnels et des élections. Le mouvement inverse a été observé en Suisse où le passage de l'état confédéral à l'état fédéral a eu lieu sous l'impulsion d'un parti déjà organisé à l'échelle fédérale.

Du point de vue politique, les élections offrent en outre la possibilité de mobiliser les citoyens. Les politiques européennes qui jusqu'à présent étaient la chasse gardée des gouvernements et des initiés, devraient être exposées sur la place publique et leurs grandes options articulées devant les citoyens européens. Une inconnue demeure : parviendra-t-on à mobiliser les citoyens pour ces élections ? Quel est le potentiel d'intérêt politique réel qui existe dans la population européenne ? Dès maintenant il apparaît au vu des sondages multiples effectués dans la population des Neuf, que celle-ci apporte un soutien très large à la Communauté européenne. On peut donc considérer qu'un *potentiel d'intérêt* existe en particulier dans les six pays fondateurs de la Communauté et en Irlande, ainsi qu'à un degré inférieur au Royaume-Uni et au Danemark. Si en principe ce potentiel est là, encore faudra-t-il dramatiser les options politiques, mettre en relief l'importance de ces élections pour l'avenir de l'Union européenne et disposer de moyens susceptibles de mobiliser effectivement les citoyens.

Ces élections peuvent déclencher un nouveau départ dans le processus de l'Union européenne, leur enjeu étant beaucoup plus important que celui d'une simple élection, c'est-à-dire d'un simple choix de représentants à l'échelle européenne. Néanmoins, il n'est pas du tout certain que ces élections produiront automatiquement un saut qualitatif ; il est en revanche probable qu'elles contribueront à créer une situation favorable aux progrès de l'Union : elles ouvriront la voie à la participation politique des citoyens et à la démocratisation du processus européen.

Les élections soulèvent plusieurs problèmes dont celui de la proportionnalité des représentants par rapport à la population des pays membres. Si l'on accepte le principe de la proportionnalité, les pays les plus peuplés tels que l'Allemagne, l'Angleterre, l'Italie et la France seront nettement favorisés par rapport aux pays moyens et surtout par rapport aux petits pays. Dans cette perspective le Luxembourg n'aurait que 0,14 % de représentants, proportion qui correspond à sa part dans la population de la Communauté européenne. Alors que, dans la répartition actuelle au PE, il a 3 % et que pratiquement toutes les propositions prévoient de 1 à 2,3 %. C'est dire qu'à côté du critère de la proportionnalité, on tient compte également de la nécessité d'une représentation renforcée pour les pays petits et moyens de la Communauté : on combine la représentation

de la population avec la représentation égalitaire des pays membres. Ce problème a été résolu d'une manière simple dans les Etats fédéraux qui assurent une double participation : celle des pays membres en tant qu'entités dans le cadre d'un sénat ou d'un conseil des Etats, et celle du peuple dans le cadre d'une assemblée parlementaire. Ne faudrait-il pas créer un sénat européen dès maintenant ? En prévoyant cinq à dix membres par pays, on pourrait assurer une bonne représentation de chaque Etat, et notamment de ses principales régions. C'est certainement une formule qui doit être envisagée à l'avenir. Pour l'heure néanmoins, à la différence d'un Etat fédéral, la construction communautaire ne prévoit pas un exécutif face à un parlement fédéral, le Conseil européen et le Conseil des ministres préfigurant un Sénat européen. En voulant créer dans l'immédiat un sénat européen au côté de l'assemblée parlementaire, on risquerait donc de renforcer les structures de participation des Etats membres aux dépens des structures de participation des individus ou des groupes. Pour l'heure, il vaut mieux se contenter d'une représentation au sein du PE tout en cherchant à compenser le critère de proportionnalité par celui d'égalité. Par ailleurs, il serait souhaitable que le PE ait un nombre suffisamment grand de représentants afin que des régions importantes y puissent trouver une place. Ce problème a été soulevé notamment par la Grande-Bretagne à propos de l'Ecosse ; sous un autre angle, l'Italie a mis l'accent sur la nécessité d'assurer une large représentation des partis du centre qui constituent le soutien principal à l'Union européenne : d'où le besoin d'un nombre suffisamment élevé de représentants afin que ces partis ne risquent pas d'être sous-représentés dans l'Assemblée élue.

2. Auditions publiques

Quelle que soit la solution adoptée, le PE est en train de subir une transformation importante qui soulève une question fondamentale : quel peut être et quel doit être le rôle du Parlement dans la construction européenne ? L'étude récente des parlements nationaux montre que la fonction législative a largement diminué en importance, l'exécutif ayant l'initiative et le Parlement se contentant le plus souvent d'entériner ou de modifier ces propositions. Cependant, si cette fonction législative classique tend à diminuer, il se peut qu'une fonction plus générale, notamment la définition des *grandes options*, offre de nouvelles possibilités au Parlement. Dès maintenant, néanmoins, on pourra chercher à renforcer les fonctions de *contrôle* et de *participation* qu'offre le PE. Dans cette perspective, il serait indispensable d'envisager, sans attendre les élections, le renforcement de l'infrastructure d'*information* et d'*analyse* dont

dispose le PE. Les parlements nationaux des pays membres sont considérés eux-mêmes comme sous-équipés ; afin de compenser certaines de ses faiblesses, le PE devrait innover et se doter de tous les moyens indispensables. Il devrait pouvoir aussi utiliser avec une plus grande efficacité son *droit de questions* (questions orales et écrites) et interroger directement la Commission, ainsi que certains fonctionnaires responsables ; cette procédure de questions aurait son prolongement au sein des parlements nationaux qui en reprenant la question pourraient à leur tour interroger leurs gouvernements et leurs administrations responsables. D'autre part, le PE devrait pouvoir recourir aux *experts* extérieurs et indépendants. En effet, le déséquilibre dans le domaine des connaissances et des informations en faveur de la Commission et du Conseil européen, accentue le déséquilibre institutionnel.

Diverses techniques ont été proposées qui visent à accroître la capacité du PE et de ses membres. Parmi ces techniques figure notamment celle des *auditions publiques* qui ont pour objectif d'introduire plus de transparence, d'élargir les contacts extérieurs dont dispose le Parlement, de fournir une information diversifiée et autonome au PE ; ainsi que de réduire la distance qui le sépare des forces socio-politiques et des électeurs. Dans la pratique, tant les matières techniques que les matières générales dont s'occupe la CE pourraient être soumises à cette procédure d'audition publique. L'avantage de cette procédure est qu'elle permet précisément de choisir la matière et le moment, et par conséquent de tenir compte de l'actualité et de l'importance des problèmes. Pour réussir, les auditions publiques doivent respecter certaines conditions : ainsi quant au choix des participants qui en réalité prédétermine le cours des auditions et qui porte à la fois sur les experts et sur une gamme vaste des intéressés. Il est tout aussi important de s'assurer de la variété des représentants reflétant un large éventail d'opinions que de leurs compétences, ou de leur représentativité. Outre la consultation des groupes classiques ou traditionnels qui par ailleurs sont associés à des processus de décision au niveau de l'exécutif, les auditions offrent la possibilité d'entendre les groupes nouveaux : les groupes dits écologiques, les groupes porteurs de valeurs nouvelles et certains groupes qui prônent des changements rapides dans la société. Une autre condition est sans aucun doute la préparation très soignée, et l'organisation efficace des auditions publiques. Lors de l'audition proprement dite, il importe que les représentants du PE soient bien informés et possèdent à fond leur dossier. Cette condition, jointe à la haute qualification du président de l'audition, permet un déroulement qui a une forte probabilité d'aboutir à de bons résultats. Ainsi conçues, les auditions peuvent

constituer un instrument efficace mis à la disposition du Parlement. Entre autres avantages déjà mentionnés, les auditions gardent une certaine flexibilité et ménagent la possibilité de se saisir au moment opportun des problèmes majeurs et potentiels.

Afin de compléter ces procédures, le PE pourrait renforcer ses relations avec le Comité économique et social et les rendre plus étroites et organiques en fonction du principe de la division du travail. Dans cette optique, le PE ferait appel aux services du CES toutes les fois qu'il l'estime nécessaire. Les rapporteurs et les experts du Comité pourraient être invités à témoigner ou à répondre aux questions devant une commission ou le PE. Ces liens de collaboration pourraient servir de modèle à l'établissement d'autres relations avec les institutions autonomes de la Communauté.

III. AUTRES VOIES DE PARTICIPATION

Le Parlement constitue une voie de participation importante, mais pas unique dans la CE. Parmi d'autres voies de participation, on peut citer notamment deux qui à l'heure actuelle existent dans la Communauté : d'une part la *consultation* coutumière qui a lieu au moment de l'élaboration des propositions de la Commission, consultation qui concerne essentiellement les groupes d'intérêts patronaux et ouvriers ; d'autre part, la *consultation permanente* qui est organisée dans le cadre du Comité économique et social avec la participation de divers intérêts socio-économiques. Ces deux consultations mériteraient d'être revues à la lumière de l'expérience en vue d'accroître leur efficacité. Trois autres types de consultations pourraient être envisagés à l'avenir : l'établissement d'une *programmation européenne* ; la création d'un *groupe de réflexion et de prospective*, ainsi que d'une *commission d'innovations et de réformes* au niveau de la Communauté.

1. Pratique de consultation

Le processus de consultation coutumier est bien connu : la Commission a l'habitude de consulter, au moment de l'élaboration d'une proposition, les principaux groupements constitués à l'échelle européenne. C'est ainsi qu'au cours de cette phase préparatoire, la Commission réunit des représentants d'organisations patronales et syndicales afin que celles-ci puissent exprimer leur point de vue au sujet des projets de la Commission. Cette consultation préalable permet aux groupements européens de faire entendre leurs voix. Néanmoins, elle pose plusieurs problèmes : en premier

lieu, la consultation se limite en principe à celle des groupements qui sont organisés au niveau de la Communauté, ne prenant en considération qu'une agrégation d'intérêts à ce niveau ; dès lors, ne faudrait-il pas ouvrir cette consultation dans certaines occasions et établir des échanges avec des groupements au niveau national, au niveau sous-régional, voire avec des groupements minoritaires ? A cet effet, la Commission a parfois eu recours à des auditions d'intéressés et de groupements. En deuxième lieu, cette consultation comporte une part d'arbitraire dans le choix des groupements d'intérêt classiques. Il semble donc souhaitable que, dans un avenir proche, on envisage de définir, à la lumière du développement pragmatique de ces pratiques, certaines règles de base pour la consultation des groupements. D'autant plus que cette consultation n'est pas publique. Face à cette procédure, le PE cherche à organiser ses propres auditions publiques pour éclairer les processus de décision dans la Communauté. Au cours de ces auditions publiques, en effet, les groupes seraient amenés à définir leurs positions, à exposer leurs arguments et à défendre leurs intérêts. De la sorte, ils contribueraient à donner une image plus complète du problème et de ses différents aspects. Ce besoin d'éclairages multiples apparaît nécessaire en fonction non seulement de la diversité des intérêts, mais également de la diversité des échelons auxquels ils se situent. Or, l'agrégation excessive des intérêts au niveau sous-régional, puis national et enfin communautaire tend à minimiser, voire à masquer, les différences parfois fondamentales. Elle peut, de ce fait, contribuer aussi à cacher les conflits latents et, dans la mesure où ils sont ignorés, conduire à des tensions et à des ruptures. Dans une société ouverte, un des objectifs du dialogue et de la consultation est de permettre que les antagonismes et les conflits d'intérêt puissent s'exprimer et partant trouver un début de solution sous la forme de décisions politiques ou de négociations.

2. Comité ou Conseil économique et social

Le Comité économique et social peut contribuer à susciter à la fois l'expression des intérêts fort diversifiés dans nos sociétés et la recherche des solutions équilibrées qui tiennent compte de ces différences. Cette institution consultative, qui existe dans la plupart des pays de la Communauté, peut donc être un des canaux de consultation des représentants de diverses activités socio-économiques. A la lumière de l'expérience, quelque peu décevante du CES, deux questions surgissent : faut-il envisager d'élargir le nombre de membres du Comité pour le rendre plus représentatif de la diversité des intérêts ? Faut-il dépasser la représentation des activités

socio-économiques en y associant également celle des activités culturelles et scientifiques ? Ces deux orientations nous semblent indispensables pour assurer la fonction qui est dévolue au CES.

A titre d'exemple, le Conseil économique et social en France est composé de 163 à 200 membres. Si, pour un pays de 50 millions d'habitants, on estime nécessaire d'avoir un nombre élevé de participants, à plus forte raison le futur Conseil économique et social européen devrait compter plus de 300 membres. Par ailleurs, ce Conseil devrait diversifier sa composition en y incluant, outre des représentants du patronat, des travailleurs, de l'artisanat et de l'agriculture, un certain nombre de représentants d'activités sociales (logement, santé), touristiques, d'exportation ou de développement régional ; de même l'éducation, qui représente une des activités primordiales dans nos sociétés, ne peut en être exclue. Ce Conseil devrait comprendre également environ 10 % de personnalités qualifiées appartenant aux domaines socio-économiques, scientifiques et culturels. Quant à la sélection des membres de ce Conseil, elle pourrait être également plus diversifiée : un certain nombre étant choisi par les organisations professionnelles, économiques, sociales et culturelles, et environ un tiers nommé par les gouvernements membres. Tout en demeurant consultatifs, les pouvoirs du Conseil porteraient sur un nombre plus vaste de domaines. Il pourrait en outre se saisir de problèmes qui lui paraissent importants et qui ne font pas nécessairement l'objet d'une procédure communautaire en cours. L'élargissement et la transformation du Conseil pourraient conduire à la constitution de différentes sections économiques et sociales, mais aussi d'une section culturelle et scientifique. Lors de l'accomplissement de leurs travaux, ces sections pourraient y associer des personnalités et organisations compétentes qui ne font pas partie du Conseil. Ainsi, le Conseil disposerait de suffisamment de flexibilité pour s'adapter aux différentes activités et consulter personnes et groupes de son choix.

3. Nouvelles formes de participation

Des nouvelles formules de participation pourraient être introduites au niveau de la Communauté, notamment dans le domaine de la programmation et de la prévision, ainsi que dans celui de la réflexion globale.

a) Programmation européenne

La Communauté actuelle ne pratique qu'une programmation très partielle. A l'inverse de la planification française, la programmation européenne demeure circonscrite dans un circuit très étroit de

hauts fonctionnaires, techniciens et experts. Elle devrait donc tendre, d'une part à se donner une dimension plus démocratique et, d'autre part, à élargir son horizon. La dimension démocratique est fonction précisément de la participation des intéressés, des personnes compétentes de tout bord, ainsi que des experts indépendants. Selon la procédure utilisée dans les plans de plusieurs pays, on pourrait concevoir l'élaboration de cette programmation de la matière suivante : au cours de la phase préparatoire, l'institution responsable rassemblerait les propositions émanant à la fois des échelons nationaux et régionaux. Simultanément, elle ferait ses prévisions et formulerait les différentes hypothèses à envisager. Dès lors, pourra s'engager un vaste *processus de consultation* auquel prendraient part les représentants des organismes de planification nationaux et régionaux, mais aussi des représentants d'entreprises, d'organisations professionnelles, de syndicats ouvriers, de cadres, etc. Ces consultations pourraient avoir lieu au sein de *commissions consultatives*, organisées selon les grands sujets comme c'est le cas dans la planification française. A la suite de cette série d'échanges avec des intéressés, la Commission serait en mesure de présenter le projet de programme européen. En passant par le CES, le projet serait soumis au Conseil européen et au PE. Au cours de cette deuxième phase, le PE serait appelé à se prononcer sur les objectifs et les grandes orientations du projet. A la suite de ce vaste processus de consultation, le projet serait adopté par le Conseil européen sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement.

Ce courant ascendant est suivi du reflux de l'exécution qui se déroule sous la responsabilité de la Commission et avec la participation des autorités nationales, régionales (voire communales dans certains cas), ainsi que de groupes d'experts, d'organisations économiques et sociales, des conseils ou chambres de représentants à tous les niveaux. Les citoyens intéressés seraient associés, par l'intermédiaire de leurs organisations et de leurs représentants, à l'application en cascade du programme européen. Ainsi, cette action fondamentale de programmation européenne pourrait revêtir une forme démocratique et assurer une large participation.

Cette programmation européenne pourrait être conçue à *trois étapes* : le *programme global* portant sur l'ensemble et définissant les orientations et les objectifs généraux ; des *programmes sectoriels* consacrés aux diverses activités industrielles, agricoles (industrie automobile, industrie chimique) ; et des *projets communautaires* tels que ceux que l'on pourrait concevoir pour l'industrie aérospatiale ou celle des ordinateurs. Comme dans l'exemple de la programmation générale, les programmes sectoriels ou les projets communautaires seraient caractérisés par une participation des intéressés à la fois au

stade de l'élaboration et à celui de l'exécution. A la différence des plans nationaux existants, le programme européen devrait avoir une dimension sociale, culturelle et scientifique plus marquée. De la sorte il ne privilégierait pas la préoccupation essentiellement économique de production, de distribution et de consommation, mais envisagerait la société européenne et son évolution dans leur ensemble.

b) *Centre de réflexion et de prospective européennes*

En complément de cette programmation on pourrait concevoir la création d'un Centre de réflexion et de prospective européennes. Centre autonome, formé d'hommes de science et de personnalités du monde socio-économique, du monde culturel et d'autres secteurs, il pourrait être consulté par les institutions communautaires et nationales. Ce Centre pourrait entreprendre, selon le mandat que lui confieraient les institutions européennes ou nationales, ou sur sa propre initiative, des études sur les problèmes d'aménagement de l'espace européen, d'éducation, de santé, aussi bien que sur des problèmes de gestion d'entreprises et de différentes formes de participation. Le Centre, qui serait entièrement autonome et qui disposerait d'un nombre limité de savants et personnalités de haute compétence, pourrait se prononcer sur des problèmes généraux : relations avec les pays en voie de développement, relations extérieures en général, protection de la nature, problèmes sociaux et politiques. Son objectif principal serait de procéder à une réflexion générale sur ces problèmes en vue de dégager progressivement un *modèle de société européenne* pour l'avenir. L'activité de ce Centre, ainsi que des autres institutions, devrait être fondée sur l'idée de dialogue avec les personnes compétentes, les intéressés, les différents groupes classiques et nouveaux à la fois. Afin de pouvoir préparer sa réflexion, le Centre pourrait procéder à la formation de commissions d'étude auxquelles il pourrait associer des personnes qualifiées qui lui sont extérieures. De même, il aurait la capacité de confier des mandats d'étude à des instituts ou universités, ainsi qu'à des personnes de son choix. Le Centre devrait, par conséquent, accomplir une mission parallèle et complémentaire à celle de la programmation européenne, mission qui consisterait à donner une vision plus générale et une option autonome sur l'évolution de la société européenne et la solution des problèmes auxquels elle est confrontée.

c) *Commission de réformes et d'innovations*

En dernier lieu, on pourrait imaginer une Commission de réformes et d'innovations qui, constituée d'un petit noyau d'hommes appartenant à divers secteurs, aurait pour objectif d'étudier les réformes

et les innovations en cours ou en application dans les différents pays (européens ou extra-européens) afin d'en évaluer la portée et les possibilités d'application à l'échelle de l'Europe. Ainsi par exemple, cette Commission pourrait se saisir des problèmes tels que ceux de la participation dans les entreprises, de certains problèmes de la santé ou des libertés et des droits des citoyens européens. Elle accomplirait des travaux comparatifs et examinerait l'incidence des réformes réalisées dans un pays membre sur les autres pays de la Communauté.

Ces trois fonctions importantes dans l'Union européenne, à savoir la programmation, la fonction de réflexion et de prospective, la fonction de réformes et d'innovations, s'appuieraient sur une consultation *ouverte*. A cet effet, la Commission pourrait non seulement s'entourer de différents groupes de travail, s'associer des organisations et des citoyens mais également procéder par la voie d'auditions.

Dans cette conception, l'élément fondamental de la société européenne en formation est précisément le *dialogue* et la *participation*. Il ne s'agit pas de masquer ou d'ignorer les conflits et les tensions qui existent dans nos sociétés ; mais de trouver des moyens qui assurent le dialogue continu entre personnes et groupes qui se côtoient ou s'affrontent. La création de tels centres et noyaux constituerait une innovation qui répond à des besoins et à des fonctions réels. Cette nouvelle tâche, si elle est accomplie d'une manière autonome et efficace dans l'Union européenne permettrait d'éclairer et d'orienter l'action et la politique de l'ensemble européen. Elle constituerait en même temps une nouvelle pièce de cet édifice qui repose en dernier lieu sur une participation diversifiée et multiple de décideurs, forces politiques et citoyens. Une fois de plus, la démocratie européenne en formation apparaît comme une création et un dialogue continus qui se développent aux niveaux européen, national et régional. La région avec son potentiel de participation encore inexploité n'a pas fait l'objet de notre discours. Elle forme à présent le thème de prédilection, sinon le domaine réservé de Denis de Rougemont.