

Association des
INSTITUTS D'ÉTUDES EUROPÉENNES

LES PARTIS
POLITIQUES
ET
L'INTÉGRATION
EUROPÉENNE

COLLOQUE DE BRUGES

*Brugmans, Bussy, Forman,
Gerbet, Jäger, Jaumin-Ponsat,
Loeb, De Vree, Sidjanski*

ANNUAIRE 1969-70

PRÉSENTATION

En novembre 1968 l'Association a organisé dans le cadre de son assemblée générale à Bruges un colloque sur les partis politiques et l'intégration européenne. L'objet de ce colloque a été de discuter de certains aspects du comportement des partis, dans la Communauté européenne et en Angleterre, en relation avec le processus d'union. La contribution des partis à l'activité des groupements partisans ou idéologiques dans l'après-guerre a été souvent étudiée. Les dirigeants politiques ont joué un rôle actif dans l'organisation du Congrès de La Haye de mai 1948, ainsi que dans la création de diverses organisations européennes. Les partis ont approuvé la décision fondamentale en ratifiant les traités de Paris et de Rome. A l'origine, leur contribution est évidente et décisive. La question est en effet de savoir si les partis ont continué à remplir un rôle actif. L'intégration est-elle incluse dans leur programme d'action? Dans la mesure où la Communauté européenne constitue un nouveau centre de décision politique dans des domaines restreints mais importants, on est fondé à se demander si les partis politiques ont su s'adapter à cette nouvelle réalité. Bref, les partis politiques remplissent-ils leur vocation : participent-ils au pouvoir ou le contrôlent-ils au plan européen ?

Il était certes impossible de répondre à toutes les questions que soulève le rapport général. Le thème du colloque a dû être, en conséquence, limité à un rappel des positions des partis ainsi qu'à l'étude de l'importance du thème européen dans les élections récentes.

Le rapport consacré à la France montre quelle a été la place du problème européen dans les élections présidentielles de 1965. D'autre part, les élections de 1967 constituent un bon indicateur d'une situation normale. L'Europe y occupe une place modeste dans les programmes et dans la campagne de la plupart des partis, sauf pour les Giscardiens, les centristes et les fédérés. L'opposition non communiste tend à utiliser ce thème. En revanche, lors des élections de 1968 à l'issue de la crise de mai, l'intérêt des partis politiques se concentre sur la politique intérieure.

En Allemagne, les positions des trois partis sont semblables après la conversion à l'Europe des sociaux-démocrates en 1957. Comme dans la plupart des exemples le thème européen occupe une place peu

importante dans la campagne et dans les programmes des partis. Les divergences que l'on peut observer portent moins sur les objectifs globaux que sur les moyens et sur certaines priorités. En particulier le problème des relations avec les pays de l'Europe de l'Est est envisagé de façon différente par les trois partis, les sociaux-démocrates et les libéraux ayant une position bien plus ouverte que la ligne traditionnelle de la démocratie chrétienne.

En Belgique, les attitudes officielles des trois partis sont en général favorables à l'intégration européenne, les différences d'opinions apparaissant surtout entre les personnalités dirigeantes (MM. Spaak, Lefèvre, Rey, etc.). Dans l'ensemble, néanmoins, les préoccupations européennes conservent, sauf exception, un caractère marginal pour les partis.

La situation se complique aux Pays-Bas où onze partis politiques se sont présentés aux dernières élections à la Chambre en 1967, dont cinq « grands » et six « petits ». Au total les partis réservent une place restreinte aux problèmes européens. M. Hoefnagles a calculé que l'espace consacré aux thèmes européens dans les programmes varie, parmi les seuls grands partis, de moins de 1 % à un peu plus de 4 %. Par ailleurs, M. de Vree observe que les problèmes européens sont traités d'une manière abstraite et peu systématique, ce qui explique, en partie du moins, un consensus général entre les « grands » partis ; en revanche, parmi les petits partis, l'Alliance politique réformée et les paysans notamment rejettent le caractère supranational de la construction européenne. Dans ces conditions, les thèmes européens demeurent dans l'ensemble généraux et peu controversés.

Dans l'exemple anglais, on a pu constater le revirement du parti travailliste qui s'est produit au moment où celui-ci a accédé au pouvoir. Dès lors, avec quelques nuances, les trois partis anglais sont favorables à l'adhésion de l'Angleterre à la Communauté européenne. Au cours des élections de 1966, les partis libéral et conservateur ont insisté sur leur politique européenne. Ce n'est qu'à partir du moment où Wilson et Brown ont pris la décision de représenter la candidature britannique que le problème a pris de nouvelles proportions au sein du parti travailliste. Il semble cependant que l'attente prolongée que l'on a imposée à l'Angleterre ait suscité une certaine indifférence, voire une opposition à la Communauté européenne dans quelques milieux politiques et syndicaux.

La deuxième partie est consacrée aux perspectives et prévisions : quel sera le rôle des partis politiques dans l'Europe de demain ? Dans son rapport, M^{me} Jaumin-Ponsar rappelle en premier lieu les fonctions

des partis politiques, à savoir : la fonction électorale, la fonction d'agrégation sous la forme d'intégration ou de médiatisation, ainsi que la fonction de choix. Elle observe que ces fonctions ne sont à l'heure actuelle que partiellement accomplies.

Face aux mutations fonctionnelles de l'Etat et les nouvelles tâches que celui-ci est appelé à remplir, les partis doivent se moderniser à défaut de quoi ils continueront à perdre de leur importance au profit de l'exécutif. Confrontée avec ses problèmes, M^{me} Jaumin-Ponsar dégage deux positions types : celle de la nouvelle droite et celle de la nouvelle gauche. Cette dicotomie classique est, certes, utile pour mieux saisir les extrêmes. On peut cependant se demander si les clivages à l'avenir doivent nécessairement être aussi systématiques ou exclusifs ; par ailleurs on devine dans l'examen des choix une tendance à attribuer des positions plus ouvertes à la nouvelle gauche.

D'une manière pragmatique, le recteur Brugmans aborde les positions de la gauche, de la droite ou du centre que pourraient prendre des significations nouvelles. A partir de ces trois grandes orientations, l'auteur esquisse ce que pourrait être leur position face aux nouveaux problèmes qui se posent à l'échelle nationale et européenne. A son avis, le moteur principal de la transformation de la pensée politique serait formé de clubs, à savoir de noyaux d'intellectuels qui ont pour objet de promouvoir des conceptions et orientations nouvelles. Mais ces clubs demeureront stériles tant qu'ils resteront prisonniers des controverses nationales. C'est en s'organisant à l'échelle européenne qu'ils pourront, selon le recteur Brugmans, aborder les vraies issues de notre époque.

Dusan SIDJANSKI.

Nous tenons à exprimer notre reconnaissance à la Fondation Européenne de la culture qui a bien voulu subventionner la publication de cet Annuaire, ainsi qu'à la Direction générale de la Presse et de l'Information des Communautés européennes pour sa contribution à l'organisation du colloque de Bruges.

Cette publication a été préparée par le secrétaire général de l'AJEE et M^{me} D. Franke.

I. PROBLÉMATIQUE

LES PARTIS POLITIQUES ET L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

par DUSAN SIDJANSKI

professeur à l'Université

et à l'Institut universitaire d'études européennes de Genève

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 rendu 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. Est-ce en revanche une poussée technocratique ? Quelle que soit l'interprétation que l'on adopte, les conséquences en sont identiques pour la participation des partis politiques à la direction de la Communauté.

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 socialiste (continentaux) ont introduit l'Europe dans leur programme depuis la fin de la guerre. Y a-t-il eu une évolution à ce jour ? Il ne semble pas que l'Europe ait fait son apparition au niveau local, mais elle a atteint des couches plus larges de membres voire 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-nennien 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 et aux monopoles). Le changement intervenu dans le parti conservateur anglais, et plus récemment dans le parti travailliste : l'adoption de l'idée européenne à posteriori.

Un autre cas intéressant est l'UDR. 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.

Opposants irréductibles du début, les partis communistes des pays de la Communauté 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. Leur admission au Parlement européen constitue à la fois la reconnaissance de ce fait et un changement fondamental dans l'intégration européenne jusqu'à maintenant fermée à la participation communiste.

2. *Elections.* — Pendant longtemps l'Europe a fait partie de l'arsenal des idées générales des partis politiques, tout en demeurant absente de leurs luttes électorales. 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 des électeurs européens de M. Lecanuet. Le général de Gaulle consacre aux problèmes européens une séance télévisée tout entière (entretien avec Michel Droit, le 14 décembre 1965). Une autre question est 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 que 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 effectuées 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 de l'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 qu'ils ont négligé les thèmes de la lutte électorale et les motivations du comportement électoral, — qu'ils ont tout ogiquement tendu à minimiser le rôle du facteur européen ? Cette interprétation ne porte-t-elle pas parfois l'empreinte 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 parties représentées au sein des parlements sont contraintes 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, division, etc.) Exemple : les études sur le rejet de la CED.

Les parlements, et par leur 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 ?

Il semble que, dans le cas précité, aucun gouvernement n'était pressé d'élargir les pouvoirs de contrôle financier du Parlement euro-

péen. Les gouvernements auraient ainsi réduit leur marge de manœuvre en acceptant la surveillance du Parlement européen alors qu'ils ont réussi à échapper à celle des parlements nationaux. C'est admettre l'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 ? On peut se demander si les partis politiques ne cherchent pas à retrouver au plan communautaire la place qu'ils occupent dans les systèmes nationaux : en visant à élargir les pouvoirs du Parlement européen ; ou en augmentant leur contrôle sur les activités communautaires de leurs gouvernements.

Dans la mesure où les objectifs de certains partis politiques coïncident avec ceux de la Commission dans des cas déterminés, ceux-là pensent être conduits à appuyer les efforts de celle-ci, voire à faire cause commune avec la Commission. 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. La politique européenne a été l'objet d'un vote de censure contre le gouvernement français¹.

4. *Gouvernements.* — 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 en 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 est intéressant d'étudier les effets produits par les changements de gouvernements 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 nenniens au gouvernement a eu une

¹ Il serait intéressant de savoir si cette procédure a été utilisée par les partis d'opposition dans d'autres parlements de la Communauté.

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 nenniens².

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 ? Il a été suggéré une hypothèse d'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 est celle de savoir s'il existe 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. Si oui, quelle voie empruntent-elles, celle des gouvernements ou celle des parlements quand ce n'est pas 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 *mouvement partisans* : Mouvement socialiste pour les Etats-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, Mouvement libéral pour l'Europe Unie (1952).

Les groupes de formation 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.

On note 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

² Le principe de cette participation a été admis au début de 1969.

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 des 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 qui 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 qui est à la fois un groupe uni-parti et 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 et crée un premier déséquilibre originel de la représentation des forces politiques de la Communauté que l'on cherche à éliminer.

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 est peut-être le reflet du rôle secondaire dévolu aux partis politiques dans l'intégration ? Pour eux, la vie politique réelle avec la conquête et le contrôle du pouvoir se déroule principalement 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. C'est 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 Etats-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 dit 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 modernisation, mais plutôt comme un rappel, sous une force 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 ? Représentent-ils et dans quelle mesure la réalité politique de leur pays ou de leur circonscription ?³

³ Voir la thèse de Henry H. Kerr sur le comportement des parlementaires français et allemands au Parlement européen (à paraître en 1970).

Bien d'autres problèmes ont été examinés : l'absence des partis communistes qui représentent 20 à 25 % de l'électorat en France et en Italie fausse la représentativité ; 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 de Benelux, mais faussée par 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, socialistes 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 appartenant 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 allemand). Les six partis socialistes forment le groupe européen le plus homogène, à l'exception de l'UDE (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 ou 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.

Un autre aspect important : les relations en collaboration entre les secrétariats des groupes et le secrétariat du Parlement européen (effectifs d'environ cinq cents personnes dont une cinquantaine appartenant à la catégorie de « dirigeants européens à plein temps »), ainsi que les influences mutuelles. Quelle est l'autonomie réelle des groupes dont les effectifs fort réduits font par surcroît partie du personnel du Parlement européen ?⁴ 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 président 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 ?

Ces activités peuvent être mesurées sous plusieurs angles : participation aux organes dirigeants du Parlement européen (présidence, Bureau, Commission, etc.) ; la partie 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 rapporteurs⁵. Par nationalité, ce sont les Beluxiens 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 exception 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

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 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 unifiés 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 énergétique⁶.

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'il n'appartiennent pas toujours aux partis gouvernementaux, leur sont souvent apparentés ou proches (voir la nomination de nouveaux membres de la *Commission* unique). Quelles sont les attaches qu'il 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* ? C'est le problème des diverses *allégeances* de fait des membres de la *Commission* : allégeance communautaire, allégeance politique, allégeance nationale. On sait, par exemple, que les commissaires qui ont une appartenance politique définie assistent aux réunions de leur groupe politique.

A 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.

⁶ Cas cité par Murray Forsyth, *The Parliament of the European Communities*, PEP, Londres 1964, p. 36.

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.

Au niveau du *Conseil* il est fort probable que l'action des partis s'exerce 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.

On es 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 augmente la liberté de manœuvre de ceux-ci. Les gouvernements eux-mêmes n'éprouvent-ils pas des difficultés dans ces cas à contrôler 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 ? 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 questions 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 : *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) ? Les partis politiques ont-ils la possibilité d'avoir une réelle emprise sur la politique communautaire ?

Au même titre que les groupements professionnels, les partis participent surtout aux activités consultatives.

N'y a-t-il pas dans la Communauté une sorte d'équilibre — du point de vue institutionnel — entre partis politiques et groupes profes-

sionnels ? Voir 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 apparaissent souvent comme à la traîne de l'évolution communautaire et des initiatives gouvernementales. Ils ne semblent pas 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 risquent de rester définitivement en dehors de la course à l'intégration européenne.*

A 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 : possibilité 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.