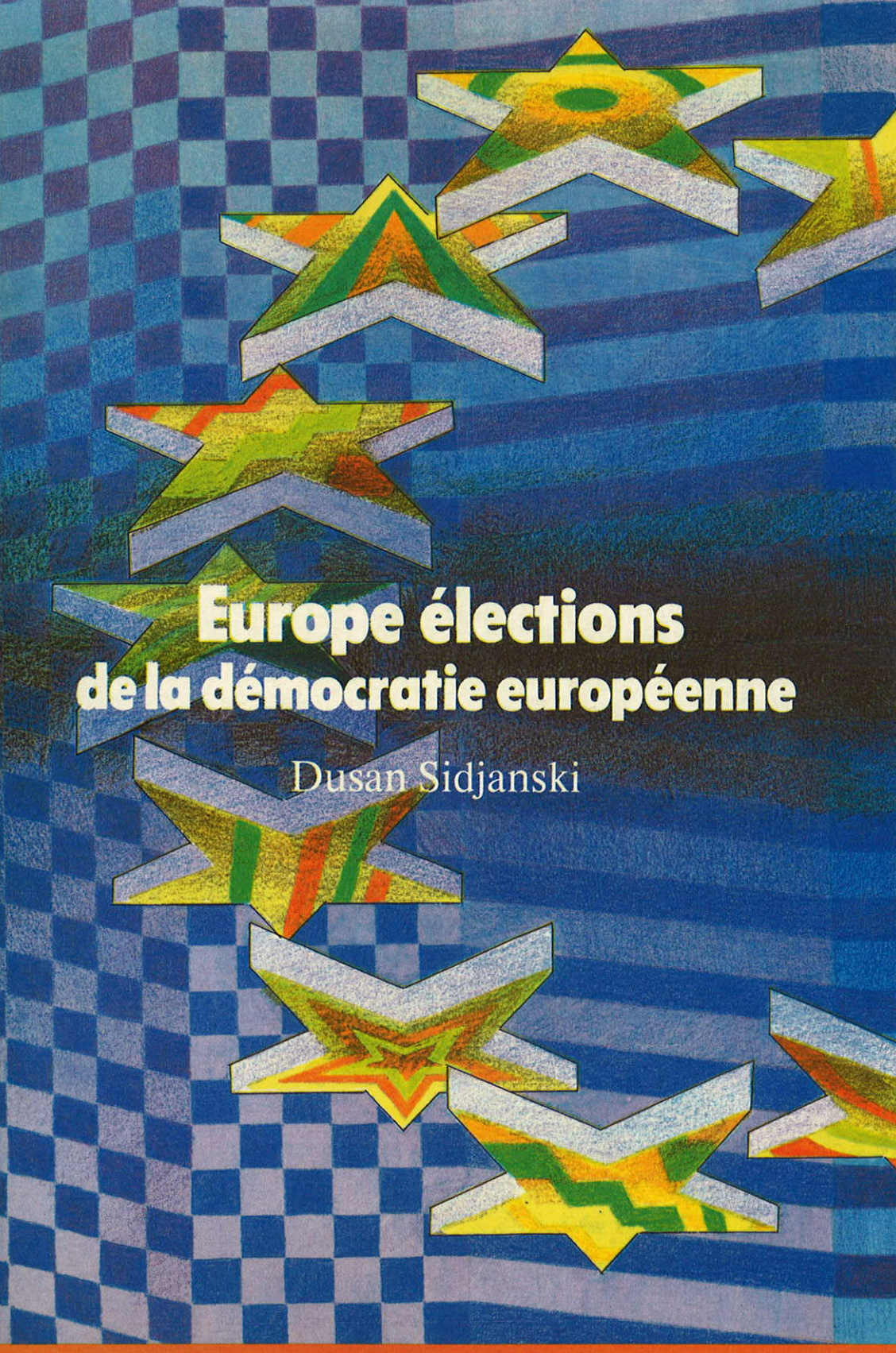


Europe élections
de la démocratie européenne

Dusan Sidjanski

au-delà du miroir

Stanké

Collection « Au-delà du Miroir »

dirigée par

Francis BALLE
Directeur de l'Institut Français de Presse, PARIS II.

Jean-Marie COTTERET
Professeur à l'Université de PARIS I, Panthéon-Sorbonne.

Dans la même collection :

Les Styles de Vie des Français, de Bernard Cathelat.
Elle court, elle court, la rumeur, de Jules Gritti.
Le langage des Socialistes, de Jacques Gerftli.

Dusan Sidjanski

EUROPE ÉLECTIONS

de la démocratie européenne

Stanké

OUVRAGES DE DUSAN SIDJANSKI

Dimensions européennes de la science politique, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1963.

L'Europe des Affaires, Rôle et structure des groupes. En collaboration avec Jean Meynaud, Paris, Payot, 1968.

Les Groupes de pression dans la Communauté européenne. En collaboration avec Jean Meynaud, Éditions de l'Institut de Sociologie, Bruxelles 1971, 733 p.

Le rôle des institutions dans l'intégration régionale entre pays en voie de développement, New York, Nations Unies, 1973.

Les Suisses et la politique, en collaboration avec Charles Roig, Henry Kerr, Ronald, Inglehart, Jacques Nicola. Berne, Lang, 1975.

© Éditions internationales Alain Stanké Ltée, 1979.
ISBN 0.88566.146.X

Sommaire

INTRODUCTION 13

CHAPITRE I : DE LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE

1. *L'image démocratique* 19
   A. Les élections, pour quoi faire?
   B. L'emprise communautaire
2. *L'image économique* 24
3. *L'Europe à l'épreuve* 26
   A. Le nécessaire consensus
   B. Le chômage
   C. Le pouvoir économique
   D. La protection de la nature et de l'homme
   E. La politique extérieure
4. *Quel modèle pour l'Europe?* 34
   A. Un gouvernement européen?
   B. Un parlement européen?
   C. Un président européen?

CHAPITRE II : LES RÉGIMES PARLEMENTAIRES NATIONAUX

1. *Une communauté démocratique* 39
2. *Les systèmes de gouvernement* 44
3. *Le modèle quasi présidentiel :* France 48
4. *Le modèle britannique* 57
5. *Le parlementarisme de transition :* Pays-Bas, Danemark, Belgique, Italie 64

6. *Stabilité ou instabilité des gouvernements?* 77

7. *Les Européens sont-ils satisfaits de leur démocratie?* 81

CHAPITRE III : A QUOI SERT UN PARLEMENT?

1. *Fonction de légitimation* 92

2. *Fonction de communication, d'information et de formation* 96

3. *Fonction législative* 102

4. *Fonction élective et fonction d'investiture* 107

5. *Contrôle parlementaire et motion de censure* 112

CHAPITRE IV : LE PARLEMENT DANS L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE

1. *L'organisation des pouvoirs dans la Communauté* 116

A. Portrait de la Commission
B. Portrait du Conseil
C. Le processus de décision
D. L'influence des groupes d'intérêt

2. *L'organisation du Parlement européen* 129

A. Infrastructure du Parlement européen
B. Présidence et Bureau
C. Commissions du Parlement européen
Le travail des Commissions
D. L'emploi du temps d'un parlementaire européen
Une semaine au Parlement européen

CHAPITRE V : BUDGET COMMUNAUTAIRE ET PARLEMENT EUROPÉEN

1. *Poids des budgets nationaux et du budget communautaire* 146

2. *Structure du budget communautaire* 149

3. *La procédure budgétaire* 154

CHAPITRE VI : L'ACTION DES GROUPES D'INTÉRÊT AU PARLEMENT EUROPÉEN

1. *Attitudes et comportements des groupes envers le Parlement européen* 159

2. *Auditions au Parlement européen* 165

CHAPITRE VII : CONCURRENCE OU COLLABORATION ENTRE LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LES PARLEMENTS NATIONAUX

1. *Élargissement des pouvoirs et leur partage* 175

2. *Contrôle parlementaire national sur l'activité communautaire* 180

3. *Échange d'informations* 182

4. *Double mandat* 182

CHAPITRE VIII : L'AVENIR DU PARLEMENT EUROPÉEN

1. *Comment l'opinion publique juge-t-elle les Parlements?* 185

2. *Qu'attend le public des élus nationaux et européens?* 190

3. *Faut-il donner un rôle plus important aux Parlements?* 193

CHAPITRE IX : LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX

1. *Les systèmes nationaux* 197

2. *Comment voteront les Européens en juin 1979?* 204

CHAPITRE X : L'OPINION PUBLIQUE FACE A L'ÉLECTION EUROPÉENNE

1. *Comment les Européens sont-ils informés?* 213

A. Réseau de journaux
B. Réseau de radios et de télévisions
C. L'information des Européens sur l'Europe

2. *Attitudes à l'égard de l'élection européenne* 233

A. Pour ou contre l'élection du Parlement européen
B. L'importance accordée à l'élection européenne
C. Les Européens ont-ils l'intention de participer aux élections de 1979?
D. La participation électorale dans les pays de la Communauté

CHAPITRE XI : FAMILLES POLITIQUES ET PARTIS NATIONAUX

1. *Les grandes familles politiques* 250

A. Le clivage de classe
B. Le clivage religieux
C. Les clivages linguistiques, ethniques et régionaux
D. Les clivages de valeurs et de générations

2. *La répartition des suffrages par famille politique* 261

3. *Les systèmes de partis politiques* 267
A. Le nombre de partis
B. La force électorale et parlementaire des partis
C. L'organisation des partis
Partis de masse, partis de rassemblement, partis de cadres
Rapport membres/électeurs

4. *La position des partis sur l'échelle gauche-droite et les catégories de leurs clientèles* 285

5. *Les distances idéologiques entre partis politiques* 294

CHAPITRE XII : LES GROUPES POLITIQUES, EMBRYONS DES PARTIS POLITIQUES?

1. *L'origine des groupes* 300

2. *L'évolution des groupes* 302

3. *L'organisation des groupes* 307

4. *La cohésion des groupes politiques* 312

CHAPITRE XIII : LES FÉDÉRATIONS DES PARTIS POLITIQUES

1. *Fédérations à dimension européenne* 324
A. L'origine des fédérations
B. Les membres des fédérations européennes
C. L'organisation et la prise de décisions
D. Positions face à l'intégration
E. De la difficulté d'avoir un programme commun

2. *Groupements à dimension limitée* 348
A. Démocrates européens de progrès et conservateurs européens
B. Communistes et eurocommunistes
C. Écologistes et extrémistes

3. *Situation des électorats européens sur l'axe gauche-droite* 354
A. La distance des électorats
B. Les positions des électorats des fédérations européennes

4. *Stratégies électorales* 363
A. Majorité et opposition en France
B. Stratégies de rassemblement ou d'alliances

CONCLUSION : Regards sur l'avenir 372

A Monique et Sacha

REMERCIEMENTS

Je dois ma reconnaissance à tous ceux qui m'ont soutenu dans mes recherches et dans mon enseignement. Les services de recherche et de documentation du Parlement européen et de la Commission ont répondu à mes nombreuses questions. Il en va de même des demandes que j'ai adressées aux partis politiques et aux fédérations de partis. J'ai entretenu un dialogue ininterrompu avec Jacques-René Rabier, John Taylor et David Millar. Plusieurs membres du Département de science politique m'ont aidé lors des analyses et des mises au point de divers tableaux dont certains ont été reproduits. Je remercie en particulier MM. William Ossipow, Ronald Inglehart, David Handley, Eugen Horber, Alice Hougassian, Marek Sliwinski, Andreas Frutiger, Dominique Joye, Blaise Galland, Pierre Godefroy, Philippe Veuillet, Jean-Marc Foëx ainsi que Mmes Odette Luthi, Odette Misteli, Nicole Brun et Dusica Franke.

Introduction

La démocratie et la liberté sont l'exception dans l'histoire de l'humanité qui est jalonnée de régimes autoritaires. Leur éclosion, leur expansion et leur avenir se confondent avec l'évolution de l'Europe et de l'Occident. La pratique de la démocratie et le respect des droits de l'homme sont une condition nécessaire de l'appartenance à la Communauté européenne. Démocratie, liberté, Europe sont inséparables. Cette création de l'homme fait irruption sur le petit cap de l'Asie : après une brève apparition au milieu d'une minorité d'Athéniens libres, la démocratie prend son départ puis s'étend progressivement avec le développement de la nation et de l'industrialisation. Aujourd'hui, ces deux formes de solidarité et d'activité cherchent à s'adapter aux nécessités et aux aspirations nouvelles : elles évoluent en s'insérant, la nation dans une communauté plus large et l'industrie dans une société post-industrielle. Ce double courant de transformation est à l'origine de l'Union européenne.

La première élection européenne marque la naissance de la démocratie européenne qui s'appuie sur les démocraties des Etats membres de la Communauté. Expérience d'abord limitée au charbon et à l'acier puis étendue à l'économie, elle porte en elle dès le début une intention politique : les institutions de la Communauté européenne chargées de gérer les affaires économiques sont en réalité prévues pour gérer une société démocratique. L'exercice des fonctions de coordination des économies des pays membres, la création d'une union douanière avec un tarif extérieur et la régulation même partielle des activités sociales provoquent des effets cumulatifs : les décisions communes, l'expansion des échanges et de communications, les habitudes de collaboration engagent gouvernants, administrateurs, agents économiques et agriculteurs dans un réseau inextricable de

relations ainsi que dans l'accomplissement des œuvres communes. Ces activités multiples se reflètent dans un tissu de structures et d'associations qui s'est formé autour des centres d'impulsion et de décision de la Communauté. Pour importantes que soient ces associations, selon Alexis de Tocqueville, pour la dynamique d'une démocratie, elles ne sont pas suffisantes : jusqu'à présent deux acteurs essentiels sont demeurés en marge de l'activité communautaire : les citoyens et les partis. L'acte de souveraineté populaire fait désormais partie du processus d'union, donnant ainsi la légitimité directe et fondamentale à la démocratie européenne. Au consensus des parlements nationaux, des gouvernements et des associations s'ajoutent le consensus essentiel des peuples.

La démocratie suppose un pluralisme d'idéologies et de projets de société, de centres de décision publics et privés, d'associations d'intérêt et de partis, de sources et de moyens d'information, le tout fondé sur le consentement exprès et général des citoyens. Si un consentement passif et tacite existe depuis longtemps dans la Communauté européenne, c'est seulement à partir de maintenant qu'il s'exprimera par la voie d'élections. Pendant plus de vingt-cinq ans, les gouvernements, le Conseil et la Commission, mais surtout les acteurs économiques, les administrateurs et les techniciens ont contribué par leurs décisions à forger les structures de la Communauté et à orienter, en l'absence des citoyens et des partis, la construction européenne. L'élection du Parlement européen met fin à cette formation clandestine et élitiste d'une Europe politique. L'équilibre démocratique est en voie d'être rétabli : les actes économiques aux lourds effets politiques sont contrebalancés par l'exercice des droits démocratiques. Le débat à huis clos sur la forme et le contenu de l'Union se mue en un débat public. L'objet principal de l'ouvrage que l'on va lire est d'apporter quelques éléments pour la discussion qui s'engage sur la démocratie européenne.

A cette fin, je me propose d'évoquer quelques grands problèmes qui demandent une réponse commune, de rappeler le potentiel immense de l'Europe à condition qu'elle soit unie; puis d'exposer la question de la démocratie européenne en esquissant le fonctionnement et la capacité d'adaptation des démocraties dans les neuf pays de la Communauté.

J'examine ensuite le rôle réel des parlements dans le système actuel, la fonction du Parlement européen et son avenir : par comparaison avec les parlements nationaux et par contraste avec l'effacement des parlements dans les régimes autoritaires, je suis parvenu

à la conclusion évidente que l'institution parlementaire est irremplaçable. S'il est vrai que ses fonctions ne correspondent plus au schéma initial, le Parlement continue à garantir l'équilibre entre le pouvoir actif de l'exécutif et le contrôle démocratique. Sans paralyser le processus de décision ou créer une instabilité chronique qui est à l'origine d'une certaine défiance à son égard, le Parlement est appelé à remplir un rôle central dans les conflits sociaux, à l'égard des options de changement ainsi que dans la communication et la participation politiques. Les grands problèmes d'avenir sont trop importants pour être confiés aux seuls gouvernements. Ma deuxième conviction à ce propos est que le Parlement européen, voulu par les gouvernements, la majorité des partis et des citoyens, ne crée pas une menace pour les parlements nationaux. Loin de là : c'est en collaboration avec ceux-ci qu'il assurera un contrôle réel sur les pouvoirs que les parlements nationaux ont transférés à la Communauté et qui sont exercés par le Conseil et la Commission. En recouvrant sa place dans la Communauté, il affirme le rôle de l'institution parlementaire dans la démocratie. A la lumière de l'expérience des pays membres, il restaure l'équilibre — sans basculer dans l'excès des systèmes d'assemblée — de la démocratie européenne.

La démarche que j'ai suivie — et dont j'ai cherché à donner une présentation simplifiée — est fondée sur l'utilisation de plusieurs méthodes d'observation et de contrôles croisés. C'est ainsi qu'après avoir passé en revue les expériences des pays de la Communauté, j'ai interrogé l'opinion publique afin de savoir si, dans l'ensemble, les citoyens sont satisfaits du fonctionnement de leurs démocraties; pour évaluer la participation possible aux élections européennes, j'ai confronté les réponses des sondages avec les habitudes de participation électorale dans les divers pays. Selon la même optique, j'ai esquissé une présentation des partis politiques en rappelant les clivages qui leur ont donné naissance ou dont ils portent la marque; en cherchant à les distinguer selon leurs forces électorales, leur mode d'organisation ou d'action, je propose plusieurs classements dont l'un résulte de la position moyenne de leurs électeurs sur l'échelle gauche-droite; cet indice plus objectif a été soumis au contrôle des différences qui se dégagent de leurs programmes et de leurs orientations. Ces indications jointes aux contraintes de politique intérieure forment un ensemble de facteurs qui éclairent les stratégies des principaux partis. Ainsi tout au long de ce cheminement, la démarche comparative a été conjuguée avec les analyses et les contrôles diversifiés.

Ma réflexion finale, que j'exprime ici pour plus de transparence, porte sur l'esprit qui a animé l'exploration qui suit : tout en prenant en compte le poids de l'histoire, des institutions ou des hommes, j'ai essayé de ne pas me laisser enfermer dans les logiques du passé ou du raisonnement théorique. A titre d'exemple, j'ai consciemment évité l'écueil de la souveraineté, notion qui varie de pays à pays et d'auteur à auteur. L'interdépendance de fait n'a-t-elle pas grignoté la substance de la souveraineté sous plus d'un aspect? Enfin, plus que jamais cette querelle de souveraineté m'apparaît vaine au moment où, par des élections directes, les peuples de la Communauté sont appelés à exprimer leur volonté par un acte de souveraineté populaire.

Au cours de cette exploration, j'ai donné une priorité à l'observation des faits tels qu'ils me sont apparus grâce à l'utilisation des diverses méthodes de science politique et d'analyse empirique. Tout en étant conscient des limites de notre savoir dans ce domaine public, je me suis efforcé d'offrir un tableau de l'état de la démocratie et de ses principaux acteurs, mais aussi des divers besoins, des principaux moyens et des aspirations telles que l'étude de l'opinion publique nous les révèle. J'ai dû souvent choisir, donc renoncer à traiter de nombreux aspects. J'espère que l'étude qui suit reflète, malgré ses lacunes et ses imperfections, les grandes lignes de la démocratie européenne en formation.

Dusan Sidjanski.

Electeurs et sièges
dans les pays de la Communauté

CHAPITRE PREMIER

De la démocratie européenne

1. L'image démocratique

En juin 1979, les citoyens des neuf pays de la Communauté européenne se rendront pour la première fois et en même temps aux urnes pour élire au suffrage universel direct le Parlement européen. Ils accompliront un acte novateur dotant la Communauté d'une *légitimité directe* issue du suffrage populaire. Ils marqueront ainsi le véritable commencement de la démocratie européenne. En effet, la démocratie parlementaire a deux aspects qui, outre un ensemble d'institutions et de pratiques, la distinguent des autres régimes politiques : les élections libres et l'institution parlementaire. L'ensemble du système démocratique qui est formé d'une pluralité d'idéologies et d'opinions qui suppose le pluralisme d'associations, de partis et de groupes d'intérêt patronaux comme syndicaux, repose sur cet acte du choix des représentants par le peuple sans lequel la démocratie risque d'être vidée de son sens et privée de son fondement. C'est dire que l'élection européenne marque un pas décisif dans la construction d'une communauté démocratique. L'objet de cet ouvrage est d'expliquer le sens, la modalité et la portée des premières élections européennes.

A. Les élections, pour quoi faire?

Cette première participation des citoyens de la Communauté par la voie de scrutin a une signification et des effets variés : remplir un engagement que les Etats membres ont souscrit en ratifiant les traités de Paris (1951) et de Rome (1957) instituant les trois Commu-

nautés européennes à Six, élargies à Neuf en 1973; appliquer le modèle de la démocratie représentative qu'ils pratiquent tous à la Communauté européenne qui fonctionne depuis plus de vingt-cinq ans; faire reposer toute la construction européenne sur un fondement populaire et, en ajoutant cette légitimité populaire à la légitimité dont la Communauté est dotée par les Parlements et les gouvernements nationaux et par leur participation quotidienne à sa vie et à son développement, affermir son autorité et démocratiser ses institutions; rapprocher les citoyens de ces institutions communautaires en réduisant la distance qui les sépare; renforcer le contrôle démocratique du processus d'intégration, le dynamiser tout en rééquilibrant le système communautaire. Bref, assurer la création continue de la démocratie européenne.

Les citoyens de la Communauté vont-ils élire un Parlement qui n'a que des pouvoirs limités et qui, par surcroît, s'insère dans une Communauté essentiellement économique, privée d'une véritable armature politique? Certes, si les objectifs de la Communauté sont politiques — comme l'ont confirmé les propositions du général de Gaulle en 1959, le sommet de Bonn de 1961 et les efforts de coopération politique —, ses moyens, limités mais effectifs, se déploient principalement dans les domaines économique et technique. Ses pouvoirs, souvent exercés conjointement avec ceux des Etats, lui permettent de jouer un rôle précisément dans ces matières économiques et sociales qui constituent à 80 % le contenu des décisions des gouvernements nationaux et la première préoccupation des citoyens. En effet, si l'opinion publique de tous les pays européens considère que l'inflation et la situation économique sont les problèmes actuels les plus importants, les gouvernements ne cessent d'y consacrer la majeure partie de leurs activités. C'est dire que les affaires communautaires sont au centre des préoccupations de tous, gouvernants et citoyens. Or, c'est dans ces domaines que la Communauté est appelée à agir en influant sur les politiques économiques, sur les choix gouvernementaux et sur la situation des citoyens. La Communauté, qui a su créer une zone de paix et de prospérité, aura-t-elle la capacité d'affronter la crise actuelle et de résoudre des difficultés auxquelles sont exposés tous les pays membres comme la plupart des pays dans le monde? Son apport est certes fonction de la volonté des gouvernements, du dynamisme des agents économiques et sociaux, mais aussi de la contribution de tous les citoyens et du soutien qu'ils apportent à la solution de ces problèmes. Les élections sont une des façons de leur ouvrir les portes de la participation.

B. L'emprise communautaire

Dès maintenant ils sont concernés par l'œuvre de la Communauté dont certaines normes et décisions les obligent directement. La Communauté est déjà un espace économique où circulent librement les biens, les capitaux et les hommes. C'est une union douanière dotée d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune. De ce fait, elle est devenue la première puissance commerciale représentant plus d'un tiers des échanges mondiaux, distançant de loin les Etats-Unis, le Japon et l'URSS. Aujourd'hui, la Communauté cherche à prolonger cette union douanière par une union économique fondée sur le rapprochement des politiques économiques et des instruments de lutte contre l'inflation et le chômage ainsi qu'à créer un système monétaire établissant une zone de stabilité préservée des sautes d'humeur du dollar. Dès à présent, la politique agricole commune est une réalité que connaissent les agriculteurs de la Communauté : les prix de leurs produits sont décidés en commun à Bruxelles, les soutiens financiers alimentés par les ressources propres de la Communauté sont redistribués par le FEOGA. Une parcelle du pouvoir de décision et de ressources se trouve ainsi déplacée, sous l'impulsion dynamique exercée par le gouvernement français depuis 1959, vers Bruxelles. La réplique des agriculteurs ne s'est pas fait attendre : ils se sont réunis au sein d'une organisation commune (COPA) qui a pour objectif d'infléchir les décisions communautaires en faveur de ses membres; et ils n'ont pas hésité à organiser à plusieurs reprises des manifestations publiques, à Bruxelles et à Luxembourg (l'une d'elles consista même à introduire une vache dans la salle où siégeait le Conseil des ministres de l'agriculture); enfin, la réaction de la FNSEA et des agriculteurs français lors de la crise en 1965 et leur action au moment des élections présidentielles sont autant de signes de l'importance que la politique agricole revêt pour eux.

Un processus semblable est engagé dans les secteurs de l'industrie et du commerce, qui comptent plus de 400 organisations professionnelles : celles-ci ont provoqué à leur tour un regroupement des travailleurs au sein de la Confédération européenne des syndicats, qui rassemble plus de 30 millions d'adhérents. La formation de ce réseau de structures professionnelles correspond tant au besoin de représentation et de défense des intérêts sectoriels qu'à l'importance des interventions de la Communauté ou à l'anticipation de ses pouvoirs futurs. Ses actions diverses impliquent un engagement de ressources importantes que la Communauté tient directement des

droits de douane communs, des prélèvements sur les produits agricoles importés ainsi que d'un pourcentage inférieur à 1 % de la TVA. Le budget communautaire alimenté par des ressources propres de la Communauté est devenu (sans la transformer en « puissance financière » puisqu'il ne représente que 2,7 % de l'ensemble des budgets nationaux) quantité non négligeable. Dès lors, et avant même d'avoir un Parlement élu, le contrôle budgétaire a été confié au Parlement européen et à la Cour des comptes. Les électeurs européens ne peuvent rester insensibles à l'emploi de leurs fonds.

La Communauté déploie déjà ses effets dans des domaines tels que le contrôle des concentrations et des ententes économiques, la politique régionale ou certaines politiques sectorielles (sidérurgie, textile) d'autant que ces secteurs sont dépendants de la politique des échanges avec le reste du monde et notamment les Etats-Unis. Or, dans les négociations commerciales au GATT, le poids de la Communauté et son pouvoir de négociation ont été largement accrus du fait qu'elle présente un front uni. C'est, par la même occasion, l'exemple d'un domaine concret où le transfert des pouvoirs des Etats membres à la Communauté n'a pas diminué mais au contraire multiplié leur capacité d'influence : la Communauté y négocie d'égal à égal avec les Etats-Unis. On peut citer d'autres exemples : l'association de 46 pays en voie de développement et le soutien qu'à travers elle, la Communauté leur apporte; les négociations d'Helsinki entre les deux Europes; les négociations Nord-Sud à Paris où la Communauté parle d'une seule voix.

Si dans ces matières la Communauté se présente unie, de nombreux autres secteurs de la politique étrangère, ainsi que la politique de défense, lui échappent. Dans ces domaines, les mécanismes de coopération et, plus récemment, l'impulsion ou les directives du Conseil européen introduisent graduellement une concertation qui dans certains cas aboutit à des prises de position communes. Pendant longtemps, le gouvernement français a craint qu'une plus étroite collaboration dans ces matières politiques par excellence ne conduise, du fait des liens intimes entre les Etats-Unis et l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, à une plus grande dépendance vis-à-vis de l'Amérique. Or, depuis un certain temps, c'est l'Allemagne qui s'interroge sur ses liens avec les Etats-Unis : l'affaire de la vente de matériel « sensible » au Brésil, les problèmes de sécurité et surtout le laxisme monétaire de son partenaire privilégié ont fait que l'Allemagne a repris à son compte la promotion d'un système monétaire européen.

Un aperçu des activités communes fait ressortir les succès et les ombres sur le tableau européen. Les progrès dans le domaine de l'énergie, de la lutte contre la pollution ou de l'union économique sont modestes, sinon décevants. Mais peut-on en faire le reproche à la Communauté alors que les gouvernements eux-mêmes n'ont pas été en mesure de résoudre ces problèmes tout en refusant de donner les moyens nécessaires à la Communauté? Dans ces secteurs primordiaux ainsi que dans bien d'autres, la preuve est faite que, les Etats pris séparément étant dépassés, la Communauté ne peut agir sans l'appui de ses membres et sans un soutien de la base, qui seuls sont susceptibles de lui fournir l'autorité dont elle a besoin pour s'attaquer à ces problèmes. Ce consensus européen ne peut naître que des élections directes.

On devine dès lors le rôle que pourrait jouer le Parlement européen à l'avenir. Sans être législateur, il peut donner plus d'autorité à ses avis en devenant la source d'un consensus plus général. Sans choisir les membres de la Commission, il peut exercer pleinement son contrôle sur les activités des eurocrates, sur la politique budgétaire et l'utilisation des fonds. Il peut remplir sa fonction de légitimation, de communication et d'information, et s'ouvrir plus largement au public et aux intéressés.

De toute manière, dès à présent, la campagne électorale remplit son rôle d'information et de sensibilisation de très vastes couches du public. A condition qu'elle ne s'égare pas dans des querelles aussi vaines que passionnelles engagées par certains membres de la classe dirigeante sur les pouvoirs futurs du Parlement européen. Ce combat pour la défense de la souveraineté nationale face à des choix qui relèvent des peuples européens appelés à s'exprimer au suffrage direct risque de laisser indifférents les citoyens et de faire perdre de vue le véritable enjeu et le rôle de ces élections : permettre aux partis politiques, aux candidats, aux mouvements de toutes tendances de prendre position sur les grandes options et sur le contenu qu'ils souhaitent donner à l'Union européenne et de contribuer ainsi à modeler graduellement ce qui sera demain la démocratie européenne.

2. L'image économique

La petite Europe n'a que 1 526 000 km² contre les 9 363 000 des Etats-Unis et les 22 402 000 de l'URSS [1]. Sur cette surface exiguë habitent 259 millions d'Européens en regard de 214 millions d'Américains et 257 millions de Soviétiques. La Communauté à forte densité humaine abrite une population active de plus de 100 millions de personnes dont 8 % dans l'agriculture, 41 % dans l'industrie et 51 % dans les services. La densité des connaissances, le niveau des études et de la formation sont parmi les plus élevés : 52 millions d'Européens, soit 20 % de la population totale, fréquentent les écoles et 4 millions d'entre eux sont inscrits dans l'enseignement supérieur.

Le produit intérieur brut de la Communauté est de 1 242,5 milliards d'UCE, soit environ 6 970 milliards de francs français, face à 1 522,3 milliards d'UCE pour les Etats-Unis; son taux de croissance moyen a été entre 1966 et 1976 de 3,7 % et 3,1 % par habitant contre 1,1 % et 1,8 % par habitant aux Etats-Unis. Ce produit communautaire résulte à 4,5 % de l'agriculture, à 44,4 % de l'industrie et à 51,1 % des services.

Dans la plupart des grands domaines d'activité et de production, la Communauté a une dimension comparable à celles des Etats-Unis et de l'URSS, mais elle est pauvre en matières premières. En 1976, elle a extrait 247,7 millions de tonnes de houille contre 568 millions aux Etats-Unis et 494 en Union soviétique. La Communauté importe pratiquement tout le pétrole dont elle a besoin, soit 512,8 millions de tonnes; elle a produit 1 052 323 GW/h d'électricité (autant que l'URSS, mais deux fois moins que les Etats-Unis). Elle est, après l'Union soviétique, le plus grand producteur d'acier brut et le deuxième producteur d'automobiles bien qu'en ayant produit 10 millions en 1976 contre 8,5 aux Etats-Unis : en 1977, les productions respectives ont été de 11,8 et 12,6. Elle détient le plus grand pourcentage, soit 21 %, de la flotte maritime mondiale.

La Communauté est aussi une zone de haute consommation et de grande prospérité. Ses habitants consomment en moyenne 83 kg de viande par personne et par an contre 110 aux Etats-Unis et seulement 38 en URSS; sa consommation d'acier brut est l'équivalent des 2/3 de celle des Etats-Unis, et sa consommation d'énergie de 3 540 Tep par habitant est inférieure à la moitié de la consommation américaine. La Communauté compte 274 automobiles pour 1 000 habitants (501 pour 1 000 aux Etats-Unis et seulement 19 pour 1 000 en URSS).

Elle constitue aussi un des réseaux les plus denses de communications : 309 téléphones (262 en France) et 267 récepteurs de télévision (235 en France) pour 1 000 habitants, soit à peu près deux fois moins qu'aux Etats-Unis.

En revanche, la Communauté est la région à plus forte dépense de sécurité sociale; elle dispose d'un niveau élevé d'assistance médicale : 172 médecins (159 aux Etats-Unis et 297 en URSS) et 1 023 lits d'hôpitaux (670 aux Etats-Unis et 1 164 en URSS) pour 100 000 habitants.

Le niveau du produit intérieur brut par habitant reflète, bien que de manière imparfaite, le niveau de vie élevé dans la Communauté en atteignant 2 840 UCE en 1977, soit plus de 15 000 francs français. Mais cette mesure moyenne recouvre certaines inégalités entre les pays membres. En effet, un premier groupe comprend cinq pays dont le PIB par habitant dépasse 3 000 UCE, à savoir, par ordre décroissant : le Luxembourg (3 592), l'Allemagne (3 518), le Danemark (3 505), suivis de la Belgique (3 254) et de la France (3 119); deux pays se situent au-dessus de 2 000 UCE, les Pays-Bas avec 2 832 et la Grande-Bretagne avec 2 410; viennent en queue l'Italie avec 1 947 et l'Irlande avec 1 515.

A leur tour, les moyennes nationales cachent de fortes disparités régionales à l'intérieur des pays membres. En Allemagne, par exemple, Hambourg se situe à 156 pour une moyenne nationale de 100, alors que la Sarre n'est qu'à 85; de même, l'Ile-de-France atteint 149 contre 79 à l'ouest de la France (Bretagne, 74); en Italie la disparité est encore plus forte entre le Nord industriel et le Sud sous-développé (Calabre, 56). Ni la Hollande ni la Belgique n'échappent à cette forme de distribution inégale entre les régions. Parmi tous les pays membres c'est la Grande-Bretagne qui connaît les écarts les moins prononcés : 114 pour le Sud-Est contre 82 pour l'Irlande du Nord. Ces disparités sont à l'origine de la politique régionale qui vise à établir, avec des moyens modestes, une meilleure redistribution des ressources au sein de la Communauté. C'est un acte de solidarité dans une Communauté déjà largement intégrée en raison du niveau élevé des échanges intra-communautaires qui dépassent la moitié du commerce extérieur que réalisent les pays membres. Ainsi, par exemple, 50 % des importations de la France

1. Données tirées des *Statistiques de base de la Communauté 1978*, Commission, Office statistique, Luxembourg, 1978.

en 1976 proviennent de ses partenaires, auxquels elle destine 50,6 % de ses exportations. Il est clair que les pays de la Communauté sont interdépendants et nécessairement solidaires dans la prospérité comme devant la crise.

Le poids économique de la Communauté apparaît aussi dans ses relations commerciales dans le monde : avec une part de plus de 35 % du commerce mondial, la Communauté est de loin la plus grande puissance commerciale; les Etats-Unis représentent moins de 13 %, le Japon 7 % et l'Union soviétique seulement 4 %. De ce fait, l'Europe est aussi la région industrialisée la plus dépendante vis-à-vis des autres pays, son commerce extérieur s'élevant à 24 % du PIB communautaire. Elle a une grande responsabilité mais elle est aussi la région la plus solidaire du reste du monde.

La petite Europe dispose, à condition d'être unie, d'un immense potentiel, qui pourrait en faire un géant économique. Comme on avait coutume de le dire autrefois de l'Allemagne, c'est un géant économique mais un nain politique, son degré d'union et d'organisation n'est pas au niveau de son potentiel économique et humain.

3. L'Europe à l'épreuve

A. Le nécessaire consensus

Depuis 1973, la Communauté éprouve des difficultés à assurer son fonctionnement normal, à prendre des initiatives et à affronter la crise de l'énergie et celle du dollar. Certes, ce n'est pas la première fois que sa machine est grippée. Après un début dynamique, la Communauté a vécu sa première crise en 1963 à la suite du non du général de Gaulle à l'encontre de l'entrée de la Grande-Bretagne. Ce ralentissement a vite fait place à une reprise vigoureuse en 1963 avant que n'éclate la grande crise intérieure provoquée par la proposition de Hallstein d'élargir les pouvoirs budgétaires du Parlement européen et la réplique du général de Gaulle sous la forme de la politique de la chaise vide : les séquelles de cette crise sont le maintien de l'unanimité au Conseil qui du fait de l'opposition britannique a retardé plusieurs fois les décisions concernant l'agriculture; en revanche, l'accroissement du contrôle budgétaire du Parlement européen est intervenu dès 1970. Un Etat, quel que soit son importance, ne réussit pas à enrayer pendant longtemps le processus d'intégration, dont l'unanimité ralentit souvent les progrès. Un

des apports attendus de l'élection est précisément d'éviter, grâce au soutien populaire, les batailles de retardement.

Si le consensus général existe sur les règles du jeu démocratique et le pluralisme politique, de grandes options sont à prendre et de multiples problèmes se dressent que l'on ne peut pas repousser à plus tard sans en même temps hypothéquer l'avenir de tous les Européens. La campagne électorale qui vient de s'ouvrir, les positions de partis politiques et les débats qui se noueront au Parlement élu pourraient contribuer à orienter le cours des choses selon les vœux de la majorité, à prendre conscience des implications des problèmes à dimension européenne mais communs à tous et à entreprendre des politiques à la faveur d'une participation plus massive des citoyens.

A l'heure actuelle, la Communauté est confrontée au problème de l'admission de trois nouveaux membres : la Grèce, l'Espagne et le Portugal. L'élargissement a une portée politique et économique à la fois. Les demandes d'admission expriment certes la volonté de ces pays de se développer au sein d'un ensemble dynamique, mais elles témoignent surtout de leur préoccupation de consolider leurs démocraties à peine rétablies en s'insérant dans une structure démocratique plus stable. Si leur admission est souhaitable, elle ne laisse pas de soulever diverses questions telles que l'adaptation de certaines régions de la Communauté à la concurrence des agricultures des nouveaux membres, ainsi que l'aménagement des institutions afin d'éviter d'alourdir les mécanismes de décision et d'en garantir l'efficacité. C'est certes un cas où le consensus des uns et des autres ne pourrait que faciliter le fonctionnement de la Communauté élargie.

D'autres problèmes vitaux préoccupent les Etats membres et la Communauté.

Parmi ces problèmes et ces options nous ne retenons que cinq exemples : lutte contre l'inflation et le chômage; pouvoir économique, concentration et multinationales; écologie, énergie et centrales nucléaires; Europe européenne et politique extérieure; contenu et organisation de l'Union européenne. Ces grands thèmes préoccupent tant les responsables politiques et économiques, les dirigeants et militants de partis que l'opinion publique dans tous les pays de la Communauté. Certes, une campagne électorale ne peut pas apporter des solutions mais avec la participation des partis politiques, des associations, des mass media et des leaders d'opinion, elle offre une occasion d'un débat public à l'échelle de la Communauté. Elle peut

mettre en relief les choix des uns et des autres, sensibiliser les citoyens et éclairer les responsables et les futurs députés européens en leur fournissant des indices sur les aspirations des peuples européens ainsi que sur les marges d'action dont disposent les gouvernements et les institutions de la Communauté. La démocratie est un débat ouvert entre tendances diverses que le Parlement a pour mission de prolonger en assurant un dialogue continu entre institutions, gouvernements et citoyens. Dans une démocratie vivante, le Parlement est un lieu de confrontation des options et un centre privilégié d'orientation et d'information.

B. Le chômage

Tous les pays de la Communauté sont atteints à des degrés divers par la crise mondiale. L'augmentation des prix et le poids du chômage n'en ont épargné aucun [1]. A la fin de septembre 1978, la Communauté compte au total près de 6 millions de chômeurs, soit 5,5 % de la population active civile : 864 000 en Allemagne, 1 285 000 en France, 1 480 000 en Italie et 1 518 000 en Grande-Bretagne; les pourcentages sont passés entre 1974 et 1977 de 2,2 % à 4 % en Allemagne, de 2,3 % à 4,9 % en France, de 4,8 % à 6,4 % en Italie et de 2,4 % à 5,7 % en Grande-Bretagne; ainsi que de 2 % à 5,8 % au Danemark, de 3,2 % à 7,8 % en Belgique et de 6,3 % à 9,7 % en Irlande. Entre-temps, la hausse des prix s'est sensiblement ralentie : de 13 % en 1975 son niveau a été ramené à 9 % en 1977 et à environ 7 % au cours de 1978 (12 % pour l'Italie). La progression des taux salariaux s'est également ralentie pour atteindre un taux voisin de 7,3 % contre 8,5 % en 1977 et 17,5 % en 1975 [2]. En revanche, le taux de croissance moyen qui a été de 3,7 % entre 1966 et 1976 est tombé à 1,8 % entre 1973 et 1977. Dans la meilleure des hypothèses, il se situera autour de 2,8 % en 1978. Les prévisions pour 1979 sont plus optimistes mais cette faiblesse persistante de la croissance explique, selon la Commission, l'aggravation du chômage dans la plupart des pays de la Communauté.

La stratégie de la Commission présentée lors de la conférence tripartite qui a réuni, le 9 novembre 1978, les représentants des gouvernements, des organisations patronales et syndicales de la

1. Commission européenne, *Statistique mensuelle du chômage*, Eurostat, septembre 1978; *Statistiques de base de la Communauté*, 1978.
2. « *Background* » *économique et social de la conférence tripartite*, CE, Bruxelles, le 9 octobre 1978.

Communauté, repose sur l'idée qu'il est nécessaire, pour accroître l'emploi, d'obtenir une croissance plus rapide, de renforcer la capacité d'adaptation de l'économie communautaire et de prendre les mesures sociales qu'exige le succès de cette stratégie. Au cours de la conférence tripartite, la partie économique des propositions de la Commission a paru rallier tous les participants. En revanche, patronat et syndicats ouvriers se sont opposés de manière irréductible au sujet de la réduction de la journée de travail [1]. La demande de la Confédération européenne des syndicats a, semble-t-il, l'appui de plusieurs partis socialistes. A la fin novembre, Michel Rocard a évoqué la réduction de la durée du travail à 35 heures par semaine comme un des moyens de résoudre le problème du chômage dans la Communauté. C'est un thème sur lequel de nombreux candidats seront amenés à prendre position.

De leur côté, dans le courant de l'année 1978, les gouvernements réunis en Conseil européen à Brême, à Bonn et à Bruxelles, en décidant d'établir un système monétaire européen, ont clairement manifesté leur volonté de poursuivre et de consolider à moyen terme les efforts entrepris et les progrès réalisés dans la lutte contre l'inflation et pour la résorption des déficits extérieurs. Ces derniers, directement liés à l'importation du pétrole et aux économies d'énergie, sont, au même titre que la hausse des prix et le chômage, l'affaire de tous les citoyens dont le soutien est une condition de réussite. Démonter ces mécanismes devant le public, en analyser les implications et en dégager les conséquences, voilà une tâche qui incombe aux candidats et aux partis. Quels sont leurs options et les moyens qu'ils proposent pour les mettre en œuvre? Sont-ils en faveur d'une programmation européenne ou d'une exploration de l'avenir, sous quelle forme et selon quelles méthodes? Autant de questions qui appellent des réponses concrètes auxquelles les citoyens ne sont certainement pas insensibles.

C. Le pouvoir économique

Deux autres problèmes concernant l'écologie et les multinationales s'inscrivent dans la même perspective. D'après les euro-baromètres nous savons que la protection de la nature et la lutte contre la pollution occupent le 2e rang parmi les thèmes prioritaires pour la campagne électorale; les multinationales, placées au 7e rang, reviennent de temps en temps au premier plan de l'actualité. La

1. Pierre Collet, « Chômage dans la CEE », *Journal de Genève*, 21 novembre 1978.

concentration économique des entreprises privées et publiques, la concentration des moyens de diffusion, des mass media, posent le problème du pouvoir dans les sociétés pluralistes, des poids et des contrepoids, ainsi que du rôle d'orientation, de régulateur et de contrôleur du pouvoir politique fondé sur la participation des citoyens. L'avenir de la société est inscrit dans un ensemble de facteurs qui le préparent dès aujourd'hui sans pour autant le prédéterminer. La nécessité, la volonté et la complexité d'interactions y sont conjuguées de telle sorte qu'un pilotage à vue ne permet plus d'orienter, si ce n'est par touches ou actions successives, le cours de la société politique. Pour le moment, nous avons l'impression que les institutions communautaires comme les gouvernements s'emploient à parer au plus pressé et à satisfaire les demandes les plus urgentes. Ils s'attaquent aux problèmes de la sidérurgie, puis à ceux des textiles, de l'agriculture ou des régions sous-développées. La démarche n'est pas fondamentalement différente dans les secteurs de pointe tels que l'électronique, l'informatique ou l'aéronautique, de même que dans d'autres secteurs dynamiques, l'automobile, la chimie et l'industrie de services en pleine expansion. L'Airbus est un succès technique et commercial, le Concorde une aventure technologique. La voie des fusées et des satellites s'ouvre devant les Européens. Quels choix faire quand on ne peut pas tout entreprendre? Quelles lignes de force suivre avec la collaboration de tous? Peut-on se permettre d'agir coup par coup, en ordre dispersé? Les actions qu'envisagent la Commission et les gouvernements sont nécessaires, mais pas suffisantes. A ce stade du développement ne devrait-on pas se demander comment orienter le changement sans un minimum de programme-cadre au niveau européen?

La Communauté européenne pratique pour l'heure une programmation très partielle sous la forme de prévisions. Confiée aux experts gouvernementaux, cette programmation reste fermée aux consultations avec les intéressés. Œuvre de hauts fonctionnaires, techniciens et experts, elle devrait être transformée : il s'agirait de lui donner une dimension *démocratique* en fonction de la participation des intéressés, des personnes compétentes de tout bord, ainsi que des experts indépendants. Quant à l'élargissement, l'objectif serait d'englober non seulement les aspects socio-économiques, mais aussi d'autres domaines tels que l'éducation, la recherche scientifique et les activités culturelles. En effet, le problème de l'environnement, celui de l'équilibre entre activités productives et techniques et activités sociales et culturelles, devraient constituer un des axes principaux de cette programmation. Dès lors, elle formerait un vaste processus de consultation assurant la participation non seulement de représentants des organismes de planification nationaux et régionaux, de représentants d'entreprises, d'organisations professionnelles et de syndicats, mais également de représentants d'activités sociales, scientifiques et culturelles. Elaboré en consultation avec diverses institutions et intéressés, le programme européen serait approuvé par le Conseil européen et par le Parlement européen.

La participation aussi large que possible des intéressés devrait être également assurée lors de l'exécution du programme à différents niveaux, l'objectif principal étant d'associer les citoyens intéressés et leurs associations à l'application en cascade de ce programme global européen. Ainsi cette action fondamentale de programmation européenne pourrait revêtir une forme démocratique et, en assurant une large participation, mobiliser des citoyens européens. Selon un modèle similaire les programmes sectoriels ou les projets communautaires devraient être également fondés sur une large participation des intéressés. Dans ce sens le « rapport Maldagne » conclut que le nouveau modèle de développement qu'il préconise nécessite une « planification démocratique conçue non seulement comme cadre prévisionnel permettant d'analyser les chances et les risques de l'avenir, mais comme un instrument efficace susceptible de réorienter l'économie ».

Cette proposition laisse en suspens le problème d'une vision plus globale qui inclurait les préoccupations générales de la société européenne et de son évolution : une activité de réflexion et de prospective ainsi qu'une activité de réforme et d'innovation. Afin d'assurer ces deux fonctions on pourrait constituer un groupe autonome composé de personnes compétentes et indépendantes appartenant aux domaines divers. Ces personnes, sans aucun lien de subordination ou d'attache hiérarchique, pourraient librement formuler leurs propositions quant à l'évolution de la société européenne et réfléchir notamment sur le modèle de cette société. Quant à la fonction de réforme et d'innovation, il serait utile de prévoir la création d'un centre ou d'une commission qui permettrait dès maintenant d'étudier les réformes et innovations qui sont proposées ou mises en pratique dans les pays membres ainsi qu'à l'extérieur de la Communauté. Ainsi ces trois fonctions fondamentales de l'Union européenne, à savoir la programmation, la réflexion et l'innovation s'appuieraient sur un dialogue ouvert, dans lequel le Parlement européen pourrait remplir le rôle d'un foyer d'idées, d'initiatives et de projets.

D. La protection de la nature et de l'homme

Cet éclairage n'est-il pas encore plus indispensable lorsque l'on aborde le problème de la protection de la nature et de l'homme? Domaines européens sans frontières par excellence : la pollution ne s'arrête pas aux barrières dressées par les Etats et les décisions prises par la France ou l'Allemagne ou par un autre pays de s'équiper en centrales nucléaires affectent sans discrimination leurs voisins qui n'y ont pas été associés; ainsi le peuple autrichien vient de se prononcer contre la mise en fonction d'une grande centrale nucléaire mais cette décision ne le protège pas contre les implantations nucléaires dans les pays qui lui sont voisins et dont la proximité est tout aussi menaçante. Peut-on dans ces cas s'abriter derrière la souveraineté des Etats pour ne pas respecter le bien collectif européen?

Obscurci par la crise énergétique, confondu avec tel ou tel aspect de la pollution et de l'utilisation de l'énergie nucléaire, ce problème hante des millions d'Européens et singulièrement les jeunes. Les scientifiques, les hommes politiques, les dirigeants économiques ou syndicaux se divisent lorsqu'il s'agit de choisir entre prospérité et énergie nucléaire (sous toutes formes ou sous formes sûres). Ce problème fondamental par ses incidences sur la santé, la sécurité et la politique, peut-il être résolu par quelques-uns qui, pour une période indéfinie, risquent d'engager l'avenir de tous? L'opinion très favorable qu'expriment les Européens à l'égard des mouvements écologistes, la capacité dont font montre ceux-ci à mobiliser les gens et à organiser des manifestations, est une preuve supplémentaire que de tels problèmes vitaux ne peuvent être traités à la sauvette, coup par coup, sans consensus de la majorité. L'enjeu est trop grave pour que les décisions soient confiées uniquement aux gouvernements ou à l'initiative privée. N'est-ce pas là une tâche de plus qui attend le Parlement élu? Ne devrait-il pas organiser une vaste consultation à travers l'Europe et avec tous ceux, associations d'intérêt public, groupements socio-économiques, savants, médecins, qui se sentent concernés directement ou pour l'avenir de leurs enfants? Edgar Faure a proposé que ce thème soit inscrit à l'ordre du jour du Parlement européen élu, à côté des questions qui touchent à la santé, aux droits de l'homme et à l'usage de l'informatique dans une société démocratique.

E. La politique extérieure

L'Europe européenne lancée par le général de Gaulle a fait du chemin dans les esprits des citoyens de la Communauté. Invitées à choisir en automne 1976 entre une politique étrangère de l'Europe dans le cadre de l'alliance avec les Etats-Unis ou une politique étrangère indépendante des Etats-Unis, les personnes interrogées ont opté sans hésitation à une forte majorité de 61 % contre 22 % pour une ligne de conduite extérieure indépendante. Les Français viennent en tête avec 76 %, suivis des Irlandais (68 %), des Néerlandais et des Britanniques (63 %); viennent ensuite les Italiens, à égalité avec les Danois avec 59 %, talonnés par les Belges (58 %) et les Luxembourgeois (56 %); les Allemands sont les moins décidés comme on pouvait s'y attendre, mais eux aussi optent en majorité (50 %) pour une politique indépendante contre 33 % qui se prononcent pour une politique dans le cadre de l'alliance avec les Etats-Unis.

Sans constituer à présent la préoccupation immédiate des gouvernements, de la Communauté et des citoyens, ce choix entre deux ou plusieurs politiques est sans doute une question majeure qui se pose à l'Europe. Il est clair que dans un domaine aussi important, toute politique ne peut que s'appuyer sur le soutien de la majorité des Européens. Si cette majorité devait opter pour l'Europe européenne, encore serait-il nécessaire de définir les objectifs, les priorités et les moyens de la politique à suivre. Ainsi, par exemple, en prenant pour acquise cette ligne indépendante, on peut maintenir des relations d'alliance et de collaboration entre égaux avec les Etats-Unis. Cette première priorité résulte d'ailleurs de la solidarité entre démocraties occidentales, de la contribution des Etats-Unis à la défense de l'Occident ainsi que de l'interdépendance qui caractérise les économies des deux côtés de l'Atlantique. En ce sens, cette option fondamentale apparaît comme normale et raisonnable sans pour autant écarter d'autres options qui pourraient avoir la préférence de certains partis ou d'un certain nombre de citoyens : une Europe unie, troisième force, par exemple, se situant entre les deux grandes puissances; ou bien une Europe unie à la Suisse, c'est-à-dire neutre tout en appartenant au monde occidental. D'autres options pourraient être avancées donnant une préférence à un axe de collaboration Nord-Sud.

En partant de quelques grandes orientations et options fondamentales, on peut concevoir toute une série de combinaisons : la politique indépendante par exemple peut être considérée comme la

première priorité, suivie en deuxième lieu de la collaboration avec les Etats-Unis; on peut concevoir en troisième lieu des choix entre coopération avec certaines régions du tiers monde, coopération avec la Chine ou coopération avec l'Europe de l'Est, sans que ces choix de coopération préférentielle soient exclusifs les uns des autres. Certaines de ces priorités graduées sont d'ailleurs partiellement conditionnées par l'objectif principal. Il est possible qu'au cours de la campagne électorale les fédérations et les partis expriment leurs préférences de politique extérieure et les expliquent. Ce serait une contribution de plus à la conception et à la formulation progressives d'une politique extérieure souhaitée européenne. Ainsi pourrait être amorcée une explication franche entre gouvernants, dirigeants, partis et intéressés.

4. Quel modèle pour l'Europe?

A. Un gouvernement européen?

Les fédérations de partis européennes, démocrate-chrétienne et libérale, ont défini leurs choix dans ce domaine. Si le Parti populaire européen (DC européenne) s'est donné pour objectif la constitution d'une fédération, sa démarche est prudente qui consiste à proposer des améliorations du système institutionnel existant et la formation progressive d'une confédération, puis, à plus long terme, d'une fédération des Etats européens. La Fédération des partis libéraux et démocratiques va plus loin en esquissant, dans son programme, la structure institutionnelle de l'Union à mi-chemin entre les formes confédérales et fédérales : un gouvernement qui se substituerait à la Commission, un Parlement et un Conseil des Etats, une Cour de justice, une Cour des comptes et un Comité économique et social. Ainsi l'Union parachèverait les institutions de la Communauté européenne. Ce schème institutionnel n'est pas original, mais il a l'avantage d'exposer l'ensemble des institutions sans oublier un Conseil des Etats qui remplacerait le Conseil actuel en assurant la représentation des Etats membres. Les libéraux ne précisent pas si le Conseil des Etats sera désigné par les gouvernements, élu par les parlements nationaux ou au suffrage universel. Cette dernière formule d'avenir rejoint l'idée exprimée en 1966 par le Président Giscard d'Estaing telle qu'elle a été rapportée par Xavier de La Fournière : « Cet après-midi-là, il nous explique la nécessité d'élire un

Sénat européen, au moyen du suffrage universel, qui serait compétent pour toutes les matières intéressant le droit commercial, le droit des entreprises et, progressivement, le droit fiscal. Chaque Etat conserverait sa propre Assemblée nationale, mais les seuls textes ayant une portée européenne seraient soumis à ce Sénat en première puis en deuxième lecture, les diverses Assemblées nationales ayant en fin de compte le dernier mot » [1]. Ainsi se trouve posée pour l'avenir la question d'une deuxième chambre. Dans l'état actuel de la construction européenne, cette deuxième chambre (Conseil des Etats ou Sénat élu) ne fait pas défaut étant donné que la présence des Etats est plus que largement assurée dans le Conseil européen, le Conseil des ministres et les organes qui en dépendent.

Les différentes propositions qui ont été avancées depuis le congrès de La Haye en 1948 peuvent être regroupées autour de quelques axes qui correspondent aux modèles d'organisation des démocraties occidentales : 1. modèle mixte ou communautaire; 2. modèle de système parlementaire; 3. modèle de système présidentiel ou quasi présidentiel. Ces types de régime représentatif qui fonctionnent précisément dans les divers pays européens seront examinés dans le chapitre qui suit. Il nous suffira d'en donner ici les grandes lignes.

La Communauté européenne est une construction pragmatique inspirée d'un double besoin : associer les Etats membres à la formulation des politiques et des décisions communes (Conseil européen et Conseil des ministres) sur la base des propositions élaborées par une institution communautaire (Commission représentant l'intérêt de la Communauté dans son ensemble). D'où résulte un modèle à pouvoir actif bicéphale, Commission - Conseil, complété par trois institutions de contrôle : le Parlement européen, chargé du contrôle démocratique, la Cour de justice, exerçant le contrôle juridictionnel et la Cour des comptes, responsable du contrôle financier sous l'autorité du Parlement européen. Enfin, comme dans la plupart des pays de la Communauté, une institution consultative, le Comité économique et social, formée des membres appartenant aux divers secteurs d'activité, est appelée à donner des avis. Dans ce système les membres de la Commission, institution collégiale, sont nommés par les Etats mais responsables uniquement devant le Parlement européen qui peut sanctionner la Commission par une motion de censure qui a pour effet de provoquer la démission collective de ses

1. Xavier de La Fournière, *Giscard d'Estaing et nous*, Paris, Plon, 1976, p. 18.

membres. En réalité ce recours extrême n'étant pas pratiqué, la Commission apparaît comme une institution éminemment stable, renouvelée par les Etats membres tous les quatre ans. Ce système mixte et transitoire pourrait évoluer à l'avenir vers un des modèles existants ou s'engager dans une voie nouvelle qui, issue de la pratique, serait définie par étapes progressives par les Etats membres, le Parlement élu et par la participation éventuelle des citoyens européens. Un référendum par exemple tel qu'il a été proposé par le général de Gaulle et pratiqué lors de l'adhésion des trois nouveaux membres — la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande — à la Communauté européenne.

Cette évolution institutionnelle, si elle se poursuit dans le sens de la construction actuelle, pourrait se rapprocher du modèle suisse ou des deux autres modèles mentionnés. En effet, l'organisation gouvernementale en Suisse offre plus d'un trait qui rappelle le système communautaire : elle comprend un gouvernement collégial stable nommé par le Parlement, fonctionnant sous le signe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif; un Parlement composé de deux chambres, un Conseil national représentant le peuple et un Conseil des Etats représentant les Etats membres. Ce système est complété par la pratique des référendums mais aussi des initiatives populaires qui en forment à la fois les éléments de frein et de dynamisme.

B. Un parlement européen?

Le modèle parlementaire est bâti sur le lien de dépendance entre gouvernement et Parlement. Le gouvernement, plus personnalisé par son président que dans la conception collégiale, est issu du Parlement et est responsable devant l'institution représentative. Pratiqué dans plusieurs pays de la Communauté soit selon le modèle britannique, soit d'après le système parlementaire continental, ce modèle assure dans l'ensemble, malgré quelques exceptions notables qui ternissent son image, une bonne stabilité gouvernementale. La fédération des partis libéraux s'en est inspirée en demandant que les membres du gouvernement européen soient proposés par le Conseil des Etats et confirmés dans leurs fonctions par le Parlement; que la durée de leur mandat soit la même que celle du Parlement élu; et que le gouvernement européen soit responsable devant le Parlement [1].

1. Cette responsabilité parlementaire ne figure pas expressément dans le programme libéral mais elle s'inscrit dans sa logique.

Dans sa conclusion, la Fédération libérale affirme : « Tel est notre point de vue sur l'Union européenne que nous voulons et le cadre institutionnel dont elle devrait être dotée. C'est au Parlement élu qu'incombera la tâche d'élaborer un projet de traité dans ce sens et d'œuvrer pour sa rapide conclusion et ratification par tous les Etats membres. » Cette proposition d'instituer un gouvernement européen est hardie en regard des positions des autres partis et surtout de celles des gouvernements. Elle n'a cependant rien qui puisse choquer l'opinion publique, dont les avis sont partagés. Au cours du mois de mai 1978, la question suivante a été posée à un échantillon de 9 118 personnes dans la Communauté : « Il y a deux façons de concevoir l'avenir à long terme de la Communauté européenne : pour les uns, la Communauté européenne devrait avoir non seulement un Parlement élu au suffrage universel, mais aussi un véritable gouvernement qui ait le dernier mot dans certains domaines importants; pour les autres, le dernier mot devrait toujours appartenir aux gouvernements des Etats membres. Quelle est l'opinion dont vous vous sentez la plus proche? »

Pour l'ensemble de la Communauté, 41 % des personnes interrogées choisissent la première formule d'un Parlement élu et d'un véritable gouvernement, 41 % se prononcent pour la solution qui donne le dernier mot aux gouvernements et 18 % ne fournissent pas de réponse. Les opinions sont très partagées : majorité pour un Parlement et un gouvernement européens dans les pays fondateurs; majorité pour les gouvernements nationaux dans les nouveaux pays membres. C'est en Italie (57 contre 29 %) et en France (45 contre 34 %) que la formule européenne recueille la majorité la plus forte. Sur ce point, l'opinion publique apparaît en avance sur les positions des gouvernements et des dirigeants de la plupart des partis politiques.

C. Un président européen?

Le modèle présidentiel ou quasi présidentiel s'apparente au système français : le Président élu au suffrage universel qui en est la plus haute autorité choisit le Premier ministre parmi les dirigeants de la majorité parlementaire. Ce système est une combinaison entre le régime présidentiel et le régime parlementaire, le Premier ministre ayant en réalité une double responsabilité devant le Président et l'Assemblée nationale. Dans l'état actuel du processus d'union, c'est le système le plus éloigné de l'expérience communau-

taire. Il n'empêche que, dès 1950, Michel Debré l'a proposé pour l'Union des Etats européens en prévoyant l'élection au suffrage universel de l'arbitre, assisté d'un Sénat comprenant un ministre par Etat membre (Comité des ministres) et une dizaine de commissaires nommés par l'arbitre; ainsi qu'une Assemblée des nations européennes élue au suffrage universel direct. Cette organisation se caractérise par deux traits originaux : un arbitre, placé au sommet de la construction et représentant le pouvoir actif et une assemblée qui est chargée d'exercer le contrôle politique [1]. Proposition révolutionnaire pour l'époque, elle apparaît pour le moins prématurée et peu appropriée pour refléter la diversité qui est propre à l'Europe.

Des modèles et des projets lancés et débattus tour à tour dans divers cercles européens deux constantes se dégagent clairement : 1. le fondement de l'Union européenne comme de toute démocratie repose sur le suffrage universel; 2. les formes que pourra prendre cette Union en formation doivent à la fois en garantir l'unité et préserver la diversité des nations et des régions qui la composent. Selon que l'accent est mis sur les institutions communes ou les parties composantes, on se réfère à l'Europe des patries, à l'Europe intégrée ou à l'Europe des régions [2]. En réalité, nous sommes convaincu que l'Europe unie fondée sur le libre consensus de ses Etats membres comme de ses citoyens ne pourra trouver sa pleine identité que dans un ensemble formé de réseaux complexes de pouvoirs à plusieurs niveaux allant de la commune et de la région à la nation et à la Communauté européenne. Ce rassemblement d'organisations et de tissus démocratiques, ce corps européen, est une création continue issue de la volonté de ses participants et de la confrontation de leurs expériences, de leur nécessité et de leurs aspirations. Le Parlement élu sera un lieu privilégié de confrontation et un facteur dynamique dans la recherche d'un modèle d'organisation adapté à l'Europe unie.

1. Michel Debré, *Projet de pacte pour une Union d'Etats européens,* Paris, Editions Nagel, 1950, p. 40 et 41.

2. Denis de Rougemont, *Stratégie de l'Europe des régions,* Genève, Centre européen de la Culture, printemps 1974; et *L'Avenir est notre affaire,* Paris, Stock, 1977, ch. XII : « *que tout appelle les régions* », p. 277 et sq.

Les régimes parlementaires nationaux

1. Une communauté démocratique

Dans les intégrations régionales, le régime politique apparaît, dans une perspective à long terme, comme un fondement essentiel de l'Union. Par contraste avec les intégrations entre pays en voie de développement, les efforts d'union en Europe reposent sur l'homogénéité des régimes politiques : le Conseil de l'Europe puis la Communauté européenne se fondent sur les droits de l'homme et la pratique des principes démocratiques alors que de son côté le Comecon s'érige sur l'unité des régimes socialistes des pays membres. Une seule exception provisoire à cette règle : l'Association européenne de libre échange, à but principalement commercial qui admettait autrefois le Portugal non démocratique en son sein. Entretemps, la Grèce, l'Espagne et le Portugal, ayant restauré le régime démocratique, ont demandé à devenir membres à part entière de la Communauté européenne.

En revanche, les pays membres des groupements régionaux en Amérique latine, en Afrique ou en Asie comprennent des membres dont les régimes oscillent entre les extrêmes : des démocraties pluralistes aux régimes à parti unique et aux dictatures militaires de gauche ou de droite. Ainsi, par exemple, le Marché commun de l'Amérique centrale fait cohabiter une démocratie traditionnelle, le Costa Rica qui a aboli l'armée, avec une dictature comme celle de la famille Somoza au Nicaragua. Entre ces deux extrêmes s'échelonnent des régimes à dominante militaire avec un ou plusieurs partis. La situation semble évoluer dans un sens plus démocratique dans le Groupe andin qui compte aux côtés de deux démocraties à clivages sociaux plus ou moins marqués,

la Colombie et le Venezuela, plusieurs régimes militaires qui paraissent s'engager dans la voie de la démocratisation par le recours aux élections : l'Equateur et le Pérou (une récente tentative du même genre se poursuit en Bolivie). La tendance générale depuis la création du Groupe andin en 1969 semble s'orienter vers une recherche de légitimité démocratique sinon vers une démocratie réelle. Cette orientation n'est-elle pas confirmée par la crise politico-économique qui a secoué le Groupe andin à la suite du coup d'Etat militaire au Chili en 1974? Cristallisé autour du statut commun régissant les capitaux étrangers dans la région, ce conflit a opposé, d'une part, un régime militaire dur aux démocraties mais aussi à un régime militaire plus socialisant du Pérou et, d'autre part, une politique économique néo-libérale inspirée par l'école de Chicago aux économies mixtes du Groupe andin. Cette double opposition a abouti au retrait du Chili en 1976, rendant ainsi palpables les limites imposées aux divergences de régimes politiques au sein d'une intégration régionale.

Les différences de régimes et de systèmes économiques sont encore plus prononcées dans les groupements africains. Les exemples de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) et de l'ex-Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) sont significatifs : de la dictature impériale centrafricaine en passant par le régime à parti unique, à économie mixte au Cameroun jusqu'aux deux extrêmes : unipartisme à économie néo-capitaliste fondée sur le pétrole au Gabon et régime socialiste-militaire du Congo. Pour l'heure, l'UDEAC survit à ces divergences politiques et économiques qui ont provoqué en 1977 l'éclatement de la CAE. Celle-ci a souffert d'un conflit politique ouvert entre ses trois membres à orientations incompatibles : la dictature de l'arbitraire en Ouganda s'est heurtée à la fois au régime socialiste de Nyerere et au système capitaliste à parti unique de Kenyatta. Renforcée par le conflit politico-économique entre la Tanzanie et le Kenya, la crise a provoqué la désintégration de la Communauté et de ses services communs qui pendant longtemps ont été cités comme un exemple d'intégration entre pays en voie de développement. Ainsi, bien que les promoteurs de ces intégrations régionales aient cherché à bâtir en fonction d'objectifs et d'impératifs économiques et techniques de développement, la politique semble prompte à prendre sa revanche. En effet, à plus long terme, la politique recouvre son poids spécifique et conditionne l'avenir des unions régionales.

Par comparaison, la Communauté européenne accuse un haut degré d'homogénéité : régimes démocratiques, systèmes d'économie mixte de marchés, degrés de développement comparables.

SYSTEMES POLITIQUES ET ECONOMIQUES

COMMUNAUTES REGIONALES	SYSTEMES POLITIQUES	SYSTEMES ECONOMIQUES
MCAC	D a) démocratie (Costa Rica b) dictature traditionnelle (Nicaragua)	H économies mixtes de marché
GA	D a) démocraties (Colombie et Venezuela) b) dictature militaire (Bolivie)	H économies mixtes de marché
UDEAC	D a) dictature d'un parti unique (Empire centrafricain) b) dictature socialiste (Congo)	D a) capitaliste (Gabon) b) (Congo) socialisant
EX-CAE	D a) dictature militaire (Ouganda) b) socialisme à parti unique (Tanzanie)	D a) capitalisme anarchique (Ouganda) b) socialisant (Tanzanie)
CE	H Démocraties libérales (monarchies constitutionnelles et républiques)	H économies mixtes de marché

Cette situation apparaît normale dans la mesure où l'Europe occidentale fait partie avec les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon, d'une minorité de pays à la fois développés et démocratiques. La démocratie, désignée aussi par le terme de pluralisme et de polyarchie, constitue, comme le développement, une exception dans le monde actuel. Sur 150 pays membres de l'ONU, une vingtaine sont des démocraties authentiques.

Ce système de gouvernement implique une série de conditions, normes et pratiques. Fondées sur un ensemble de valeurs, issues des apports de la Grèce, de Rome, de la chrétienté et conjuguées avec la révolution scientifique, industrielle et politique, ces normes s'incarnent dans les droits de l'homme et les libertés politiques.

Dénigrés parfois, traités de « droits formels », contestés par les extrémistes de tout bord, ces droits constituent le fondement de la démocratie auquel demeurent attachés la grande majorité des citoyens. Plus récemment, ces droits fondamentaux ont été reconnus par la plupart des partis communistes occidentaux qui souscrivent désormais aux règles du jeu démocratique. Eux aussi admettent désormais que le socialisme doit s'imposer par la voie pacifique et démocratique, dans le pluralisme et la liberté : c'est l'euro-communisme.

La démocratie où la satisfaction des besoins matériels va de pair avec le respect des valeurs — y compris le respect de ceux qui les contestent — représentent aujourd'hui, après une période de crise et d'éclipse, une nouvelle force d'attraction. Régime jeune par comparaison avec les régimes autoritaires qui ont dominé l'histoire des sociétés humaines, la démocratie semble promise à un grand avenir. Elle se définit en premier lieu par le pluralisme des idéologies, des centres de décision politiques et économiques, par la compétition entre diverses formes politiques qui s'expriment, entre autres, au moyen d'élections libres.

Les partis, les mouvements — tels ceux regroupant les écologistes —, les candidats s'affrontent devant les citoyens qui sont appelés à arbitrer, à choisir. Certes, ni le poids ni les moyens de ces concurrents ne sont égaux : les uns disposent des ressources financières provenant des principaux groupes économiques, d'autres bénéficient du soutien des grandes organisations des travailleurs, d'autres encore ont l'avantage d'être porteurs de valeurs nouvelles — protection de la nature et de la santé — qui trouvent un écho croissant dans les couches populaires. En effet, plus des trois quarts d'hommes et de femmes qui vivent dans la Communauté européenne ont une opinion très bonne ou plutôt bonne des mouvements écologistes [1]. Mais tous ces concurrents ont la possibilité de se faire entendre, de se présenter devant l'opinion publique — comme en témoignent les émissions et les articles consacrés aux écologistes — d'entrer en compétition et de concurrencer les partis à Paris ou lors des dernières élections dans les Länder de Basse-Saxe et Hambourg [2].

1. *Euro-baromètre,* n° 8, janvier 1978, p. 37.

2. Aux élections municipales à Paris en mars 1977, les écologistes ont obtenu 10,1 % des voix. En Basse-Saxe et Hambourg, tout en restant en dessous de la limite des 5%, les « listes vertes » ont recueilli 3,9 % et 3,5 % respectivement. Cette poussée écologiste a contribué à éliminer les représentants libéraux des parlements régionaux de Basse-Saxe et de Hambourg. (*Le Monde* du 6 juin 1978 et *der Spiegel* du 12 juin 1978.)

Ces régimes se caractérisent par l'existence effective de l'opposition, par la compétition entre deux ou plusieurs partis politiques ainsi que par des confirmations régulières, au moyen d'élections, des dirigeants politiques et des gouvernants. La compétition s'étend à divers secteurs d'activités sociales et économiques : le patronat collabore et s'affronte avec les syndicats, les grandes organisations sociales et économiques sont en concurrence ou en alliance; les diverses opinions et idéologies s'affrontent par l'intermédiaire de moyens d'expression et d'information qui se développent sous la protection des libertés de presse, de radiodiffusion, de télévision, libertés d'expression orale et écrite qui assurent le pluralisme d'idées et de conceptions. Cette fonction d'expression se double de la liberté d'association et de réunion qui la prolonge par l'action. Dans les sociétés développées, l'action efficace est largement tributaire d'une organisation d'hommes et d'une utilisation des ressources vers des buts communs. L'enthousiasme provoqué par la spontanéité et le verbe peut produire des éclats mais plus rarement des transformations durables et concrètes dans la société occidentale. Telle semble être la leçon de mai 1968 en France lorsque les groupuscules dynamiques mais impuissants à s'unir ont dû s'avouer vaincus par l'organisation et par le choc en retour de la grande majorité des Français stupéfaits de l'ampleur de la crise. Le recours à l'élection a contrecarré le mouvement de révolte et a rétabli l'ordre par le réflexe de conservatisme. La loi de la majorité a été acceptée par l'ensemble des Français.

La pratique de la démocratie, condition de l'appartenance à la Communauté européenne est fondée tant sur la forme des sociétés et des économies mixtes que sur leurs niveaux de développement comparables. Les différences observées entre les pays membres n'excèdent pas en règle générale celles qui existent à l'intérieur de chaque pays. Ceux-ci se distinguent par leurs dimensions certes, mais s'apparentent par leurs structures socio-économiques. Cette homogénéité relative n'est pas uniformité. Chaque pays porte la marque propre de son histoire et de ses clivages qui à leur tour modèlent son organisation politique et sa vie partisane.

Parmi les membres on distingue des nations anciennes telles que le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas et le Danemark, des nations jeunes : Allemagne, Italie, Belgique, Luxembourg et Irlande. La formation des régimes démocratiques a suivi des voies différentes : les uns ont procédé par révolution à l'exemple de la France; d'autres ont suivi le modèle évolutif de l'Angleterre, mère

du système parlementaire. Tous ont été exposés à la contagion démocratique et les nations continentales ont vécu l'expérience des révolutions de 1830 et 1848. Tous ont subi la lutte des classes et la transformation de la démocratie constitutionnelle ou formelle en démocratie réelle après la Deuxième Guerre mondiale. L'introduction du suffrage universel, la création des partis politiques et la montée des partis socialistes a coïncidé à quelques années près avec la fin du XIX[e] siècle et le début du XX[e]. Après la lutte pour les marchés et les colonies qui a culminé dans la Première Guerre mondiale, ils ont tous à leur manière expérimenté le parlementarisme puis la crise économique de 1929.

C'est au cours de la période trouble d'après la première guerre européenne devenue mondiale qu'intervient la rupture idéologique et l'opposition des régimes fasciste et nazi aux démocraties occidentales affaiblies par l'instabilité gouvernementale et les conflits sociaux. Cette époque marque une confrontation fondamentale qui aboutit à une guerre civile européenne. A l'exception de l'Angleterre et de l'Irlande, tous les pays de la Communauté ont connu la destruction et l'occupation. A partir de 1945, tous vont s'engager dans la reconstruction de leurs économies, de leurs institutions et de la démocratie d'aujourd'hui. Les uns libérés de leurs colonies, les autres de leurs régimes autoritaires, tous les pays qui deviendront membres de la Communauté vont vivre ensemble une ère de prospérité et de démocratie sans précédent.

2. Les systèmes de gouvernement

Ainsi que l'a laissé présager l'expérience politique diversifiée des Neuf, leurs régimes démocratiques ne correspondent pas à un modèle uniforme. Dans la classification de ces systèmes de gouvernement nous faisons abstraction de la différence entre monarchies constitutionnelles et républiques pour ne tenir compte que des distinctions qui existent entre la forme et le rôle des gouvernements et du pouvoir politique [1].

Une première distinction classique entre les régimes présidentiels et les régimes parlementaires : la caractéristique essentielle des

1. Monarchies constitutionnelles : Belgique, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni. Républiques : Allemagne, France, Irlande, Italie.

régimes présidentiels est la séparation des pouvoirs, en particulier entre l'exécutif et le législatif, le président élu n'étant pas responsable devant le Congrès ou le Parlement. La séparation de pouvoirs est imparfaite en France, où le Premier ministre et ses ministres sont soumis à la règle d'incompatibilité entre fonction de gouvernement et fonction de représentant, bien que soutenus par leur majorité parlementaire. C'est une solution à mi-chemin entre le présidentialisme américain et le parlementarisme britannique où le Premier ministre est chef de gouvernement et chef de la majorité parlementaire. Dans le régime parlementaire, en revanche, la cheville ouvrière est la responsabilité du Premier ministre devant le Parlement qui a le pouvoir de le désigner, mais aussi de le contrôler et de l'obliger à démissionner. L'investiture parlementaire et le vote de confiance en sont des instruments essentiels. De ce fait, le Premier ministre est en règle générale le chef du parti majoritaire ou le chef de la coalition des partis ou d'un parti qui a le soutien d'une majorité parlementaire.

La plupart des pays de la Communauté pratiquent le régime parlementaire avec des variantes : d'une part un **quasi-présidentialisme**, mélange des régimes présidentiel et parlementaire, et, d'autre part, soit le **type traditionnel** du régime parlementaire continental souvent marqué par une instabilité gouvernementale (III[e] et IV[e] République), soit le régime **parlementaire majoritaire** ou **de législature** selon le modèle britannique.

Dans la réalité, il existe rarement des types de régime purs mais des variations multiples avec des dosages qui dépendent de plusieurs variables dont la tradition, le nombre et l'organisation des partis politiques. A ces critères s'ajoutent des différences de structures des Etats européens qui empruntent des formes centralisées à l'exemple de la France ou du Royaume-Uni, une structure régionalisée comme en Italie, voire une organisation de type fédéraliste à l'exemple de la Suisse et de l'Allemagne. Le tableau qui suit donne un aperçu des régimes et des structures des pays européens.

Dans la Communauté, seule l'Allemagne a une structure fédérale qui repose sur la répartition des compétences entre le gouvernement central et les dix Etats membres (Länder) ainsi que sur la participation des représentants des Länder au Bundesrat, comparable au Conseil des Etats suisse ou au Sénat américain. Le gouvernement fédéral de Bonn a la responsabilité de la politique étrangère, de la défense, des finances fédérales, de la politique économique et monétaire, ainsi que des grands services publics (PTT et

STRUCTURES ET TYPOLOGIE DES SYSTEMES DEMOCRATIQUES EN EUROPE

TYPES \ STRUCTURES	UNITAIRE	REGIONALISEE	FEDERALE
Quasi présidentiel (Premier ministre responsable devant le Parlement)	France[1]		(Autriche)
Parlementaire majoritaire ou de législature (Premier ministre responsable)	Royaume-Uni[2] Irlande Luxembourg (Grèce)		RFA
Parlementaire traditionnel ou de transition (responsable)	Danemark Pays-Bas Portugal	Belgique Italie (Espagne)	
Gouvernement non responsable devant le Parlement			(Suisse)

1. Régions économiques.
2. En voie de régionalisation politique.

chemins de fer). Les Länder assument les fonctions d'éducation, de police ainsi que le contrôle de la radio, de la télévision et de la liberté de presse. Ils ont la tâche d'exécuter les lois et décisions fédérales outre d'autres fonctions qu'ils exercent concuremment avec les autorités fédérale. Les Länder disposent chacun d'un gouvernement et d'un parlement régional.

L'organisation régionalisée telle qu'elle existe en Italie et en Belgique se situe entre la forme unitaire et la structure fédérale. La Belgique comprend des régions linguistiques et la région bruxelloise. En Italie, chacune des vingt provinces a un conseil élu ainsi qu'un gouvernement provincial. Comme en Allemagne fédérale, la couleur politique des assemblées et des gouvernements régionaux ne correspond pas à la majorité à Rome. A titre d'exemple, on se réfère à l'Emilie rouge et à la Sicile démocrate-chrétienne. Dans ces structures complexes, les citoyens sont appelés à voter à plusieurs niveaux lors des élections de députés, de sénateurs (élus tous les six ans par les régions au prorata de leurs électeurs), lors des élections provinciales et municipales. La répartition des forces électorales et les combinaisons gouvernementales varient d'un niveau à l'autre.

Le groupe le plus nombreux est constitué d'Etats à structure unitaire classique dont la plupart sont des nations anciennes : Royaume-Uni, France, Danemark, Pays-Bas, auxquelles viendront se joindre l'Espagne et le Portugal. Bien que plusieurs fois centenaire, cette structure n'est pas figée : ainsi la « dévolution » au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, les velléités de décentralisation en France amorcent un courant vers une plus grande autonomie régionale sous la pression de facteurs économiques, linguistiques ou ethniques.

Malgré ces différences de structures de l'Etat, les pays de la Communauté portent la marque de leur tradition parlementaire bien que celle-ci soit entrecoupée d'intermèdes autoritaires ou de régimes d'occupation. Au cours de l'évolution de leurs régimes parlementaires, les deux formes distinctes à l'origine, le régime d'assemblée continental et le régime majoritaire britannique, ont suivi des voies convergentes. Le modèle britannique, tout en préservant l'essentiel de sa stabilité, a perdu quelque peu son caractère franchement majoritaire sous l'effet des poussées libérale et régionale. De ce fait, l'assise électorale des gouvernements s'est affaiblie et leurs majorités parlementaires se sont parfois réduites jusqu'à rendre précaire la survie des gouvernements. Parallèlement, les systèmes continentaux ont cherché à se donner plus de stabilité grâce à des coalitions de partis plus disciplinés, à l'apparition de certains partis dominants, ou à l'adoption des régimes mixtes quasi présidentiels comme en France. Tous les pays n'ont pas suivi la même évolution : certains sont parvenus à adapter leur système parlementaire aux exigences de la continuité gouvernementale, alors que d'autres semblent rechercher un nouvel équilibre. Si dans l'ensemble l'exécutif a été renforcé par rapport à la période antérieure, si sa capacité d'intervention et sa compétence se sont accrues, encore faut-il se poser la question de savoir dans quelle mesure cette évolution a permis une plus grande stabilité gouvernementale. La présentation qui suit vise principalement à rendre compte des changements et de la durée des gouvernements dans les pays de la Communauté [1].

1. Principales sources utilisées : *Documents* de l'Union interparlementaire, Genève; *Keesing's Contemporary Archives*, 1974-1978; *The Europa Year Book 1978*, vol. I, London, Europa Publications 1978; J.-C. Colliard, *Les Régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978; W. E. Paterson, A. H. Thomas, *Social Democratic Parties in Western Europe*, London, Croom Helm, 1977. Le dépouillement et la présentation des données ont été réalisés avec l'aide de MM. Walter Jampen, Paul Godefroy et Jean-Marc Foëx.

3. Le modèle quasi présidentiel : France

Tous les pays de la Communauté pratiquent le régime parlementaire à l'exception dans une certaine mesure, de la France qui a un régime quasi présidentiel. Cette évolution vers un exécutif plus fort et plus stable s'explique certes par la réaction à une longue expérience d'instabilité gouvernementale des III[e] et IV[e] Républiques, mais aussi par la nécessité d'avoir un gouvernement capable d'assurer la régulation de l'économie et de définir les orientations du pays. Sans rompre avec la tradition parlementaire, la V[e] République a instauré un exécutif à deux têtes : le Président, qui tire son autorité de l'élection directe, et le Premier ministre, qui demeure responsable devant le Parlement. Le Président, élu pour une durée de sept ans, nomme le Premier ministre et peut dissoudre l'Assemblée nationale pour procéder à de nouvelles élections. Il dispose ainsi d'un pouvoir de sélection et d'un pouvoir de dissuasion. Son choix est cependant limité aux leaders politiques qui sont en mesure de réunir une majorité au Parlement; en principe, le Premier ministre est issu de la majorité. L'application de cette règle n'a pas posé de problèmes, le tandem ayant toujours appartenu à la même majorité. La situation pourrait devenir plus difficile le jour où le Président se trouverait devant une opposition devenue majorité à l'Assemblée nationale. Devra-t-il alors se démettre, se soumettre ou recourir à la dissolution?

Dans ce système quasi présidentiel, le Président et le Premier ministre sont les deux têtes de l'exécutif. Le Président n'a pas des pouvoirs comparables à ceux du Président des Etats-Unis qui réunit toute la puissance de l'exécutif, mais il ne se heurte pas en principe à l'opposition de l'Assemblée dans la mesure où le gouvernement qu'il préside s'appuie sur sa majorité parlementaire. Dans ce gouvernement à deux têtes, il exerce la fonction d'orientation générale et de direction de la politique étrangère et européenne en particulier, alors que le Premier ministre assume la responsabilité directe de la politique intérieure, économique et sociale du pays. Dans ces domaines aussi, le Président garde sa capacité d'impulsion, alors que son Premier ministre prend les décisions et endosse les mesures d'application. En réalité, si les deux membres du tandem partagent le pouvoir de décision, seul le Premier ministre est passible de vote de censure de la part du Parlement.

Selon Maurice Duverger, en France le chef de l'Etat est un régulateur plutôt qu'un gouvernant. Il peut renvoyer les lois devant le Parlement pour réexamen. Il peut dissoudre l'Assemblée nationale, voire procéder à un référendum. Mais, sauf exception, il ne participe pas lui-même à la législation et au gouvernement [1]. En fait, l'emprise du Président dépend largement de son autorité et de son image dans l'opinion, ainsi que de l'appui des électeurs et des partis politiques. Le général de Gaulle a marqué de sa personnalité la fonction du Président. Mis en ballottage au premier tour de l'élection présidentielle des 5 et 19 décembre 1965, en raison des 16 % des voix qui sont allées à Jean Lecanuet, candidat européen, le premier Président élu a obtenu au second tour 54,5 % contre 45,5 % à François Mitterrand.

Dans l'exercice de ses fonctions, le Président de Gaulle a bénéficié non seulement de son prestige historique, mais aussi de la position dominante du parti gaulliste dans la majorité. Ce dernier appui a profité également au Président Pompidou largement élu en juin 1969 avec 57,6 % des voix contre 42,4 % à Alain Poher, mais avec un taux élevé de 30 % d'abstentions. En revanche, s'inscrivant dans la même lignée de présidents à dimension humaine et de haute compétence, Valéry Giscard d'Estaing n'a été élu qu'avec une marge étroite, soit 50,7 % des voix contre 49,3 % à François Mitterrand sur un ensemble de plus de 25 millions de votes exprimés et avec une forte participation (87,9 %). A la différence de ses prédécesseurs, l'actuel Président, qui appartient à la famille mais pas au sérail gaulliste, ne s'appuie pas sur un parti dominant. Cependant sa haute cote de popularité et son habileté politique lui ont permis d'élargir l'assise de son propre parti centriste et d'équilibrer la majorité. Cette nouvelle répartition de pouvoirs et de responsabilités renforce l'exécutif par rapport au Parlement. Celui-ci conserve certes le pouvoir d'approuver les lois et le pouvoir de contrôle (budgétaire, vote de confiance et vote de censure). Mais, à l'exemple du système britannique, l'Assemblée nationale tend à devenir une chambre d'enregistrement dans la mesure où le Premier ministre est le chef ou le représentant de la majorité.

A l'instabilité gouvernementale de la IV[e] République s'est substituée la stabilité de la V[e] République comme l'indique le tableau suivant.

1. Maurice Duverger, *Echec au roi,* Paris, Albin Michel, 1978, p. 23.

GOUVERNEMENTS DE LA IVème REPUBLIQUE (1945-1959)

CABINET	PRESIDENT CONSEIL	DATES	MRP	SOC (SFIO)	UDSR	RAD.	IND. + RI	GAULL.	COMM.
1. Charles de Gaulle	Gaull.	nov. 1945-janv. 1946	▨	▨	▨	▨	▨	▨	▨
2. Félix Gouin	Soc	janv. 1946-juin 1946	▨	▨					▨
3. Georges Bidault	MRP	juin 1946-nov. 1946	▨	▨					▨
4. Léon Blum	Soc	déc. 1946-janv. 1947		▨					
5. Paul Ramadier	Soc	janv. 1947-mai 1947	▨	▨	▨	▨	▨		▨
6. Paul Ramadier	Soc	mai 1947-nov. 1947	▨	▨	▨	▨	▨		
7. Robert Schuman	MRP	nov. 1947-juill. 1948	▨	▨	▨	▨	▨		
8. A. Marie	Rad.	juill. 1948-août 1948	▨	▨	▨	▨	▨		
9. Robert Schuman	MRP	sept. 1948-sept. 1948	▨	▨		▨	▨		
10. Henri Queuille	Rad.	sept. 1948-oct. 1949	▨	▨	▨	▨	▨		
11. Georges Bidault	MRP	oct. 1949-fév. 1950	▨	▨	▨	▨			
12. Georges Bidault	MRP	fév. 1950-juin 1950	▨		▨	▨			
13. Henri Queuille	Rad.	juillet 1950	▨		▨	▨	▨		
14. René Pleven	UDSR	juill. 1950-fév. 1951	▨	▨	▨	▨	▨		
15. Henri Queuille	Rad.	mars 1951-juill. 1951	▨	▨	▨	▨	▨		
16. René Pleven	UDSR	août 1951-janv. 1952	▨		▨	▨	▨		
17. Edgar Faure	Rad.	janv. 1952-fév. 1952	▨	▨	▨	▨	▨		
18. Antoine Pinay	RI	mars 1952-déc. 1952	▨		▨	▨	▨		
19. René Mayer	Rad.	janv. 1953-mai 1953	▨		▨	▨	▨		
20. Joseph Laniel	RI	juin 1953-juin 1954	▨		▨	▨	▨	▨	
21. Pierre Mendès-France	Rad.	juin 1954-fév. 1955	▨		▨	▨	▨	▨	
22. Edgar Faure	Rad.	mars 1955-janv. 1956	▨		▨	▨	▨	▨	
23. Guy Mollet	Soc	janv. 1956-mai 1957		▨	▨	▨			
24. Maurice Bourgès-Moumery	Rad.	juin 1957-nov. 1957		▨	▨	▨			
25. Félix Gaillard	Rad.	nov. 1957-avril 1958	▨	▨	▨	▨	▨	▨	
26. Pierre Pflimlin	MRP	mai 1958	▨		▨	▨	▨		
27. Charles de Gaulle	Gaull.	juin 1958-déc. 1958	▨	▨	▨	▨	▨	▨	

GOUVERNEMENTS DE LA Ve REPUBLIQUE (1959-)

CABINET	PREMIER MINISTRE	DATES	UNR-UDR RPR	RI	CENTRISTES RCDS RAD, REF	SOCIALISTES PS ET MRG	COMMUNISTES PCF ET APP.	DIVERS
1. Michel Debré	Gaull.	janv. 1959-avril 1962			MRP, RAD			
2. Georges Pompidou	Gaull.	avril 1962-oct. 1962			MRP, REF			
3. Georges Pompidou	Gaull.	nov. 1962-janv. 1966						
4. Georges Pompidou	Gaull.	janv. 1966-avril 1967			RAD			
5. Georges Pompidou	Gaull.	avril1967-juill.1968						
6. Couve de Murville	Gaull.	juill. 1968-juin 1969						
7. Chaban-Delmas	Gaull.	juin 1969-juill. 1972			REF			
8. Pierre Messmer	Gaull.	juill. 1972-mars 1973			REF			
9. Pierre Messmer	Gaull.	avril 1973-fév. 1974			CENT			
10. Pierre Messmer	Gaull.	mars 1974-mai 1974			CENT			
11. Jacques Chirac	Gaull.	mai 1974-août 1976			CENT, REF			
12. Raymond Barre	RI	août 1976-mars 1977						
13. Raymond Barre	RI	mars 1977-mars 1978						
14. Raymond Barre	UDF (RI)	avril 1978-						
				UDF				

La IV° République a connu en 12 ans 27 gouvernements dont la durée moyenne est de 0,44 an, soit cinq mois et demi. Les partis et les hommes politiques se sont largement partagé la présidence du Conseil des ministres bien que certains ministères aient eu des titulaires qui sont restés longtemps en fonction; tel fut le cas de Bidault et surtout de Schuman aux Affaires étrangères et de Pinay aux Finances. Tous les gouvernements sous la IV° République ont été des cabinets de coalition : à l'exception du premier gouvernement provisoire du général de Gaulle qui a réuni au cours de trois mois (novembre 1945-janvier 1946) tous les partis, et des trois gouvernements (Gouin, Bidault, Ramadier) de 1946 à 1947 auxquels les communistes ont pris part, la majorité des 23 gouvernements dont ils étaient exclus a été formée de divers partis de centre gauche : ainsi la SFIO a participé à 18 gouvernements et en a présidé 5; le MRP a fait partie de 24 gouvernements et a occupé 6 fois la présidence du Conseil des ministres; les radicaux se sont taillé la part du lion : présents dans 24 gouvernements, ils ont fourni 10 présidents de Conseil.

En tenant compte des deux gouvernements de Charles de Gaulle, marquant le début mais aussi la fin de la IV° République, de deux présidents indépendants et de deux socialistes dissidents, toutes les autres présidences du Conseil ont fait l'objet de partage entre les radicaux, les MRP et les socialistes. Par ailleurs, ces trois partis — auxquels se sont ajoutés parfois les indépendants, les gaullistes et les socialistes dissidents — ont été pratiquement associés à tous les gouvernements. De toute évidence, ils ont à eux trois dominé la scène politique sous la IV° République. Certes, les présidents ont souvent changé : 18 personnalités différentes ont présidé les 27 gouvernements. Mais une continuité très grande apparaît sous l'angle des partis politiques qui participent aux gouvernements successifs en s'échangeant leurs présidences. Malgré l'instabilité gouvernementale, la IV° République se caractérise par une grande stabilité des partis et des dirigeants politiques dans les 27 gouvernements.

Pour l'ensemble de la IV° et de la V° République (1946-1979), la durée moyenne des gouvernements compte tenu de tous les remaniements ministériels est de 0,78, soit d'un peu plus de 9 mois par gouvernement.

La V° République, installée en 1959, a eu en 20 ans 14 gouvernements avec une moyenne de 1,4, soit 17 mois par gouvernement. A l'exception des trois derniers gouvernements de Raymond Barre, tous ces gouvernements ont été dominés et dirigés par les

gaullistes, qui constituent la force principale de la majorité. Cette majorité a accusé, malgré ses dissenssions, une stabilité remarquable avec la participation des républicains indépendants aux gouvernements gaullistes. Le rééquilibrage de la majorité est un fait récent qui a été annoncé par l'élection de Valéry Giscard d'Estaing et confirmé par les résultats des élections de mars 1978.

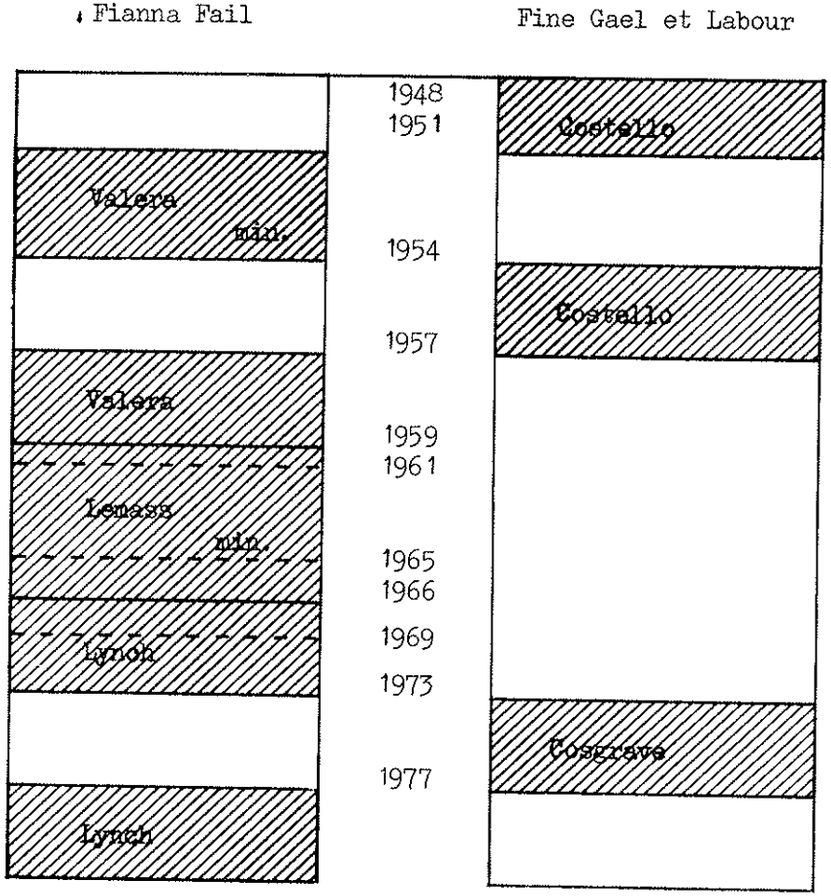
Si la durée moyenne des gouvernements n'est pas très élevée, en revanche celle des premiers ministres est appréciable : elle atteint 2,86, c'est-à-dire plus de 34 mois, soit 7 pour 20 ans. Le gouvernement le plus court a été celui de Maurice Couve de Murville formé après les élections de juin 1968 et remplacé par le gouvernement Chaban-Delmas en juin 1969; il n'a tenu que 11 mois alors que Pompidou a été Premier ministre de 1962 à 1968, soit six ans. Malgré quelques remaniements, le personnel politique ministériel est demeuré stable à l'exception des changements de l'ère giscardienne. La stabilité gouvernementale de la V° République est renforcée par la grande stabilité présidentielle : le Président de Gaulle de 1959 à 1969 (élu directement en 1965), soit 10 ans; le Président Pompidou de 1969 à 1974 (mandat interrompu par son décès), soit 5 ans, et l'actuel Président qui est en fonction depuis plus de 4 ans.

L'Irlande aussi a un Président élu au suffrage direct. Mais ses pouvoirs sont très limités : il peut comme en France demander à la Cour suprême de vérifier la constitutionnalité d'une loi ou d'un traité; adresser des messages au Parlement; il peut bloquer la dissolution que réclame le Premier ministre et recourir au référendum demandé conjointement par la majorité du Sénat et le tiers de la Chambre des représentants. « Ces prérogatives ne donnent pas une grande influence politique. Elles dépassent néanmoins le statut d'un chef d'Etat purement symbolique. On est à la frontière des régimes parlementaire et semi-présidentiel, mais plutôt en deçà » [1]. A l'opposé de la pratique américaine et française, le premier et les deux derniers présidents, O'Daly en 1974 et Hillery en 1976 — ancien vice-président de la Commission de la Communauté — ont été candidats uniques, présentés par le Fianna Fail et soutenus par son concurrent plus conservateur Fine Gael. Dans ces conditions, les Présidents bénéficient d'un large consensus populaire au-delà des divisions partisanes. L'Irlande conjugue le système quasi présidentiel et le parlementarisme majoritaire d'où résulte une grande stabilité gouvernementale, bien que son quasi-présidentialisme soit plus formel que réel. De fait, elle s'apparente au modèle anglais.

1. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 23.

En 30 ans, l'Irlande n'a eu que 11 gouvernements, soit une moyenne de 2,7 légèrement inférieure à 3 ans par gouvernement. Cette stabilité est encore plus marquée si l'analyse est faite sous l'angle des chefs de gouvernement (en prenant en considération seulement les périodes sans discontinuité) ou de partis politiques qui y participent. Sept gouvernements en 30 ans, soit une durée moyenne de 4,3 et 2 gouvernements Lemass et Lynch de 7 ans chacun. Du point de vue des partis, le Fianna Fail prédomine nettement avec 20 sur 30 ans de gouvernement homogène et

GOUVERNEMENTS IRLANDAIS
(1948-1978)



min. = minoritaire

Nota : pour chaque tableau en hachuré les partis gouvernementaux.

unicolore, et 16 ans de gouvernement continu de 1957 à 1973. Son adversaire, Fine Gael, principal parti d'opposition, a dirigé 3 gouvernements en coalition avec le parti travailliste.

4. Le modèle britannique

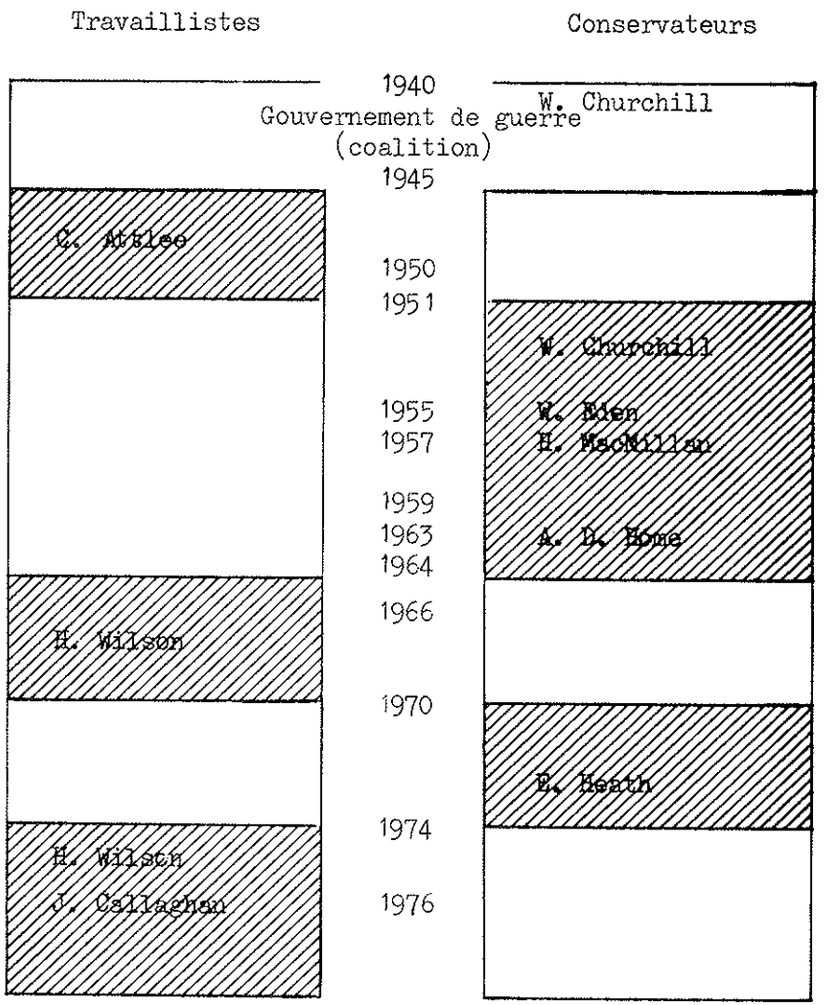
Le **modèle britannique**, bâti à l'origine sur la suprématie du Parlement, fonctionne en réalité avec un gouvernement homogène de législature dont le Premier ministre est en même temps chef de la majorité parlementaire. A la séparation des pouvoirs se substitue leur convergence en la personne qui cumule les deux rôles clés de chef de gouvernement et de chef de la majorité parlementaire. Son pouvoir est fondé sur cette double fonction : il dirige tout le cabinet, « clé de voûte de l'édifice britannique », formé d'un seul parti de la majorité parlementaire qui, sauf rébellion exceptionnelle, obéit à une discipline stricte au Parlement. En outre, il possède le pouvoir de dissoudre le Parlement et d'organiser de nouvelles élections; pouvoir qu'il utilise au moment qu'il juge le plus favorable à son parti.

En revanche, la stabilité gouvernementale et les pouvoirs étendus du Premier ministre ne sont pas sans rappeler le régime présidentiel américain. D'autant que si l'on vote pour un parti, on vote également pour un chef de parti — Heath ou Wilson — qui en gagnant les élections, devient automatiquement Premier ministre : le Premier ministre et son équipe sont choisis par les électeurs. Le Premier ministre ainsi que le leader du parti adverse forment chacun leur gouvernement : le premier, le gouvernement en exercice, et son concurrent le « gouvernement dans l'ombre » *(shadow cabinet)* ou opposition officielle, organisée et prête à assurer la relève. Ce régime parlementaire fonctionne sur la base d'une alternance effective au pouvoir de deux grands partis qui maintiennent une position dominante, assistés en cela par la procédure majoritaire.

Après le gouvernement de guerre présidé par Churchill, les travaillistes sont au pouvoir avec Attlee de 1945 à 1950, relayés par les gouvernements conservateurs de Eden, MacMillan et Home de 1951 à 1964; à la suite d'une absence prolongée de 13 ans, ils y reviennent de 1964 à 1970 avec le premier gouvernement Wilson avant d'être remplacés par les conservateurs dirigés par

Heath de 1970 à 1974; ils obtiennent en février 1974 une faible majorité parlementaire (301 contre 297 députés conservateurs sur l'ensemble de 635), bien qu'ayant recueilli un peu moins de voix (37,1 % contre 37,9 %). Sous le leadership de Wilson, les travaillistes réussissent néanmoins à consolider leur position lors de l'élection qu'ils provoquent en octobre 1974 : 319 députés contre

GOUVERNEMENTS BRITANNIQUES
(1946-1978)



277 avec 39,2 % de voix contre 35,8 % aux conservateurs. Cependant, la majorité absolue reconquise n'est que de trois députés. La machine britannique a des ratés : la force représentative du gouvernement et de sa majorité est affaiblie; malgré la rigueur du scrutin majoritaire, le parti libéral refait surface avec plus de 18 % de voix mais seulement 13 députés et des partis nationalistes renforcent leur représentation en faisant entrer 26 députés à la Chambre des communes avec 5,9 % des voix [1]. Dès lors, le pouvoir gouvernemental devenant vulnérable, M. Callaghan a négocié le soutien des libéraux en échange d'une politique plus favorable à la Communauté européenne. Puis, lâché par les libéraux au cours de l'été 1978, il a cherché les appuis auprès des partis nationalistes qui partagent sa conviction en faveur de la dévolution.

Le modèle britannique assure toujours une certaine stabilité gouvernementale — les leaders sont stables et les gouvernements homogènes bien qu'accusant de fréquents changements de ministres — fondée néanmoins sur une majorité parlementaire plus réduite et parfois plus mouvante. Certes, la crise économique qui a coïncidé avec l'entrée controversée dans la Communauté européenne, le référendum, les conflits sociaux, l'action des syndicats mettant à l'épreuve la solidarité britannique, la poussée des nationalismes régionaux sont autant de facteurs qui ont provoqué une crise peut-être plutôt de société que de gouvernement. Mais malgré ces pressions, le système a continué à fonctionner grâce au consensus populaire et à une longue pratique de la démocratie.

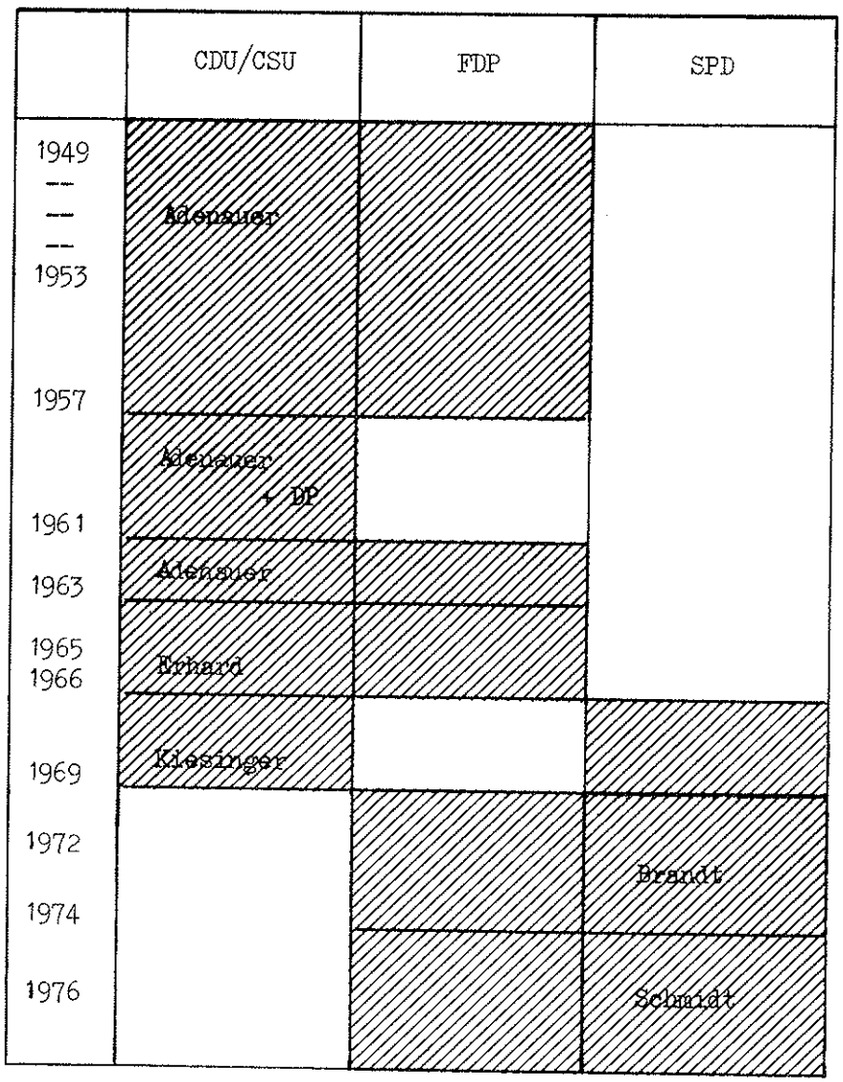
D'autres pays dont l'Allemagne et le Luxembourg peuvent être classés dans cette catégorie dont le chef de file est le Royaume-Uni.

En **Allemagne**, le pouvoir actif est détenu par le Chancelier, le Président élu par le Congrès n'ayant qu'un rôle de représentation et ne disposant que du pouvoir de nommer le Chancelier et de dissoudre le Bundestag en cas de crise. La désignation du Chancelier, qui doit ensuite se faire élire par le Bundestag, correspond à une formalité dans la mesure où le nom du Chancelier est déterminé par les résultats électoraux et confirmé par la négociation entre partis. Le Président peut dissoudre le Bundestag, mais sur proposition du Chancelier lorsque le Bundestag refuse la confiance que lui demande le chef du gouvernement [2]. Ces pouvoirs de dissolution n'ont pas été utilisés depuis la naissance de la RFA en 1949.

1. Monica Charlot, *Le Système politique britannique*, Paris, A. Colin, 1976, p. 225 et 226.
2. A. Grosser, H. Ménudier, *La Vie politique en Allemagne fédérale*, Paris, A. Colin, 1970, p. 188.

La RFA a connu une grande stabilité. Quatre Présidents se sont succédé : Theodor Henss (FDP), Heinrich Luebke (CDU), Gustav Heinemann (SPD) et l'actuel Président Walter Scheel (FDP). Les Chanceliers suivants ont présidé le gouvernement fédéral : Konrad Adenauer (1949-1963) à la tête de 4 gouvernements, Ludwig

GOUVERNEMENTS ALLEMANDS
(1949- 1978)



Erhard (1963-1966) a dirigé 2 gouvernements, Kurt Georg Kiesinger (1966-1969) a présidé le gouvernement de la grande coalition CDU/CSU et SPD, Willy Brandt (1969-1974) avec 2 gouvernements de coalition SPD et FDP, et l'actuel chancelier Helmut Schmidt (depuis 1974) qui a pris la succession de Brandt et reconduit la coalition SPD et FDP.

Par sa stabilité, par les pouvoirs que concentre le Chancelier, chef du gouvernement et de la majorité qui est élu directement par les citoyens, ainsi que par l'importance des deux grands partis, ce système est fort proche du modèle britannique. Cependant, une différence claire apparaît quant au rôle joué par le parti libéral. Celui-ci, à l'encontre du parti libéral britannique, n'est pas seulement et occasionnellement une force d'appoint parlementaire mais un parti de gouvernement : sa position de pivot lui a permis de participer à tous les gouvernements sauf deux, le 3e gouvernement d'Adenauer (CDU/CSU avec deux ministres appartenant à Deutsche Partei) et le gouvernement de la grande coalition.

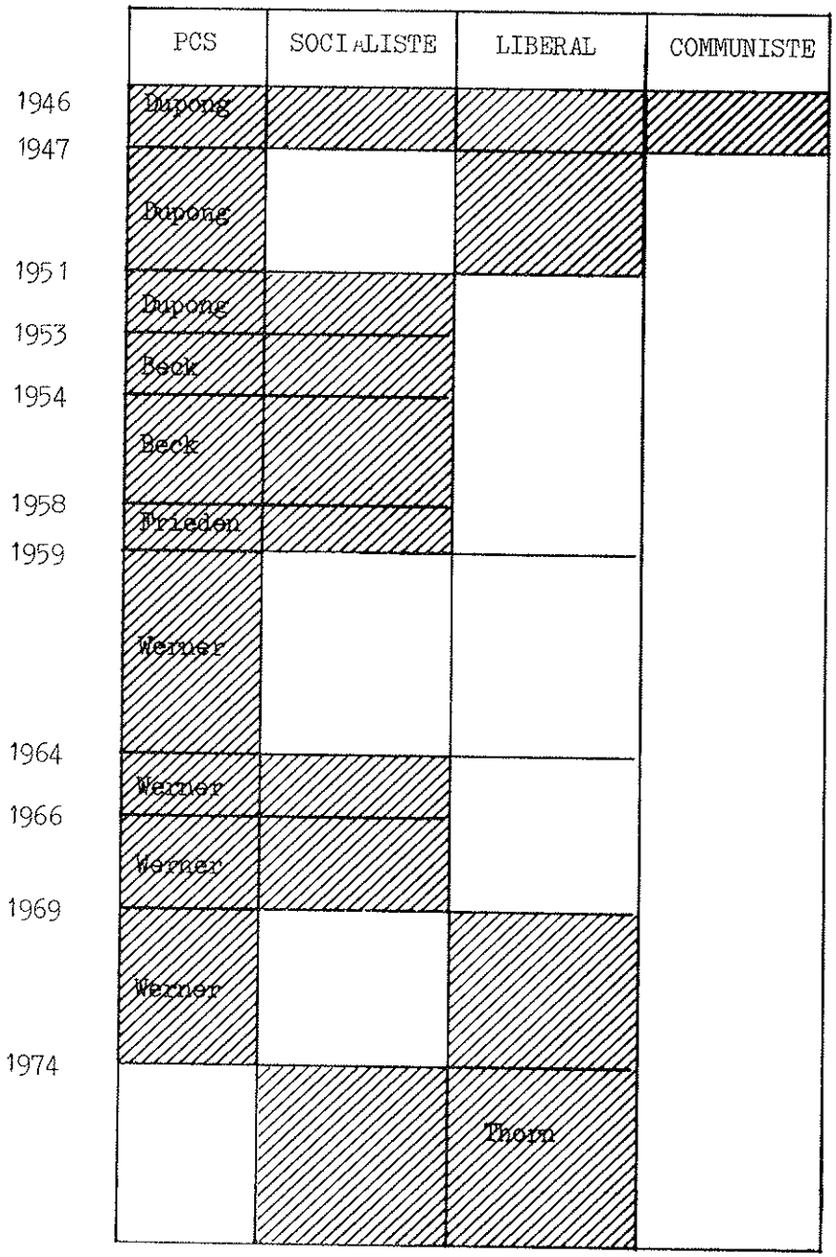
Une deuxième différence : l'alternance au gouvernement n'est pas pratiquée selon le même rythme qu'en Grande-Bretagne. La démocratie-chrétienne a assumé la fonction gouvernementale sans interruption pendant 20 ans, dont 3 ans dans un gouvernement de coalition avec le SPD. Ce genre de grande coalition n'a été formée en Angleterre que pendant la dernière guerre, abstraction faite des coalitions antérieures. En Allemagne, cette coalition a constitué un tournant en accréditant le SPD, jusqu'à lors dans l'opposition, comme parti capable d'exercer les responsabilités gouvernementales. A son tour, le SPD a participé au gouvernement dès 1966, puis l'a dirigé à partir de 1969 à nos jours, soit 12 ans. A moins d'un accident imprévisible, le SPD devrait rester au pouvoir en tout cas jusqu'aux prochaines élections programmées pour 1980.

Au cours de la période 1949-1979, la durée moyenne des gouvernements a été de presque 3 ans : 11 gouvernements pour une période de 30 ans.

En réalité, la continuité gouvernementale est remarquable si l'on tient compte soit des partis au pouvoir, ainsi que nous venons de le voir, soit des Chanceliers qui ont dirigé sans discontinuer les gouvernements : Adenauer pendant 14 ans, Erhard et Kiesinger 3 ans chacun; Brandt durant 5 ans et Schmidt depuis 4 ans.

Le **Luxembourg** fait partie du Benelux, tout en se distinguant de la Belgique et des Pays-Bas tant par sa dimension que par sa

GOUVERNEMENTS LUXEMBOURGEOIS
(1946-1978)



stabilité gouvernementale. Sa vie politique a été caractérisée jusqu'en 1959 par la présence de deux grands partis, chrétien social et socialiste, ainsi que de deux partis moyens, libéral et communiste. A partir de 1959, le Parti libéral tend à se rapprocher des deux grands. Cette structure partisane est comparable à celle de la Belgique des années 1950 si l'on fait abstraction de l'importance plus grande du Parti communiste luxembourgeois. Par ailleurs, le nombre des partis n'a pas été élargi au Luxembourg comme ce fut le cas en Belgique sous la pression des conflits linguistiques.

A part le premier gouvernement réunissant les quatre partis comme en France après la guerre, tous les gouvernements sont des coalitions entre d'une part le Parti social chrétien et d'autre part le Parti socialiste ou le Parti libéral, à l'exception du gouvernement actuel de Gaston Thorn qui est formé des partis libéral et socialiste à l'issue des élections de 1974. Le Luxembourg a eu 11 gouvernements en 32 ans, soit une moyenne de 2,9 par gouvernement. Au cours de cette période, il n'y a eu que 5 présidents de gouvernements et une tout aussi grande permanence du personnel politique dirigeant, fait par ailleurs normal dans un petit pays. En réalité cependant, nous avons dénombré 9 gouvernements (3,5 ans) en tenant compte à la fois de leurs présidents et des partis qui les composent; toute modification de coalition au pouvoir a été assimilée à un changement de gouvernement même si la présidence en était détenue par la même personnalité : 3 gouvernements Dupong d'une durée totale de 7 ans, 3 gouvernements Werner avec le record de 15 ans de présence sans interruption au pouvoir, 1 gouvernement Beck de 4 ans suivi d'un gouvernement Frieden qui détient le record de durée la plus courte avec 9 mois et 1 gouvernement Thorn aux affaires depuis 1974.

Des trois partis gouvernementaux, le PCS détient le record de longévité : il a assuré la direction des 10 gouvernements sur 11 (ou de 8 sur 9) sans interruption de 1946 à 1974. A l'heure actuelle, il subit une cure d'opposition forcée. Le PCS est suivi par le Parti socialiste qui a pris part à 9 gouvernements sur 11 et par le Parti libéral présent dans 5 coalitions gouvernementales sur 11 et qui assure la présidence de l'actuelle coalition libérale-socialiste. C'est dire que, examiné sous tous les angles, le Luxembourg apparaît comme un des pays européens jouissant d'une grande stabilité politique.

5. Le parlementarisme de transition

Le régime parlementaire de quatre pays de la Communauté, à savoir les Pays-Bas, le Danemark, la Belgique et l'Italie, s'apparente au parlementarisme traditionnel par certains traits tout en accusant une évolution vers le parlementarisme majoritaire par d'autres. La prépondérance et la stabilité de l'exécutif sont moins marquées, les parlements et les états-majors des partis usant de leur pouvoir de désigner, de contrôler et de renverser les gouvernements. Le parlementarisme traditionnel ou le « régime d'assemblée » est le système où le pouvoir des députés atteint son maximum [1]. L'exercice de cette capacité varie néanmoins en fonction de la répartition des forces des partis au Parlement : la stabilité gouvernementale est proportionnelle à l'existence d'un parti dominant, d'une majorité cohérente et disciplinée. Dans les situations de partis multiples et dispersés, d'alliances changeantes, les gouvernements sont à la merci de combinaisons variables comme sous la IV[e] République en France. Il en résulte des gouvernements faibles, peu capables d'assurer une politique suivie et souvent exposés aux parlementaires ou aux pressions des groupes d'intérêt.

Dans ce genre de constellations, à l'impuissance des gouvernements tend à se substituer l'action prépondérante de l'administration. Les fonctionnaires, techniciens et experts remplissent le rôle directeur dont se désaisissent les hommes politiques. Ainsi se produit un glissement vers la technocratie. Sous la IV[e] République, l'administration française a été le garant de la continuité à défaut d'une direction politique suivie.

La réalité italienne n'est que partiellement comparable au système de la IV[e] République : l'instabilité gouvernementale n'y est qu'en partie compensée par la présence constante de la DC au pouvoir et par une administration dont la capacité limitée ne risquait pas de provoquer de danger technocratique. Dans ces circonstances, le pouvoir a émigré d'une part vers les états-majors des principaux partis politiques, c'est ce que l'on appelle la **partitocratie;** d'autre part, vers les grandes concentrations économiques publiques (ENI, IRI) ou privées (FIAT). Pendant longtemps, le contrepoids à cette évolution a été le Parti communiste et le Parti socialiste qui formaient une sorte de contre-pouvoir. Face à la crise économique, aux troubles

1. M. Duverger, *Janus. Les deux faces de l'Occident*, Paris, Fayard, 1972, p. 200.

sociaux et aux flambées de terrorisme, le PCI s'est mué en principal soutien du gouvernement démocrate-chrétien au Parlement, si ce n'est encore en parti gouvernemental. L'Italie semble à la recherche d'une nouvelle forme de gouvernement qui viserait à une plus grande stabilité et capacité de décision de la part de l'exécutif.

Ce besoin de stabilité gouvernementale dans les démocraties modernes a été satisfait, dans une certaine mesure, aux Pays-Bas, au Danemark et en Belgique. Malgré leurs clivages religieux, de classe et de partis, les Pays-Bas ont réussi à maintenir une certaine stabilité gouvernementale grâce aux coalitions durables bien que changeantes et à une certaine solidarité des dirigeants politiques de toute appartenance. Selon Arendt Lijphart, il s'agirait d'un modèle spécial de démocratie « consensuelle » ou de coopération à la différence du système majoritaire [1]. Outre la Hollande, plusieurs pays la pratiquent, dont l'Autriche et la Suisse. Dans ces systèmes de gouvernement, la fragmentation socio-politique, religieuse ou linguistique au niveau des citoyens, des groupes et des organisations de masse est contrebalancée par l'homogénéité relative, le pragmatisme, l'esprit de compromis et de collaboration des catégories dirigeantes. Peu nombreuses, en interaction constante, celles-ci sont exposées à une socialisation politique commune qui contribue à leur faire partager, malgré certaines différences, les mêmes valeurs. Ainsi cette coexistence rapproche les dirigeants politiques venus d'horizons différents et ayant des origines sociales diversifiées, tout en les rendant plus prompts aux compromis qu'aux conflits idéologiques. Ainsi, le consensus et la collaboration des catégories dirigeantes servent de contrepoids à la fragmentation sociale accentuée et de support à la stabilité gouvernementale.

La Belgique possède traditionnellement des familles idéologiques et sociales distinctes — milieux chrétien, libéral et socialiste — auxquelles est venu s'ajouter le conflit linguistique. Sans provoquer l'éclatement du pays, ce conflit suscite une tension aiguë qui sous-tend toute la vie politique. Malgré plusieurs crises socio-économiques — après les charbonnages, l'énergie et l'acier — la Belgique a connu une stabilité gouvernementale relative qui, comme aux Pays-Bas, repose sur les alliances qui alternent tout en gardant une certaine durée.

Au Danemark, comme dans d'autres pays nordiques, cette fonction stabilisatrice est remplie par la bipolarisation des partis poli-

1. *The Politics of accommodation,* Pluralism and Democracy in the Netherlands, Berkeley, University of California Press, 1968.

GOUVERNEMENTS NEERLANDAIS (194 -1978)

GOUVERNEMENTS	P.P.M.	DATES	CATH.	ANTI-REV.	CHRET-HIST.	LIB.	SOC	DS 70	DS 66
1. Louis J.M.-Beel	Cath.	juill. 46-juill. 48							
2. Willem Dress	Soc.	juill. 48-janv. 51							
3. Willem Dress	Soc.	mars 51-juin 52							
4. Willem Dress	Soc.	sept. 52-juin 56							
5. Willem Dress	Soc.	oct. 56-déc. 58							
6. Louis J.M.-Beel	Cath.	déc. 58-mars 59							
7. Jan E. de Quay	Cath.	mai 59-mai 63							
8. Victor G.M.-Marijnev	Cath.	juill. 63-fév. 65							
9. Joseph M.L.T. Cals	Cath.	avril 65-oct. 66							
10. Jelle Zijlstra MIN.	Ant.-Rév.	oct. 66-fév. 67							
11. Piet J.S. de Jong	Cath.	avril 67-avril 71							
12. Barend W.-Bieshenvel	Ant.-Rév.	juill. 71-nov. 72							
13. Joop den Uyl	Soc.	mai 73-avril 77							
14. Andreas Van Agt	CDA	déc. 77							
			C	D	A				

tiques. Face aux partis socialistes puissants se sont reconstitués des conglomérats des partis bourgeois. De la sorte, la pratique de l'alternance au pouvoir a été réintroduite après un long règne des partis socialistes. Ce rééquilibrage garantit une meilleure stabilité dans les sociétés à partis multiples où les clivages socio-économiques se superposent à la tension centre-périphéries.

Aux **Pays-Bas**, la stabilité gouvernementale est plus grande que ne pourraient le laisser prévoir les clivages politiques, le nombre des partis et les longues négociations qui précèdent la formation des gouvernements de coalition.

Leur caractéristique commune est que tous sont des **gouvernements de coalition**, ce qui tendrait à confirmer l'interprétation de Lijphart et à rapprocher cette forme gouvernementale de celle du gouvernement de coopération. A la différence des gouvernements de la IV^e^ République, ceux des Pays-Bas bénéficient d'une stabilité relative; ils se distinguent cependant du modèle suisse par deux traits : depuis l'entrée des socialistes au Conseil fédéral en 1959, on applique toujours la même formule 2 + 2 + 2 + 1 = 7 (2 socialistes, 2 radicaux, 2 démocrates-chrétiens et 1 Union démocratique du centre); par ailleurs, ces gouvernements, n'étant pas exposés à la censure parlementaire, ne connaissent que rarement des modifications de leur composition (décès ou démission) entre les législatures.

En 32 ans, les Pays-Bas ont eu 14 gouvernements, soit une durée moyenne de 2,3 ans. Si l'on recourt à deux autres critères, chefs de gouvernement et coalitions, la continuité est encore plus accentuée. On dénombre 4 gouvernements Drees (socialiste) qui se suivent de 1948 à 1958 pendant dix ans, 2 gouvernements Beel (catholique) d'une durée de 3 ans et 8 gouvernements dont 5 dirigés par les catholiques, 2 par des anti-révolutionnaires et un dirigé par un socialiste, Joop den Uyl, de 1973 à 1977.

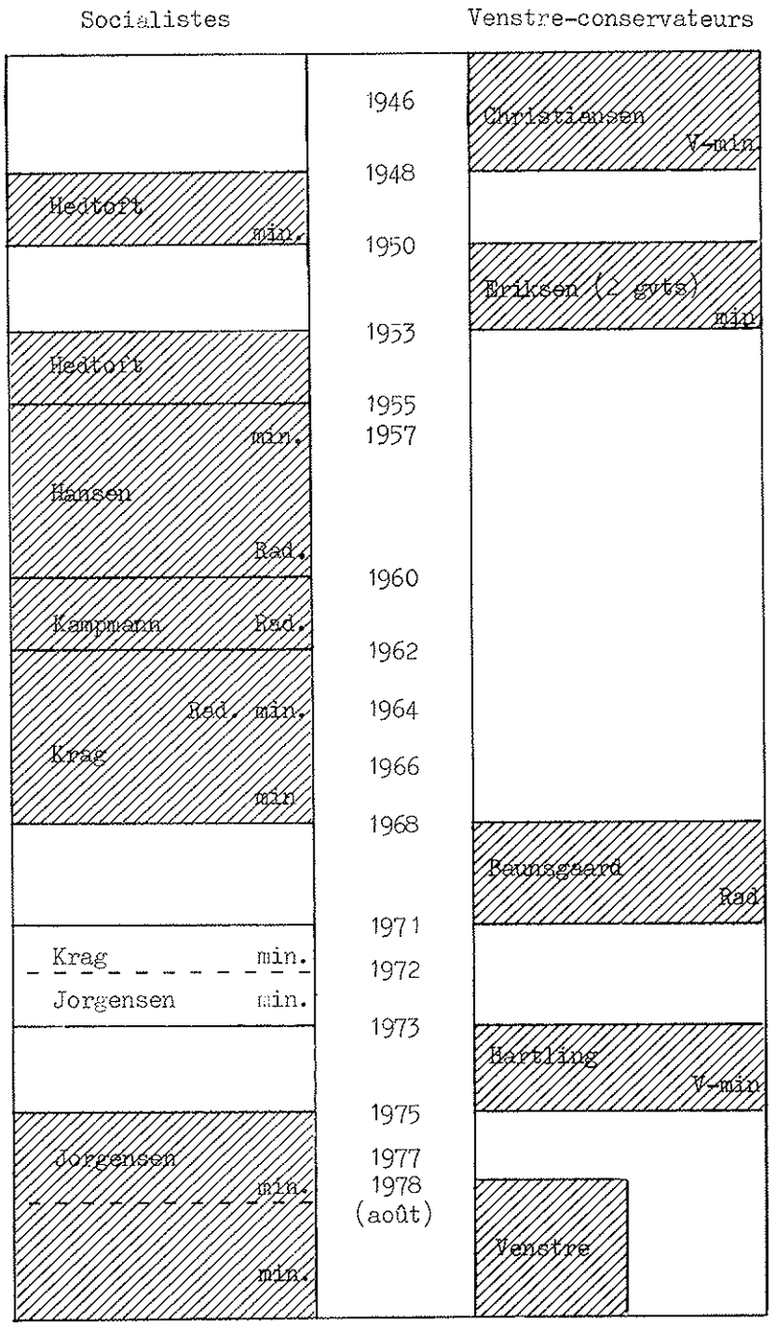
La grande coalition catholique-socialiste avec la participation d'autres partis a été au pouvoir de 1946 à 1958, de 1965 à 1966 et de 1973 à 1977, soit pendant 17 ans sur 32 ans. Le reste du temps, ce sont les coalitions des partis chrétiens — regroupés sous l'appellation d'Appel chrétien-démocrate (CDA) depuis les dernières élections de 1977 — qui ont gouverné le pays avec la participation occasionnelle d'autres partis et qui forment le gouvernement actuel, malgré la poussée sans précédent du Parti socialiste (53 députés sur 150). Bien que certaines personnalités se soient imposées à l'exemple de Joop den Uyl, chef du socialisme néerlandais, les gouvernements sont le résultat de tractations entre états-majors des partis compte

tenu de leurs forces électorales et parlementaires. Ainsi, Joop den Uyl a été, avec 43 députés, à la tête d'une coalition composée de socialistes, de catholiques, d'anti-révolutionnaires, de radicaux et de socialistes dissidents, alors qu'il est entré dans l'opposition après sa victoire électorale. Ainsi, la stabilité gouvernementale dans ce système de partis multiples repose sur un large consensus et une fréquente collaboration des gouvernants de diverses tendances politiques.

En revanche, la relative stabilité des gouvernements au **Danemark** est due à la bipolarisation des forces politiques qui gravitent autour de deux centres d'attraction : le Parti socialiste et les partis bourgeois (libéral et conservateur). Contrairement aux Pays-Bas, le Danemark n'a jamais connu, au cours de la période sous examen, de gouvernement de grande coalition, même pas dans l'immédiat après-guerre. En effet, ses 18 gouvernements se caractérisent par une alternance au pouvoir des socialistes avec les libéraux et conservateurs qui sur l'ensemble des 32 ans n'ont été aux affaires que durant 9 ans. Dans cette alternance imparfaite, les socialistes ont gouverné pendant 23 ans selon une tradition propre aux pays nordiques. C'est à la lumière de cette continuité socialiste qu'il faut interpréter les changements des gouvernements danois. Certes, au cours des 32 ans, le Danemark a eu 18 gouvernements d'une durée moyenne de 1,8 ans ou presque 2 ans. Mais en réalité, les socialistes ont gouverné le pays avec des interruptions brèves des gouvernements libéraux avec ou sans conservateurs. Une exception à la bipolarisation : le Parti radical associé par trois fois à des gouvernements socialistes prend ensuite la tête d'une coalition avec les libéraux-conservateurs de 1968 à 1971.

Un deuxième trait quasi général : la prédominance des gouvernements minoritaires le plus souvent unicolores : sur 18 gouvernements, 13 sont minoritaires, soutenus par leurs alliés au Parlement. C'est aussi le cas du dernier gouvernement socialiste Jorgensen. En 32 ans, le Danemark n'a eu que 9 Premiers ministres avec une durée moyenne de 3,5 ans, variant entre 7 ans (Krag et Jorgensen) et 1 an (Baunsgaard). Ces divers aspects — continuité des personnalités, prédominance socialiste et alternance imparfaite — éclairent le fonctionnement du système politique danois qui porte la marque du bipolarisme asymétrique et de la stabilité gouvernementale. Le gouvernement actuel constitue une entorse à cette structure bipolaire : la nouvelle coalition au pouvoir depuis août 1978 est formée des sociaux-démocrates et des libéraux (Venstre) qui détiennent 7 des 20 portefeuilles.

GOUVERNEMENTS DANOIS
(1946-1978)



En **Belgique,** 21 gouvernements se sont succédé au cours de 32 ans avec une durée moyenne de 1,5. Mais cette moyenne recouvre, malgré les périodes difficiles qu'a traversées ce pays, une certaine continuité due au fait que trois partis, deux grands, PSC et PSB, et un moyen, le Parti libéral, ont largement dominé la scène gouvernementale; les coalitions entre deux de ces trois partis ont gouverné le pays : 8 grandes coalitions d'une durée de 13 ans dont une réunissant les trois partis (Leburton, 1973-1974); 5 coalitions PSC et libéraux pendant 8 ans dont la dernière à laquelle était associé le Rassemblement wallon dans le gouvernement Tindemans de 1974 à 1977; 3 coalitions des socialistes et des libéraux d'une durée de 5 ans dont deux jusqu'en 1947 comprenant d'abord les indépendants auxquels se sont joints ensuite les communistes. En revanche, il n'y a eu que 4 gouvernements homogènes PSC dont un minoritaire. Dans les divers gouvernements de coalition, le PSC participe à 17 et en dirige 14, le PSB est présent dans 12 et à la tête de 7, alors que les libéraux sont associés à 10 gouvernements sans en avoir jamais assumé la présidence. Le RW qui entre dans la Chambre en 1968 prend part au gouvernement Tindemans de 1974 à 1977, puis est relayé par la Volksunie qui a un député dès 1954.

Sur 21 gouvernements, la Belgique a eu 12 Premiers ministres dont Eyskens (PSC) pendant 7 ans, Spaak et Acker, socialistes, durant 2 et 4,5 ans respectivement et l'ancien Premier ministre Tindemans (PSC) pendant 4 ans sans interruption depuis 1974. Ainsi l'expérience belge est fort proche de celle des Pays-Bas : malgré l'apparition de nouveaux partis — idéologiques dans un cas et linguistiques dans l'autre —, ce sont les partis traditionnels qui gardent la haute main sur le gouvernement avec l'apport occasionnel de nouveaux partis. Comme aux Pays-Bas, les gouvernements dominés par les deux grandes formations politiques (partis démocrate-chrétien et socialiste) se constituent selon diverses combinaisons entre trois formations traditionnelles. Leur présence dans les diverses coalitions assure, tout en évitant la bipolarisation, un certain équilibre dans la continuité parfois fluctuante de la vie politique.

L'**Italie** enregistre (avec la IV[e] République en France) la plus forte instabilité gouvernementale : 32 gouvernements en 32 ans, soit une durée moyenne de 1,0, à savoir à peu près 12 mois. Néanmoins ces 32 gouvernements ont été tous constitués autour de et par, la DC qui en a assuré la présidence. L'instabilité gouvernementale semble neutralisée sinon compensée par la prédominance de la DC au pouvoir depuis 1946. En effet, les changements gouvernementaux se manifestent principalement par le courant de la DC

GOUVERNEMENTS BELGE (1946-1978)

			PSC
Paul-Henri Spaak*	Soc	mars 46	
1. Achille Van Acker	Soc	avril 46-juill. 46	
2. Camille Huysmans	Soc	août 46-mars 47	
3. Paul-Henri Spaak	Soc	mars 47-nov. 48	
4. Paul-Henri Spaak	Soc	nov. 48-juin 49	
5. Gaston Eyskens	PSC	août 49-mars 50	
6. Jean Duvieusart	PSC	juin 50-août 50	
7. Joseph Pholien	PSC	août 50-janv. 51	
8. Jean Van Houtte	PSC	janv. 51-avril 54	
9. Achille Van Acker	Soc	avril 54-juin 58	
10. Gaston Eyskens MIN	PSC	juin 58-nov. 58	
11. Gaston Eyskens	PSC	nov. 58-mars 61	
12. Théo Lefèvre	PSC	avril 61-MAI 65	
13. Pierre Harmel	PSC	juill. 65-fév. 66	
14. Paul Van Den Boeynants	PSC	mai 66-fév. 68	
15. Gaston Eyskens	PSC	juin 68-nov. 71	
16. Gaston Eyskens	PSC	janv. 72-nov. 72	
17. Edmond Leburton	Soc	janv. 73-mars 74	
18. Léo Tindemans MIN	PSC	avril 74-juin 74	
19. Léo Tindemans	PSC	juin 74-mars 77	
20. Léo Tindemans	PSC	mai 77-oct. 78	
21. Paul Van Den Boeynants	PSC	oct. 78	

* = non investi

SOC	LIB	IND	COM	FDF	Volksunie	RW

GOUVERNEMENTS ITALIENS (1946-1978)

		DC	REP.	SOC. DEM.	SOC	LIB	IND	COM
1. Alcide De Gasperi	juill. 46-janv. 47	▨	▨		▨	▨		▨
2. Alcide De Gasperi	fév. 47-mai 47	▨			▨		▨	▨
3. Alcide De Gasperi	mai 47-mai 48	▨	▨	▨		▨	▨	
4. Alcide De Gasperi	mai 48-janv. 50	▨	▨	▨		▨	▨	
5. Alcide De Gasperi	fév. 50-juill. 51	▨	▨	▨				
6. Alcide De Gasperi	juill. 51-juin 53	▨	▨					
Alcide De Gasperi* Min	juin 53-juill. 53	▨						
7. Ginseppe Pella Min	août 53-janv. 54	▨						
Amintore Fanfani* Min	janv. 54-fév. 54	▨					▨	
8. Mario Scelba	fév. 54-juin 55	▨		▨		▨		
9. Antonio Segni	juill. 55-mai 57	▨		▨		▨		
10. Adone Zoli Min	mai 57-mai 58	▨					▨	
11. Amintore Fanfani	juin 58-janv. 59	▨		▨				
12. Antonio Segni Min	fév. 59-fév. 60	▨						
13. Fernando Tambroni Min	mars 60-juill. 60	▨						
14. Amintore Fanfani Min	juill. 60-fév. 62	▨						
15. Amintore Fanfani	fév. 62-mai 63	▨	▨					
16. Giovanni Leone Min	juin 63-nov. 63	▨						
17. Aldo Moro	déc. 63-juin 64	▨	▨	▨	▨			
18. Aldo Moro	juill. 64-janv. 66	▨	▨	▨	▨			
19. Aldo Moro	fév. 66-juin 68	▨	▨	▨	▨			
20. Giovanni Leone Min	juin 68-nov. 68	▨						
21. Mariano Rumor	déc. 68-juill. 69	▨	▨		▨			
22. Mariano Rumor Min	août 69-fév. 70	▨						
23. Mariano Rumor	mars 70-juill. 70	▨	▨	▨	▨			
24. Emilio Colombo	août 70-janv. 72	▨	▨	▨	▨			
Giulio Andreotti* Min	fév. 72-mai 72	▨						
25. Giulio Andreotti	juin 72-juin 73	▨		▨		▨		
26. Mariano Rumor	juin 73-mars 74	▨	▨	▨	▨			
27. Mariano Rumor	mars 74-oct. 74	▨		▨	▨			
28. Aldo Moro Min	nov. 74-janv. 76	▨	▨					
29. Aldo Moro Min	fév. 76-juin 76	▨						
31. Giulio Andreotti Min	juill. 76-mars 78	▨						
32. Giulio Andreotti Min	mars 78	▨						

Min = minoritaire

* = gvts non investis

dont est issu le président du gouvernement et par les composantes des coalitions.

En effet, les 10 gouvernements homogènes ont été minoritaires comme l'est le gouvernement actuel qui a le soutien de plusieurs partis dont le PCI. Les 22 autres gouvernements ont été des coalitions avec les sociaux-démocrates, libéraux et républicains : les républicains ont pris part à 14 gouvernements, les sociaux-démocrates à 14, les socialistes à 10, les libéraux à 6 et les communistes uniquement aux deux gouvernements De Gasperi. La participation de ces partis infléchit la ligne de gouvernement qui dépend par ailleurs du courant de la DC qui dirige l'équipe au pouvoir. Cette observation nuance la relative continuité que garantit la présence de la DC et le nombre restreint de présidents de gouvernement depuis 1946. En effet, l'Italie a eu un seul grand parti gouvernemental qui lui a donné 12 présidents de gouvernement en 32 ans, soit une durée moyenne de 2,7 ans. Le record de stabilité est détenu par De Gasperi, avec 7 ans sans interruption et 9 gouvernements, et par Moro, avec une durée égale en deux périodes distinctes (1963-1968 et 1974-1976) et 5 gouvernements.

En examinant de plus près la tendance des présidents de gouvernement et les coalitions au pouvoir, on constate que les deux premiers gouvernements De Gasperi, avec la participation des communistes et socialistes aux côtés des républicains et libéraux, puis sans ces derniers, ne peuvent pas être assimilés à ceux où les sociaux-démocrates siègent avec les républicains et les libéraux ou aux gouvernements DC-républicains. La réalité gouvernementale change, malgré la personnalité de De Gasperi, avec la présence d'un parti libéral de droite et des partis de gauche modérée tels que les sociaux-démocrates et les républicains. De plus, alors que De Gasperi gouverne au centre, des dirigeants politiques comme Pella, Scelba et Segni représentent l'aile droite de la DC. En revanche, Moro est l'homme de l'ouverture à gauche (1963), qui marque le retour des socialistes au gouvernement, ainsi que le principal artisan du compromis historique et du dialogue avec les communistes dès 1974.

Dès lors, son gouvernement minoritaire ou celui en place aujourd'hui qui a le soutien du PCI au Parlement, n'a pas un visage semblable à ceux de Pella ou Segni. Bien qu'issus d'une même famille politique, ils incarnent en réalité des orientations opposées. Ainsi, sous une étiquette politique identique, les gouvernements italiens ont subi après une période de fluctuations une nette évolution

en direction de la gauche : l'Italie est gouvernée au centre gauche par les hommes de la démocratie-chrétienne. Ces changements dans l'orientation gouvernementale résultant de la répartition des forces entre partis et tendances à l'intérieur de la DC ne sont pas étrangers, malgré la continuité démocrate-chrétienne, à l'instabilité ou plutôt à la faiblesse des gouvernements italiens. Conditionnés par la crise sociale et économique, acculés par le terrorisme, ne pouvant s'appuyer sur une administration et des forces de l'ordre efficaces, et toujours amarrés à la partitocratie, ceux-ci continuent à chercher un remède à la maladie qui les mine. La faiblesse et l'instabilité dans la continuité de parti est la marque distinctive du gouvernement à l'italienne.

6. Stabilité ou instabilité des gouvernements?

Depuis la fin de la guerre, les divers types de régimes parlementaires ou quasi présidentiels ont donné des gouvernements relativement stables, à l'exception de trois pays, l'Italie, la France et la Belgique. Pour l'Italie, l'instabilité ne fait aucun doute malgré la position dominante de la démocratie-chrétienne qui a assumé la fonction gouvernementale sans interruption, en coalition le plus souvent avec les républicains et les sociaux-démocrates, mais aussi avec le PSI et les libéraux. Tous ont été pour des périodes variables ses partenaires. Seul le PCI est tenu à l'écart du gouvernement depuis 1947 : la deuxième force politique est aussi celle qui est la plus éloignée de la démocratie-chrétienne [1].

A ce facteur de polarisation politique s'ajoutent depuis une dizaine d'années la crise sociale et les mouvements extrémistes qui secouent l'Italie et ses gouvernements. Dès lors un lent rapprochement entre les deux grands partis s'est amorcé, le PCI étant devenu un des soutiens parlementaires de l'actuel gouvernement minoritaire. La question de leur collaboration au plan gouvernemental reste ouverte. Entre-temps l'instabilité et la fragilité gouvernementales demeurent un des traits marquants du régime italien. Serait-ce une des raisons de la volonté que manifestent les gouvernants italiens d'intégrer leur pays dans le système communautaire

1. Voir plus loin le chapitre XI sur les familles politiques dans la Communauté.

qui, en offrant un cadre, contribuerait à réduire l'instabilité de leur système?

DUREE MOYENNE DES GOUVERNEMENTS DES ETATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTE : 1946-1978
(nombre d'années)

PAYS	GOUVERNEMENTS années	CHEFS DE GOUVERNEMENT années	NOMBRE DE GOUVERNEMENTS	CHEFS DE GOUVERNEMENTS
1. A (1949-1978)	3,2	6	9	8
2. L	2,9	6,4	11	5
3. IR (1948-1978)	2,7	6	11	5
4. G-B	2,7	4	12	8
5. P-B	2,3	2,9	14	10
6. DK	1,8	3,5	18	9
7. B	1,5	2,7	21	12
8. I	1,0	2,7	32	12
9. F				
IVe R.	0,4	0,7	27	18
Ve R.	1,4 0,8	2,9 1,3	14 41	7 25

Le clivage linguistique est à l'origine de l'instabilité du gouvernement belge : il a fait éclater ou éclore des partis politiques, il maintient un climat de conflit et provoque des crises gouvernementales. Depuis 1946, la Belgique a eu 21 gouvernements dont 18 formés avec le PSC en coalition : 9 avec les socialistes et 6 avec les libéraux; bien que ne faisant que rarement partie des mêmes coalitions, les socialistes et les libéraux ont constitué ensemble 4 gouvernements. A quelques préférences près, il s'agit de coalitions changeantes et interchangeables. Une situation similaire existe aux Pays-Bas et au Luxembourg mais avec des gouvernements plus durables. Aux Pays-Bas, les 14 gouvernements ont tous été formés, à l'exception d'un, avec les catholiques le plus souvent soutenus par leurs alliés chrétiens : 7 coalitions avec les socialistes d'une durée de 17 ans, 7 avec les libéraux. La même tradition a été observée

au Luxembourg avant d'être interrompue par une coalition libérale-socialiste. Trois traits sont communs aux trois pays du Benelux : coalitions interchangeables entre tous les principaux partis, grande stabilité du personnel politique et durée des chefs de gouvernement. Ces mêmes traits se retrouvent en Allemagne où, en dehors de la parenthèse de la grande coalition, le petit parti libéral a la plus forte longévité en coalition avec la CDU/CSU d'abord puis avec le SPD.

Les coalitions changeantes et panachées caractérisant la IV[e] République ont été remplacées par une majorité qui est au gouvernement depuis 1959. Le va-et-vient a fait place à la continuité gouvernementale : majorité durable malgré les tensions intérieures, espérance de durée prolongée pour les Premiers ministres et les principaux dirigeants politiques, stabilité de la fonction présidentielle renforcée. La suprastructure de la V[e] République n'a pas apaisé les luttes politiques ni empêché l'explosion de mai 1968. Mais elle a assuré la continuité gouvernementale malgré les secousses provoquées par la guerre d'Algérie ou le printemps de Paris.

L'Allemagne et le Luxembourg en tête, le groupe des stables comprend l'Irlande et la Grande-Bretagne suivis des Pays-Bas et du Danemark [1]. Or, ces deux derniers ont, comme l'Italie et la Belgique, 10 partis politiques ou plus. Au Danemark, selon la tradition des pays scandinaves, le Parti social-démocrate y domine la scène politique qu'il n'abandonne qu'occasionnellement à l'opposition de centre droit : depuis 1946, il a 22 années de carrière gouvernementale, le plus souvent en compagnie des petits partis de centre gauche. Depuis août 1987, il a entrepris une nouvelle expérience en faisant entrer au gouvernement son opposant traditionnel, le parti libéral (Venstre). La stabilité dans les autres pays du groupe répond à l'expectative que fait naître le nombre restreint des partis.

Trois pays ont actuellement des gouvernements homogènes, deux par tradition et l'Italie par nécessité. Seule la Grande-Bretagne connaît l'alternance au pouvoir de gouvernements homogènes. Tous les autres pays pratiquent des coalitions plus ou moins larges et avec plus ou moins de bonheur. La coalition gouvernementale belge repose sur l'assise parlementaire et électorale la plus large tout en étant la plus fragile en raison même du nombre de partis (6) qui y prennent part. En général, le soutien dont bénéficient les gouvernements dans la Communauté est relativement mince. Cependant, en France et en Irlande les gouvernements disposent d'une majorité parlementaire confortable; les assises les plus fragiles, en Allemagne,

1. L'explication concernant les Pays-Bas figure à la p. 68.

GOUVERNEMENTS ACTUELS DES ETATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTE
(décembre 1978)

PAYS	HOMOGENE	COALITION	% SIEGES	% VOIX	ANNEE DE LA DERNIERE ELECTION
Belgique		CVP/PSC-BSP/PSB-FDF-VU	81,1	76,5	1977
Danemark		S-V(L)	49,1	49	1977
France		RPR-UDF	57	50,2	1978
Grande-Bretagne	Labour		50,2	39,3	1974
Irlande	F.F.		56,7	50,6	1977
Italie	DC min.		41,7	38,7	1976
Luxembourg		POSL-PD(L)	52,5	51,2	1974
Pays-Bas		CDA-VVD	51,3	49,9	1977
RFA		SPD-FDP	51	50,5	1976

aux Pays-Bas et au Luxembourg, sont en partie compensées par le nombre réduit de partis et par leur discipline. En revanche, le Danemark et l'Italie ont des gouvernements minoritaires; enfin, en Grande-Bretagne le gouvernement travailliste perdure malgré sa fragilité : il n'a que 39 % des électeurs et 50,2 % des députés. Paradoxalement, le gouvernement britannique, traditionnellement homogène, stable et durable, ne survit que grâce à l'appui de quelques petits partis.

La stabilité ou l'instabilité, la capacité gouvernementale sont fonction de nombreux facteurs combinés : assises politiques, homogénéité, coalitions stables ou changeantes, nombre et discipline des partis, mais surtout d'un ensemble de facteurs plus généraux tels que situation économique, chômage et inflation, conflits sociaux, distance idéologique et clivages linguistiques, lutte et coopération entre familles politiques. Confrontés à ces situations difficiles et à une évolution rapide, les gouvernements de la Communauté ont fait preuve en règle générale de leur adaptabilité et de leur capacité. Qu'en pensent les citoyens? Sont-ils satisfaits de la manière dont fonctionne la démocratie dans leur pays?

7. Les Européens sont-ils satisfaits de leur démocratie?

Dès l'abord, on observe que les petits pays viennent en tête de la satisfaction générale alors que l'Allemagne, malgré son PNB le plus élevé de la Communauté européenne, n'accuse qu'une satisfaction générale entre 79 et 85 % tout en restant dans le peloton des pays les moins satisfaits. En revanche, elle occupe la première place quant à la satisfaction à l'égard du fonctionnement du régime démocratique avec 76 à 79 %. Après de longues difficultés sur le plan économique et de la réorganisation du système gouvernemental, après une période de doutes et de scepticisme manifestés par ses citoyens dans l'immédiat de l'après-guerre, le bon fonctionnement de la démocratie, la stabilité gouvernementale et l'alternance au pouvoir sans trop de heurts semblent expliquer le regain de confiance que manifeste le public allemand à l'égard du fonctionnement de sa démocratie. L'Allemagne est suivie par les petites démocraties à l'exception de la Belgique, qui, après avoir occupé en 1973 le premier rang, 62 %, a accusé une régression très forte, jusqu'à 51 %, puis a rétabli son niveau à 56 %. Il est probable que la Belgique se ressente encore des effets des conflits linguistiques.

En général, il n'y a pas de corrélation positive entre la satisfaction générale et la satisfaction à l'égard du fonctionnement de la démocratie. Après l'exemple de l'Allemagne, celui de la Belgique semble apporter une nouvelle confirmation : ce pays figure parmi ceux qui accusent une forte satisfaction générale mais qui n'ont qu'une satisfaction moyenne quant au fonctionnement des institutions politiques. Cette disparité entre les deux niveaux de satisfaction semble contredite par les exemples français et italien. En regard de la satisfaction politique, la France occupe le 7e et le 8e rang; de même, pour la satisfaction générale, elle demeure au 8e rang à l'exception d'une fois où elle figure au 6e rang. On peut dire que la France occupe pratiquement le même rang dans les deux tableaux. Cependant il faut constater que dans le secteur de la satisfaction générale elle se situe à 5 à 6 % de la moyenne communautaire; si son rang dans ces deux tableaux est le même, il n'en reste pas moins que les écarts demeurent assez élevés entre la satisfaction générale et la satisfaction politique, 29 % en 1976 et 24 % en 1978. L'Italie est le pays qui occupe la dernière position du point de vue tant de la satisfaction politique que de la satisfaction générale. C'est aussi le

pays qui accuse les écarts les plus marqués entre les deux types de satisfaction avec 42 % en 1976 et 37 % en 1978. Comme dans la plupart des pays de la Communauté, les citoyens sont plus satisfaits de leur vie, du niveau et des conditions économiques et sociales que du fonctionnement de la démocratie. Cette remarque générale est valable pour tous les pays, sauf pour l'Allemagne qui n'accuse que des écarts minimes de 3 et 9 % en 1976 et 1978 respectivement.

RANG DE CLASSEMENT DES PAYS DE LA COMMUNAUTE
SELON LA SATISFACTION QUANT A LA VIE MENEE (1973-1978)

RANG	SEPT. 1973	1975	1976	1977	MAI 1978
1.	DK. 95	DK. 90	DK. 94	DK. 95	DK. 94
2.	P.-B. 93	B. 89	B. 90	P.-B. 92	P.-B. 92
3.	IR. 92	IR. 88	P.-B. 90	B. 90	B. 90
4.	B. 92	P.-B. 86	IR. 88	L. 89	IR. 89
5.	L. 89	A. 79	L. 88	IR. 88	L. 89
6.	G.-B. 85	F. 75	G.-B. 83	G.-B. 84	G.-B. 87
7.	A. 82	L. 72	A. 81	A. 83	A. 85
8.	F. 77	G.-B. 71	F. 71	F. 71	F. 73
9.	I. 65	I. 58	I. 56	I. 61	I. 62
Moyenne CE	79	76	75	77	79

N.B. : Le trait indique les Etats au-dessus et au-dessous de la moyenne communautaire.

Source : Euro-baromètre n° 9, juillet 1978.

En comparant les tableaux des deux types de satisfaction, on constate qu'il s'agit essentiellement d'un sentiment subjectif de satisfaction de l'opinion publique qui ne correspond pas toujours aux conditions objectives des différents pays. Ainsi par exemple, l'Irlande qui a le niveau du PNB par habitant le plus bas de la Communauté figure au 3° ou 4° rang de la satisfaction générale, son score oscillant entre 88 et 92 %. En revanche, l'Italie qui a un

niveau du PNB bien plus élevé, est au dernier rang de la satisfaction générale. On peut se demander si l'opinion ainsi exprimée ne reflète pas une distribution plus inégale du PNB en Italie qu'en Irlande. Il n'est pas exclu que le mécontentement très élevé qui existe en Italie sur le plan politique ait des répercussions sur le niveau de satisfaction générale. En effet, l'Italie est le seul pays à avoir atteint le maximum d'insatisfaction avec 14 %; remonté à 27 %, le niveau semble se stabiliser autour de 25 %. Dans ce cas l'insatisfaction semble bien refléter la situation politique dans ce pays en crise, menacé par le terrorisme, où le PCI lui même a été obligé de devenir un des principaux soutiens de l'ordre démocratique.

RANG DE CLASSEMENT DES PAYS DE LA COMMUNAUTE
SELON LA SATISFACTION QUANT AU FONCTIONNEMENT DE LA DEMOCRATIE (1973-1978)
(en pourcentage)

RANG	SEPT. 1973	OCT.-NOV. 1973	AVRIL-MAI 1977	OCT.-NOV. 1977	MAI 1978
1.	B. 62	A. 79	A. 78	A. 78	A. 76
2.	IR. 55	P.-B. 67	L. 71	IR. 69	IR. 71
3.	L. 52	IR. 59	P.-B. 67	L. 68	P.-B. 69
4.	P.-B. 52	L 55	DK. 63	DK. 67	L. 67
5.	DK. 45	DK. 55	IR. 62	P.-B. 64	DK. 67
6.	A. 44	B. 53	G.-B. 58	G.-B. 62	G.-B. 62
7.	F. 44	G.-B. 51	B. 56	B. 51	B. 56
8.	G.-B. 44	F. 42	F. 45	F. 49	F. 49
9.	I. 27	I. 14	I. 12	I. 19	I. 25
Moyenne CE	42	51	51	54	55

Le pourcentage indiqué est le résultat des réponses positives "très satisfait" et "plutôt satisfait".

-.-.-.-.- 50 %

--------- Moyenne CE

Source : Euro-baromètre n° 9, juillet 1978.

Il faut faire remarquer que les deux pays qui viennent en dernière position notamment pour la satisfaction quant au fonctionnement de la démocratie sont précisément ceux où existent deux grands partis communistes. Par ailleurs, ce sont des pays latins où la contestation est beaucoup plus radicale et l'opposition plus virulente : les clivages idéologiques y sont plus prononcés que dans d'autres pays de la Communauté, leurs citoyens se déclarent plus souvent que dans d'autres pays de la Communauté en faveur des changements révolutionnaires. Cependant, une différence considérable sépare ces deux pays : en France, la majorité des gens sont relativement satisfaits du fonctionnement de la démocratie, alors qu'en Italie seulement 25 % se déclarent satisfaits. Il est donc clair que même certains sympathisants de la démocratie-chrétienne italienne sont insatisfaits, contrairement à d'autres pays européens où les personnes dont les partis politiques sont au pouvoir sont précisément celles dont l'avis est le plus positif à l'égard du fonctionnement de leur système politique. L'Italie est le pays à l'insatisfaction la plus forte. A l'exception de l'Italie, on peut conclure que le niveau de satisfaction générale ou politique est très élevé dans la Communauté européenne : la moyenne de l'indice politique dépasse 55 % en mai 1978, tandis que la satisfaction générale atteint presque 80 %.

La disparité entre les deux satisfactions est frappante au Danemark, qui occupe la 1re position dans la catégorie de satisfaction générale et seulement la 4e voire la 5e quant au fonctionnement de ses institutions. Le Danemark, avec la Belgique et l'Italie, enregistre l'écart le plus élevé entre les deux satisfactions. Cet écart peut s'expliquer par le fait que depuis un certain temps le pays connaît surtout des gouvernements minoritaires, ne disposant pas de majorité électorale et de soutien parlementaire suffisant, pour assurer une politique déterminée; par ailleurs, on a assisté récemment à l'éclosion de plusieurs nouveaux partis qui sont autant de signes d'insatisfaction politique.

L'Allemagne offre l'exemple inverse d'un pays où la satisfaction politique est très élevée mais où la satisfaction générale est beaucoup moins élevée que dans d'autres pays. Ce fait est d'autant plus frappant que l'Allemagne est un des pays de la Communauté européenne où l'économie se porte le mieux : le PNB le plus élevé, l'économie puissante, la monnaie forte, la balance des paiements positive et une inflation minime. Est-ce le chômage croissant qui explique ce peu de satisfaction? Ou bien le miracle allemand était-il devenu tellement naturel que l'insatisfaction s'est manifestée dès

les premiers signes de l'inflation en 1970, et plus tard avec la crise énergétique et économique mondiale de 1973? Comme il s'agit d'une appréciation subjective, on peut se demander si dans un pays qui a connu une telle prospérité économique, toute régression même minime en termes objectifs, ne produit pas des effets négatifs sur le plan psychologique.

Parmi les grands pays de la Communauté, le Royaume-Uni vient occuper le même 6e rang dans les deux échelles de satisfaction, malgré l'écart assez élevé entre les deux satisfactions. Ce dernier fait ne laisse pas de surprendre : la démocratie traditionnelle, mère du parlementarisme, ne semble pas faire l'unanimité. Il est difficile de justifier ce déclin dans l'opinion publique mais on peut se demander si une certaine faiblesse et indécision du gouvernement, une certaine incapacité de trancher les grands problèmes, ainsi que la fragilité de la majorité au cours de ces dernières années, aggravée par la division à l'intérieur des partis politiques, ne constituent pas un ensemble de facteurs qui influencent l'opinion publique. Ce manque d'enthousiasme des Britanniques pour le fonctionnement de leur démocratie serait-il dû, comme le prétendent certains, à la migration du pouvoir des centres officiels vers des groupes d'intérêt, des forces économiques ou syndicales?

Dans l'ensemble, on constate une stabilité remarquable de l'opinion publique, de ses sentiments de satisfaction générale et de satisfaction politique. Bien que cette dernière demeure nettement en retrait par rapport à la satisfaction générale, les petits pays de la Communauté, à l'exception de la Belgique, accusent les niveaux les plus élevés sur les deux tableaux. Ces petits pays n'offrent-ils pas une dimension plus appropriée à l'exercice d'une démocratie efficace? La proximité entre les citoyens et les gouvernants ne tend-elle pas à accroître le sentiment de satisfaction? Il est hasardeux de vouloir généraliser cette remarque : deux démocraties, l'Allemagne, au premier rang de l'échelle de satisfaction politique, et les Etats-Unis, bénéficient d'un large soutien de leur opinion. Leur dimension ne fait pas obstacle à la satisfaction des citoyens.

Le classement selon **l'insatisfaction** générale confirme, la Belgique exceptée, les rangs occupés par les différents pays sur l'échelle de satisfaction. L'Italie est en tête des publics insatisfaits, suivie de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni. Ce sont donc les grands pays qui se trouvent en première ligne. Le pourcentage de ceux qui ne sont pas du tout satisfaits est le plus élevé en Italie, avec 11 %, et en France, avec 9 %, les autres pays oscillant entre 1 et 4 %. Ainsi, la moyenne dans la Communauté se situe à 6 % des

gens tout à fait mécontents et à 16 % de ceux qui sont plutôt mécontents.

L'insatisfaction politique est bien plus élevée, comme on pouvait s'y attendre. Là encore, l'Italie constitue un cas à part avec 72 % de mécontents (44 % plutôt mécontents et 28 % tout à fait

RANG DE CLASSEMENT DES PAYS DE LA COMMUNAUTE SELON L'INSATISFACTION QUANT A LA DEMOCRATIE ET A LA VIE QUE L'ON MENE* (mai 1978)

RANG	FONCTIONNEMENT DE LA DEMOCRATIE			RANG	INSATISFACTION GENERALE	
		%				%
1	I.	72	(28)	1	I.	37
2	F.	40	(13)	2	F.	28
3	B.	31	(8)	3	A.	17
	à égalité					
4	G.-B.	31	(8)	4	G.-B.	15
5	DK.	28	(7)	5	B.	11
6	P.-B.	27	(5)	6	L.	10
7	L.	26	(2)	7	IR.	10
8	IR.	22	(7)	8	P.-B.	7
9	A.	19	(3)	9	DK.	7
CE		39			CE	22

* Le pourcentage indiqué est le résultat des réponses sous la rubrique "plutôt pas satisfait" et "pas satisfait du tout".

Source : Euro-baromètre n° 9, juillet 1978.

mécontents du fonctionnement de la démocratie); l'Italie enregistre ainsi 32 % de plus de mécontents que la France qui avec 40 % se situe très près de la moyenne de la Communauté européenne. Viennent ensuite la Belgique et le Royaume-Uni, à égalité avec 31 % (23 plutôt pas satisfaits et 8 % pas satisfaits du tout), suivis par les petites démocraties qui, aux côtés de l'Allemagne, connaissent le consensus de satisfaction le plus élevé et l'insatisfaction la plus basse.

Pour mieux saisir la façon dont les citoyens européens envisagent le système et son fonctionnement, on peut se référer aux données concernant le changement de société dans les pays de la Communauté. Vu la stabilité de l'opinion, on est fondé à ne retenir que le sondage le plus récent (mai 1978). Il en ressort clairement que les Européens sont essentiellement réformateurs dans une proportion de 55 %, prêts à défendre la société actuelle à un tiers, et révolutionnaires seulement à 5 %. Parmi les pays de la Communauté, c'est la France qui comprend le pourcentage le plus élevé de réformateurs, soit 66 %. On s'explique dès lors le succès électoral du thème de changement. Suit la Belgique puis une série de pays qui se situent entre 51 % pour le Danemark et 59 % pour l'Irlande. Une fois de plus, l'Allemagne constitue un cas exceptionnel avec seulement 41 % de réformateurs.

La France et l'Italie sont au premier rang avec 8 % de révolutionnaires. Certes une certaine corrélation existe entre révolutionnaires et insatisfaits politiques. En outre, le taux élevé de révolutionnaires en France s'explique aussi par la tradition qui remonte à la Révolution française. En Italie, le pourcentage de révolutionnaires demeure relativement bas par rapport aux mécontents; cependant, dans cette société en proie à des convulsions sociales, le terrorisme et la violence ont provoqué une réaction des citoyens : de 11 % en 1970, les défenseurs de l'ordre contre la subversion s'accroissent à 18 % en 1976 pour atteindre 31 % en mai 1978.

Une tradition révolutionnaire persiste en Irlande et au Royaume-Uni avec 6 % de personnes en faveur d'un changement radical. Les quatre autres pays oscillent entre 5 % et 3 %. Cas particulier, l'Allemagne enregistre le pourcentage le plus bas de révolutionnaires; c'est cependant dans ce pays, comme en Italie, que des groupuscules ont eu recours à des moyens violents; par réaction, les défenseurs de l'ordre sont passés de 20 % en 1970 à 39 % en 1976 et à 50 % en 1978.

CHANGEMENT DE SOCIETE
(mai 1978)

	REFORMATEURS [1]	REVOLUTIONNAIRES [2]	CONSERVATEURS [3]
	%	%	%
CE	55	5	33
F	66	8	20
B	63	4	21
IR.	59	6	24
L.	59	3	30
I.	58	8	31
P.-B.	56	5	35
G.-B.	54	6	31
DK.	51	3	42
A.	41	1	50

Source : Euro baromètre n° 9, juillet 1978.

1. "Il faut améliorer petit à petit notre société par des réformes."
2. "Il faut changer radicalement toute l'organisation de notre société par une action révolutionnaire."
3. "Il faut défendre courageusement notre société actuelle contre toutes les forces subversives."

Ce saut de 20 à 50 % résulte probablement du fait que, face aux menaces qui pèsent sur la société, un nombre considérable de réformateurs se sont convertis en défenseurs.

Le niveau de satisfaction générale dans la Communauté est très élevé même en Italie alors que le niveau de satisfaction politique est plus bas partout, l'Italie ayant la palme de mécontentement. Mais,

dans l'ensemble, la société communautaire demeure une société à majorité de réformateurs qui joints aux conservateurs totalisent 88 %, face à 5 % de révolutionnaires. Toutes les données que nous venons de passer en revue convergent vers une conclusion : il existe dans la Communauté européenne, l'Italie exceptée, un large consensus en faveur de la démocratie.

CHAPITRE III

A quoi sert un Parlement?

Malgré les critiques que l'on adresse à la démocratie parlementaire, le Parlement demeure la pièce essentielle du système démocratique dans la Communauté et dans le monde occidental.

Les réponses à une série de questions forment la trame de ce chapitre : quels sont les rôles que remplissent les Parlements nationaux dans les systèmes politiques de la Communauté européenne et, par comparaison, quelles sont les fonctions du Parlement européen? Le Parlement européen est-il un vrai Parlement comparable aux Parlements nationaux? Quelles sont les compétences qu'il exerce en réalité? Et quelles sont les fonctions potentielles qu'il pourra remplir à l'avenir lorsque ses membres seront directement élus? Dans la mesure où le Parlement européen se rapprochera des modèles nationaux, va-t-il tendre à priver ceux-ci de certaines des prérogatives qu'ils exercent actuellement? Ou bien ces deux types de Parlements, l'un européen, les autres nationaux, sauront-ils se compléter et, par une collaboration étroite, assurer le contrôle politique et démocratique dans la Communauté européenne? Bref, le Parlement européen constitue-t-il une menace pour les Parlements nationaux ou bien peut-il en être un partenaire indispensable dans la Communauté européenne?

C'est un lieu commun que de parler du déclin des Parlements, de constater qu'ils se désaississent de leurs pouvoirs au profit de l'exécutif, et de critiquer aussi bien l'institution parlementaire que les partis politiques. Ces critiques invoquent notamment l'instabilité gouvernementale, l'incapacité des Parlements à maîtriser les problèmes actuels, leur incompétence face à la capacité des exécutifs. Bref, nombreux sont ceux qui soutiennent qu'à l'heure actuelle l'institution parlementaire n'est plus adaptée à la société, qu'elle est coupée de la réalité et qu'elle favorise et stimule les conflits

d'état-major de partis politiques. En réalité, la question est de savoir si les Parlements sont devenus inutiles et vétustes dans les systèmes politiques avancés ou si tout simplement ce que l'on appelle le déclin des Parlements, est une façon d'exprimer que les Parlements se trouvent dans un processus de transformation et de réadaptation.

L'analyse des régimes politiques dans la Communauté montre que ce sont les Parlements qui assurent la légitimité fondamentale de ces systèmes et qui, malgré toutes les critiques, ont su garantir une certaine stabilité gouvernementale. Ce sont aussi les Parlements qui demeurent les plus réceptifs à certains problèmes nouveaux que soulèvent nos sociétés; ce sont les Parlements qui pourraient offrir à l'avenir une enceinte où ces problèmes ne seraient pas seulement débattus mais où on rechercherait également des solutions aux conflits sociaux actuels. Certes, le rôle des Parlements s'est modifié. Ce ne sont plus des centres essentiels du pouvoir. Comme le constate le professeur Mackintosch, membre du Parlement britannique, on ne peut pas dire que celui-ci connaisse une période particulièrement heureuse de son histoire. « Depuis vingt-cinq ans, les gouvernements ont tendance à traiter de plus en plus directement avec les grands groupes de pression du pays : les syndicats, l'industrie et les grandes professions. En se servant des moyens de communication de masse, le gouvernement annonce ensuite ses décisions directement au public. Les élections, les sondages d'opinion et, en dernier lieu, les élections générales sont pour lui autant de moyens de savoir si l'opinion électorale l'approuve. Plus cette tendance s'affirme, plus les hommes et les femmes de valeur que l'on rencontre dans l'industrie préfèrent y rester plutôt que d'entrer au Parlement. Les grands chefs syndicalistes ont plus d'influence sur les affaires nationales en devenant secrétaires généraux de leurs syndicats que députés travaillistes. De plus en plus, la Grande-Bretagne est gérée par les dirigeants des grands groupes d'intérêt travaillant avec les hauts fonctionnaires sous la supervision du Premier ministre et de quelques-uns de ses principaux collaborateurs. Dans tout cela, le Parlement joue le rôle de conseil consultatif, de caisse de résonance, de tribune où l'on peut expliquer les politiques, les défendre ou les attaquer, mais il n'est pas le forum de la nation, pas plus qu'il n'est indispensable à l'efficacité du gouvernement. Son existence étant un fait, il peut être utile aux politiciens qui recherchent le soutient du public, mais, pour la " Mère des Parlementaires ", ce n'est là un rôle ni très important ni très glorieux [1]. »

1. John Mackintosh, « Le Parlement britannique », *L'Intégration européenne et l'avenir des parlements en Europe*, Parlement européen, octobre 1975, p. 181.

Pièce maîtresse de la démocratie, le Parlement continue à exercer une fonction fondamentale bien que différente de celle que prévoit la doctrine classique sur la démocratie. Comme toutes les institutions, le Parlement a connu une évolution et ses fonctions ont été progressivement modifiées. De sorte qu'il ne s'agit plus du Parlement tel qu'il a été conçu au XIX[e] siècle.

Selon Pierre Birnbaum, l'expérience montre que dans un régime de représentation démocratique, le déclin du Parlement n'est pas aussi accentué qu'on le prétend souvent. Pour en rendre compte, il compare les institutions britannique et soviétique. Dans ces deux régimes, quelles que soient les formes constitutionnelles, le pouvoir est en réalité exercé par un parti politique, qui domine aussi bien le Parlement que le gouvernement. En raison de cette analogie, on a souvent affirmé que la seule différence entre les deux systèmes tenait au fait qu'en Grande-Bretagne, deux partis alternent au pouvoir. Mais c'est en réalité le rôle du Parlement qui diffère profondément dans un cas et dans l'autre. En Union soviétique, le Soviet suprême siège à peine deux semaines par an, et il se borne à ratifier les décisions que le Conseil des ministres ou le Présidium ont prises dans l'intervalle entre deux sessions. Sa suppression ne modifierait pratiquement pas le fonctionnement du système politique. En Grande-Bretagne au contraire, la Chambre des communes siège de nombreux mois chaque année. C'est là que se déroulent les débats politiques entre la majorité et l'opposition; les députés détiennent encore de nombreuses prérogatives (droit d'amendement, questions, droit d'ajournement); la vie parlementaire demeure très animée, et la Chambre des communes ne se trouve pas écartée du processus de prise de décision [2].

1. Fonction de légitimation

La première fonction du Parlement est celle de légitimation : il assure, sur la base des élections, le fondement direct des démocraties. C'est lui qui dans la théorie démocratique est le représentant du peuple et sert d'intermédiaire entre les électeurs et les gouvernants. Il est le dépositaire de la légitimité démocratique. Certes, la Communauté européenne n'est pas dépourvue de légitimitié :

2. P. Birnbaum, F. Hamon, M. Troper, *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, 1977, p. 219-220.

à l'origine, l'accord des gouvernements a abouti à l'acte fondamental qu'est le traité, lequel a été ensuite ratifié par tous les Parlements nationaux. D'autre part, le Parlement européen assure, dans sa forme actuelle, la représentation populaire au deuxième degré par l'intermédiaire des parlementaires députés et au troisième degré avec la présence des sénateurs ou membres des Chambres hautes. Dans ce système, les Parlements nationaux remplissent le rôle des collège électoraux. Certains collèges nationaux n'envoient que des députés au Parlement européen : c'est le cas pour l'Allemagne, le Luxembourg et le Danemark; pour ces deux derniers pays, il ne s'agit pas comme dans l'exemple allemand d'un choix délibéré mais d'une conséquence de leur système unicaméral. Les parlementaires nationaux de quatre pays, France, Royaume-Uni, Pays-Bas et Irlande, choisissent des représentants dans une proportion de deux tiers de députés et un tiers de sénateurs. Enfin, les sénateurs et les députés belges et italiens se partagent à égalité les sièges au Parlement européen.

La réflexion au sujet du Parlement européen peut se poursuivre par référence aux parlements des Etats fédéraux où l'on retrouve la même problématique, à savoir la représentation et la participation des Etats membres et du peuple au fonctionnement du système général. Dans tous les Etats fédéraux, il existe à cette fin deux Chambres dont l'une représente le peuple et l'autre les Etats membres. Le nombre de représentants populaires est strictement proportionnel au nombre d'électeurs, tandis qu'en principe chaque Etat membre a la même représentation dans la deuxième Chambre : au Conseil des Etats en Suisse et au Sénat américain chaque Canton ou Etat fédéré a deux représentants élus; la formule adoptée en Allemagne s'écarte du modèle classique : le Bundesrat est composé de membres des gouvernements des Länder dont le nombre varie de 3 à 5 selon leur dimension.

Les Chambres représentant les Etats, et en particulier le Bundesrat, ont été parfois comparées au Conseil de la Communauté. Du point de vue de la forme, le rapprochement semble justifié, compte tenu du fait que le Conseil votant à l'unanimité applique la règle de l'égalité entre Etats et que le recours au vote à la majorité qualifiée réintroduit la pondération en fonction de la dimension des Etats membres à l'exemple du Bundesrat. De plus les ministres au Conseil représentent bien leurs gouvernements comme les membres du Bundesrat. Néanmoins ce genre de comparaison ne peut être qu'indicatif; il sert de support à une réflexion sur l'évolution de la Communauté, les différences de systèmes et

d'institutions demeurant marquées : ainsi, sous l'angle des fonctions, le Conseil de la Communauté, tout en étant le législateur communautaire, remplit aussi des fonctions gouvernementales et exécutives.

A l'heure actuelle, le Parlement européen a 198 sièges, nombre relativement restreint qui est réparti parmi les pays selon deux critères : d'une part on tient compte de l'importance de la population des différents Etats membres et d'autre part on pondère ce premier critère par celui de l'égalité entre les Etats membres. Bref, on applique les deux critères qui dans les Etats conduisent précisément à l'existence de deux chambres distinctes.

COMPOSITION DU PARLEMENT EUROPEEN

PAYS	PE 1978 SIEGES	%	PE ELU 1979 (PARLEMENTS NATIONAUX) SIEGES	%	POPULATION EN MILLIONS 1975	%
A.	36	18,2	81	19,75	61,8	23,9
F.	36	18,2	---	-	52,7	20,4
I.	36	18,2	---	-	55,8	21,6
G.-B.	36	18,2	---	-	56	21,7
P.-B.	14	7,1	25	6,1	13,7	5,3
B.	14	7,1	24	5,8	9,8	3,8
DK.	10	5,0	16	3,9	5	1,9
IR.	10	5,0	15	3,7	3,1	1,2
L.	6	3,0	6	1,5	0,4	0,2
Total	198	100	410	100	258,3	100

Dans la distribution actuelle des sièges, les petits pays sont les plus favorisés : les six pays moyens et petits qui totalisent 12,4 % de la population ont 27,2 % des siègles parlementaires alors que les quatre grands, avec 87,6 % de la population de la CE, n'ont que 72,8 % des sièges au Parlement européen. L'accroissement des membres du Parlement européen élu introduit un correctif pour les grands pays, qui auront désormais chacun environ 20 % des sièges au Parlement élu contre 18 % par pays dans le Parlement actuel.

Dans le Parlement élu de 410 sièges, chaque grand pays a le même nombre de sièges, soit 81. Dans cette répartition égalitaire entre les grands pays, c'est l'Allemagne qui accuse l'écart le plus grand, avec 24 % de la population de la Communauté pour 20 % des sièges qui lui reviendront dans le nouveau Parlement. En revanche, la France se situe à peu près dans les bonnes proportions : avec un peu plus de 20 % de la population, elle obtient un peu moins de 20 % de représentants. L'ensemble des grands pays, avec 87,6 % de la population, occuperont 79 % des sièges au Parlement alors que les cinq autres pays, avec 12,4 % de la population, auront droit à 21 % des sièges. Cette pondération tient compte du critère d'égalité tant entre les quatre grands que par rapport aux pays moyens et petits. Ainsi, en ce qui concerne la proportion population/sièges, l'Irlande occupe 3 fois plus de sièges et le Luxembourg 7,5 fois plus de sièges que le nombre qui leur reviendrait selon la proportionnelle. Néanmoins, dans l'ensemble, le Parlement élu assurera un meilleur équilibre dans la représentation des peuples des pays membres de la Communauté.

En faisant peau neuve, le Parlement européen apportera un supplément de légitimité **directe** à la Communauté dont la légitimité est par ailleurs constamment confirmée par la participation des Etats membres et de leurs représentants au fonctionnement de la Communauté; ils participent à l'élaboration de décisions et à l'exercice des fonctions législatives. En outre, les gouvernements participent activement à l'exécution des normes communautaires et par le respect de ces décisions et des arrêtés de la Cour, ils apportent la preuve quotidienne de la légitimité qu'ils accordent à la Communauté.

A cette participation gouvernementale s'ajoute la part que prennent les Parlements nationaux et les représentants au processus communautaire. Enfin, la participation active des représentants et experts des administrations nationales, mais aussi des groupes socio-économiques, est un témoignage continu de la légitimité qu'ils accordent en fait à la Communauté. Ces comportements d'acteurs officiels et privés renouvellent le consentement et la légitimité qui sont attribués au système de la Communauté. A cette légitimité qui, comme dans les systèmes nationaux, est due à des comportements répétés et convergents de différents acteurs, il manque néanmoins une confirmation essentielle et irremplaçable : la participation des citoyens par voie d'élections.

L'élection directe du Parlement européen, dépassant le consen-

sus originel ou implicite exprimé par les actes convergents, ajoutera un consensus exprès et formel régulièrement renouvelé par la participation directe des citoyens. En dotant ainsi la Communauté d'un **fondement légitime direct,** on contribue à la démocratisation de ses institutions. Cette novation, prévue par les traités instituant les Communautés, introduit dans le circuit communautaire les citoyens et leurs partis.

Les élections européennes faciliteront le rapprochement entre les citoyens européens et les institutions communautaires. Cette participation populaire, périodiquement renouvelée, n'est certes pas une garantie suffisante du bon fonctionnement d'une démocratie vivante, mais c'est une garantie indispensable. C'est elle qui apporte l'assise populaire à la Communauté européenne. Grâce à cette participation, le processus communautaire ne restera pas limité à certains dirigeants et groupes socio-économiques : la participation sectorielle tendra à se muer en participation politique. La participation, bien qu'espacée, correspond à un besoin tant du Parlement que de la Commission qui, sans cet appui des citoyens, ne sont pas en mesure d'exercer leurs responsabilités de manière dynamique. La Commission pourrait ainsi reprendre son rôle de moteur et d'initiateur. En effet, cette assise populaire pourrait lui redonner la capacité d'affronter les grands problèmes de l'heure en lui permettant de fonder son action tant sur la collaboration des gouvernements nationaux que sur le soutien explicite des citoyens et des partis politiques. Cette innovation est d'autant plus nécessaire que l'équilibre de la Communauté a été modifié en faveur des institutions intergouvernementales et aux dépens des institutions communautaires. Les pouvoirs ont été érodés dans la pratique malgré la diligence de la Cour de justice. C'est ainsi que l'élection directe, en renforçant la légitimité démocratique de la Communauté, contribuera à son fonctionnement plus équilibré et plus dynamique.

2. Fonction de communication, d'information et de formation

Quelles que soient les divergences d'auteurs sur le rôle et les tâches du Parlement, un consensus général semble se dégager au sujet de cette fonction fondamentale : en effet, le Parlement

occupe une place privilégiée en tant que centre de communication, d'information et de formation. Il constitue un relais de communication entre citoyens et gouvernements, divers milieux sociaux et autorités. C'est, en outre, un lieu de rencontres où l'opposition peut exposer publiquement ses critiques à l'égard de la politique gouvernementale; de son côté le gouvernement et les autorités trouvent dans le Parlement un forum pour expliquer leur politique et chercher à gagner l'appui des électeurs et de l'opinion. En offrant une plateforme pour les débats sur les questions importantes, le Parlement contribue à informer le public mais également à former l'opinion générale.

John Mackintosh, pourtant fort critique, estime que la Chambre des communes a l'avantage de pouvoir orchestrer ses affrontements politiques importants sur les grandes questions du jour. Certes, dans ces confrontations, le gouvernement et l'administration ont une position privilégiée car ils disposent de sources d'information plus substantielles et techniquement mieux élaborées que le Parlement. Cette prédominance de l'exécutif dans l'utilisation de l'information dans nos sociétés constitue précisément un des points de force dont il dispose face aux autres acteurs. C'est pourquoi les exécutifs ont tendance à s'adresser directement soit à la presse, à la télévision et à la radio, soit aux différentes forces politiques et organisations professionnelles. Ce déséquilibre entre la capacité de s'informer et de traiter les dossiers est également perceptible dans la Communauté européenne où la Commission et son administration ont, sous cet angle-là, un net avantage sur le Parlement européen. Dans son effort d'information, la Commission rencontre cependant plus de difficultés que les exécutifs nationaux en raison de la dimension et de la diversité des intérêts et des situations dans la Communauté. Face à cette richesse d'informations et de positions, la Commission est amenée à procéder par agrégation au niveau de la Communauté dans son ensemble.

Ce déséquilibre des capacités d'information justifie l'effort entrepris par les différents Parlements pour se doter des moyens d'information et d'analyse susceptibles de contrebalancer le poids de l'exécutif. Il ressort de l'enquête menée par l'Union interparlementaire que les Parlements des pays de la Communauté européenne se sont dotés, dans leur grande majorité, de services importants de bibliothèque, de recherches et de documentation qui ont pour fonction d'assister les députés dans l'exercice de leurs fonctions [1].

1. *Les Parlements dans le monde,* Union interparlementaire, Paris, PUF, 1977.

Certes, tous ces Parlements nationaux sont loin de disposer de l'infrastructure dont est doté le Congrès américain : à elle seule, la bibliothèque du Congrès américain compte 4 200 agents et constitue la bibliothèque la plus riche du monde avec 15 millions de volumes. Les Parlements de la plupart des pays de la Communauté disposent également de ressources importantes et plusieurs d'entre eux possèdent des ordinateurs qui sont mis au service des députés. Ainsi, le Bundestag et le Parlement italien dont l'exemple sera suivi prochainement par les Parlements de Belgique et de Grande-Bretagne. De son côté, le Parlement européen dispose d'une Direction générale de l'information et d'une Direction générale des recherches et de la documentation. Il est fort probable que, dans la perspective des élections européennes, le Parlement européen sera amené à développer ces services et à introduire les techniques les plus modernes en liaison avec les Parlements nationaux. De cette manière, un vaste réseau de communications serait établi entre les Parlements de la Communauté européenne.

On a soutenu parfois que les mass media modernes sont des concurrents sérieux du Parlement du fait qu'ils tendent à l'éclipser sur le plan de l'information. Le pluralisme des sources d'information est indispensable au bon fonctionnnement des démocraties parlementaires; mais rien n'empêche le Parlement d'occuper une place en vue dans ce réseau de communication en raison de sa capacité légale de disposer des sources officielles, d'interroger et de questionner le gouvernement et l'administration, ainsi que de s'approvisionner en informations auprès des groupes et des milieux sociaux de manière directe. A cet effet, il peut utiliser tous les moyens légaux qui sont mis à sa disposition, recourir à des commissions d'investigation, organiser des auditions et soumettre les grandes questions aux débats contradictoires. Dans ce réseau complexe de communication, le Parlement peut apporter un éclairage original sur diverses initiatives sociales, sur les positions des partis politiques ainsi que sur les clivages idéologiques et les différences régionales. En soumettant les problèmes à des feux croisés, le Parlement remplit une fonction fondamentale d'information et constitue une source pluridimensionnelle irremplaçable dans les démocraties [1].

Le Parlement européen dispose de divers moyens d'information : la Commission est obligée de lui présenter chaque année un rapport qui est soumis à une discussion générale et aux critiques des parle-

1. J. Mackintosh constate que lorsque la Chambre des communes est en vacances, les moyens de communication sociale sont silencieux sur les problèmes de politique intérieure.

mentaires. Le Parlement établit des études, des rapports et organise des débats sur tous les projets importants de politique ou de législation dans la Communauté. Il critique les comportements des autorités et organise des débats avec la Commission et des dialogues avec le Conseil. Les travaux du Parlement mettent en relief les positions des gouvernements membres, des autorités communautaires, mais aussi des partis et des hommes politiques appartenant aux oppositions comme aux majorités; ils reflètent en outre les attitudes de divers groupes et milieux sociaux. Le Parlement européen projette un éclairage contradictoire sur divers aspects des problèmes dans une optique à la fois globale et européenne.

Le Parlement joue aussi un rôle important dans la formation des dirigeants politiques. En effet, dans la majorité des pays membres, les ministres se recrutent essentiellement parmi les parlementaires. C'est ainsi que la plupart d'entre eux ont une longue expérience politique et une bonne connaissance du Parlement. Même aux Pays-Bas où il existe une incompatibilité entre la fonction ministérielle et la fonction parlementaire, pratiquement tous, ministres et Premier ministre, sont issus des milieux parlementaires — à l'exception d'un gouvernement. [1]. En France également, où la règle d'incompatibilité est appliquée, certains gouvernements comprennent jusqu'à un tiers de ministres choisis parmi les hauts fonctionnaires. Ainsi, Raymond Barre, lorsqu'il forma son premier gouvernement, n'avait aucune fonction parlementaire. Mais en général, tous les membres du gouvernement sont renvoyés devant l'électeur et soumis au contrôle de légitimité démocratique. A ces quelques exceptions près, les Parlements nationaux constituent les pépinières des gouvernements et jouent un rôle central dans la formation de futurs ministres.

Perçu sous ces deux angles, le rôle du Parlement européen est à la fois plus important et plus limité : plus important car il s'inscrit dans une dimension européenne plus vaste et plus diversifiée, et plus limité car pratiquement il ne joue pas de rôle dans le recrutement de futurs commissaires. Une exception cependant, M. Vredeling, ancien parlementaire européen qui s'est distingué en harcelant la Commission de questions, est membre de la Commission actuelle

1. Le cabinet de Quay, dont le Premier ministre était un haut fonctionnaire mais en même temps une personnalité importante du Parti catholique. Il a formé un cabinet composé de personnalités non parlementaires mais représentatives des partis avec un dosage très normal entre les différents partis suivant leur importance respective à la Chambre. Il s'agissait, d'après Jean-Claude Colliard, plus d'une convention de langage que d'une réalité. (*Op. cit.*, p. 113.)

depuis 1977. En 1970, il a dû poser approximativement une question par jour. Ce déploiement d'activités lui a valu une profonde connaissance des affaires communautaires avant qu'il ne soit nommé vice-président de la Commission.

Le Parlement européen fournit une formation européenne à ses membres, de même que les Parlements nationaux donnent une vision nationale, dépassant les préoccupations locales des députés. Le député européen doit acquérir une dimension à la fois européenne et plurinationale. A ce titre, le Parlement européen lui permet d'avoir une meilleure compréhension des aspirations et des visions particulières des divers pays membres, des divers groupes et partis. Son activité lui donne une dimension européenne des problèmes au niveau communautaire, la perception d'une nouvelle échelle de priorités et d'objectifs, la capacité de dégager des solutions communautaires.

Dans ce processus d'apprentissage, le parlementaire européen est exposé à des informations nouvelles à la fois très riches et très variées, ainsi qu'à des contacts avec ses collègues. Il est amené à mieux comprendre les optiques différentes, non moins valables, des gouvernements, groupes politiques multinationaux et nationaux. C'est un apprentissage de son rôle de représentant européen. Devenu membres du Parlement européen, l'homme politique est soumis à de nouvelles normes, à des règles du jeu plus complexes; il est intégré dans une nouvelle structure, il acquiert l'habitude des formes de travail dans des groupes multipartis et plurinationaux. Le parlementaire européen subit une **socialisation politique européenne** qui se traduit parfois par des changements d'attitudes et de comportements. Confrontés à la diversité d'intérêts nationaux et sectoriels, les parlementaires européens ne tendent-ils pas à devenir plus ouverts, plus compréhensifs, et parfois plus enclins à des compromis ou à des attitudes plus conciliantes? Dans l'ensemble, ils deviennent le plus souvent plus favorables à l'intégration européenne.

Une évolution semblable a été observée dans les Parlements néerlandais et suisse : la socialisation des dirigeants y est invoquée pour expliquer l'atténuation des conflits idéologiques et des conflits d'intérêts ainsi que l'esprit de compromis qui caractérisent la couche dirigeante aux Pays-Bas et en Suisse. Certes, le Parlement européen n'est pas souvent le théâtre de conflits politiques et idéologiques exacerbés. Mais on ne peut pour autant l'assimiler à ses homologues néerlandais ou suisse. En effet, dans la mesure où il n'a pas pour l'instant un rôle actif à jouer dans l'intégration européenne, on

peut estimer que sa fonction essentiellement consultative incite à plus de conciliations et de compromis que ce ne sera le cas demain lorsque, élu au suffrage direct, le Parlement cherchera à affirmer sa place dans le processus d'intégration.

L'évolution des attitudes est un autre effet de la collaboration au Parlement européen. Ainsi la participation des gaullistes les a probablement conduits à infléchir de manière positive leurs attitudes à l'égard de la Communauté. Faute d'étude empirique, il est difficile de confirmer cette supposition. Il est probable que plus d'un député gaulliste a été influencé par sa collaboration avec ses collègues au Parlement européen. Cependant, on ne sait pas dans quelle mesure le choix qui est conditionné au niveau du parti et des Parlements nationaux ne l'est pas aussi au départ par l'intérêt que les députés portent à l'intégration européenne et par la connaissance qu'ils ont des problèmes communautaires. En outre, collaboration ne veut pas dire adhésion : la part prise par Michel Debré aux travaux du Parlement européen depuis longtemps ne semble pas avoir atténué sa passion à l'encontre de l'intégration européenne. De plus, malgré le changement d'attitudes de quelques députés, il semble que le groupe gaulliste demeure un des noyaux d'opposition à l'extension des pouvoirs du Parlement européen.

La même question pourrait être posée à l'égard des députés communistes français au Parlement européen qui persistent dans leur opposition, devenue néanmoins plus nuancée, à la différence de leurs collègues italiens qui tout en demeurant critiques sont résolument favorables par rapport à la Communauté. Un fait nouveau à verser au dossier des communistes français qui se sont singularisés au début par leur opposition catégorique à l'élection européenne mais qu'ils ont fini par accepter.

Un exemple récent est fourni par le comportement des travaillistes britanniques au Parlement européen [1]. Ils sont exposés, comme tous les parlementaires européens, à une information diversifiée, à des contacts avec leurs collègues d'autres partis et pays, à la pression des groupes politiques. Ces députés britanniques font l'apprentissage depuis 1975 de leur rôle européen. L'exposition aux influences nouvelles, les responsabilités de la fonction de parlementaire européen et l'interaction constante ont facilité l'adaptation des

1. Ce cas fait l'objet d'une étude empirique de la part de K. Featherstone, de l'université de Manchester : *Labour in Europe : the work of a national party delegation to the European Parliament,* ECPR Workshop, Grenoble, 1978.

travaillistes qui, à 60 %, manifestent leur satisfaction au sujet des contacts personnels avec les députés européens d'autres pays. Leur expérience permet de conclure que leur travail actif au Parlement européen leur a permis d'acquérir des connnaissances plus solides des problèmes européens. Les nouvelles sources de documentation mises à leur disposition, le dialogue avec la Commission et le Conseil y ont certainement contribué. Fait remarquable, leur action au Parlement européen a eu des conséquences sur leur attitude à l'égard de l'intégration : sur les sept opposants à l'intégration qui sont arrivés au Parlement européen en 1975, il n'en reste aujourd'hui que deux. L'exemple de John Prescott est significatif : ce député qui a fait campagne contre l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté a désormais une position constructive; qui plus est, il est devenu favorable à l'extension des pouvoirs du Parlement européen. Tel est, à titre d'exemple, l'apport du Parlement européen à l'**européanisation** de ses membres : les parlementaires européens acquièrent dans leur grande majorité le sens de la Communauté, sans pour autant diluer la conscience des intérêts nationaux.

3. Fonction législative

C'est la fonction parlementaire qui, de l'avis presque unanime, a subi le plus de transformations. A tel point que de nombreux observateurs se demandent si le Parlement n'est pas devenu une chambre d'enregistrement des propositions gouvernementales. En effet, dans la plupart des pays, les propositions de loi présentées par les parlementaires ne sont qu'une faible portion de l'ensemble des initiatives législatives, estimées à moins de 10 %. Le plus souvent, les initatives des parlementaires se limitent à certains problèmes importants pour lesquels le gouvernement préfère éviter d'imposer la discipline de vote à sa majorité. Exemple : les problèmes d'avortement, de pollution, et autres problèmes sociaux.

La part du Parlement dans l'élaboration législative est encore plus limitée si on évalue le succès des propositions de loi. Selon le tableau reproduit dans l'ouvrage de John Schwarz et Earl Shaw sur le Congrès américain, les données pour le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France montrent que le succès des initiatives gouvernementales est bien plus élevé que le succès des initiatives qui ne sont

pas patronnées par le gouvernement. Alors que les initiatives patronnées par le gouvernement sont acceptées à 81 % pour la France, à 96 % pour le Royaume-Uni, environ un tiers seulement des autres initiatives sont approuvées par le Parlement (en France seulement 4 %). Dans l'ensemble, les deux tiers des lois qui sont adoptées par le Parlement représentent des initiatives de l'exécutif ou celles patronnées par le gouvernement.

APPROBATION DES INITIATIVES ET PROJETS LEGISLATIFS
(GRANDE-BRETAGNE, ALLEMAGNE, FRANCE)

	Propositions patronnées par le gouvernement (% approuvées)	Propositions sans patronage gouvernemental (% approuvées)	% de toutes les lois adoptées qui ont été patronnées par le gouvernement
G.-B. 1957-1969	96	27	77
A. 1949-1969	89	39	76
France 1961-1966	81	04	93

Source : John E. Schwarz, L. Earl Shaw, The United States Congress in comparative perspective, Hinsdale (Ill.), Dryden Press, 1976, p. 199.

Au Danemark, les initiatives non gouvernementales subissent un sort encore moins enviable : on évalue à 1 % les propositions qui sont déposées par les députés à titre privé et qui réussissent à passer le cap parlementaire [1]. Cette diminution des initiatives des

1. E. Damgaard, « Le rôle du parlement dans le système politique danois », *L'intégration européenne et l'avenir des parlements en Europe, op. cit.*, p. 47.

parlementaires affecte même le Parlement britannique où, comme ailleurs, le gouvernement est devenu le réel moteur de la production législative.

Le Parlement conserve néanmoins une fonction importante : il passe au crible les projets, il les expose au débat contradictoire et, sauf exception, adopte des lois proposées par le gouvernement dans la mesure où celui-ci peut compter sur sa majorité et sur la discipline des partis qui le soutiennent. A l'égard des récalcitrants, le gouvernement dispose de l'arme qui consiste à modifier la coalition au pouvoir ou à dissoudre le Parlement. La dissolution est utilisée notamment en Grande-Bretagne, en France et en Belgique, mais ne l'est pas du tout en Allemagne.

L'efficacité législative du Parlement dépend largement de son organisation interne et en particulier de l'infrastructure dont il dispose et du fonctionnement des systèmes des commissions; en Italie, celles-ci ont même la compétence d'adopter des lois et le font en réalité dans les trois quarts des cas. Cette efficacité dépend également de la consultation que le gouvernement entame avec les groupes socio-économiques dans une phase préparlementaire. En effet, de nombreux exemples montrent que, lorsque un accord est acquis à ce stade antérieur, les parlementaires hésitent davantage à toucher au compromis de base. Cette procédure de consultation préparlementaire qui s'est développée dans les sytèmes nationaux et qui a été transposée dans la pratique communautaire fait que les exécutifs, bien plus que les Parlements, sont devenus la cible privilégiée de pressions et d'influences des groupes d'intérêts. C'est une indication de l'endroit où sont localisées les centres de pouvoir dans les systèmes politiques.

Si la fonction législative des Parlements nationaux tend à se réduire à l'examen et à l'approbation des propositions gouvernementales, on peut se demander ce qui reste de cette fonction dans la Communauté européenne. En réalité, la fonction législative communautaire est attribuée au Conseil qui agit sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social. Ainsi, contrairement aux Parlements nationaux, le Parlement européen n'a non seulement pas la possibilité d'exercer le pouvoir d'initiative législative, mais il n'est même pas doté du pouvoir d'approuver les lois européennes. Dans le processus législatif communautaire, le rôle du Parlement européen se réduit à une tâche consultative. Il est important dès lors de savoir quel est le poids des avis du Parlement européen. Peut-il, par ses

avis, infléchir le processus législatif dans la Communauté européenne?

Le poids effectif des avis est fonction de leur valeur intrinsèque, de leur portée et de leur qualité technique, mais aussi de l'appui qu'ils reçoivent de la part des groupes politiques. Il va de soi que si un avis exprime un compromis trop général, son influence sera d'autant plus limitée; en revanche, des avis clairs, soit sur les options, soit sur des choix plus concrets, peuvent avoir une certaine influence sur la Commission et le Conseil. Dans ce contexte, le rôle des commissions du Parlement européen, la compétence des rapporteurs et le soutien fourni par son infrastructure sont de tout premier ordre. A la suite des élections européennes, il est probable que les avis du Parlement acquerront plus de poids politique en exprimant les positions des grandes forces politiques dans la Communauté et en traduisant les attitudes des groupes et de l'opinion. Pour l'heure cependant, si la Commission et le Conseil tiennent parfois compte des avis du Parlement, c'est parce que le Parlement constitue un thermomètre utile; mais l'influence réelle de ses avis demeure modeste, à l'exception de quelques cas : la législation antitrust, le domaine social, le secteur énergétique ou celui des prix agricoles.

Au cours des années 1975-1976, le Parlement a formulé 281 avis à l'adresse de la Commission au sujet de ses propositions. Dans 207 cas, le Parlement a adopté la proposition de la Commission sans modification. En revanche, dans 52 cas, la Commission a accepté les amendements présentés par le Parlement, mais elle a refusé de procéder à toutes modifications dans 22 cas. Ainsi sur un ensemble de 281 avis émis, le Parlement européen a proposé des modifications dans 74 cas dont les deux tiers ont été acceptés par la Commission [1].

Un des aspects importants de l'influence du Parlement concerne le moment de son intervention dans le processus législatif. En principe, selon le traité, le Parlement est saisi par le Conseil après la transmission de la proposition officielle par la Commission. Il aurait donc pratiquement connaissance de la proposition de la Commission en même temps que le Coreper et ses groupes de travail qui sont appelés à préparer les décisions du Conseil. Si cette règle était suivie à la lettre, le Parlement n'interviendrait qu'à un stade avancé de la phase d'élaboration et de négociations. Dès lors, son inter-

1. *Powers of the European Parliament*, London Information Office of the European Parliament, février 1978, p. 10.

vention tardive ne permettrait pas d'infléchir les positions et réduirait au minimum sa capacité d'influence. Certes, la Commission garde toujours la possibilité de modifier sa proposition; mais, une fois la négociation engagée, il semble plus difficile pour la Commission de revenir sur ses propositions afin de tenir compte de l'avis du Parlement. C'est pourquoi, dans la pratique, la Commission saisit les commissions du Parlement européen déjà au cours de la phase prélégislative. Elle entame donc le dialogue avec le Parlement d'une manière officieuse et à huis clos, en même temps qu'elle procède à des consultations avec des groupes professionnels, des organisations syndicales et des experts nationaux qu'elle invite à titre personnel. Ainsi, le Parlement européen peut intervenir avant que la Commission ait publié et transmis sa proposition au Conseil.

Malgré cette amélioration de la procédure, un point essentiel demeure : la décision définitive sur la législation communautaire appartient au Conseil, où le poids des gouvernements est décisif. Certes, le Conseil ne peut pas modifier les propositions de la Commission — sauf à l'unanimité de ses membres; mais cette clause perd de son importance dans la mesure où le Conseil tend à prendre des décisions par consensus plutôt qu'à la majorité de ses membres. Par ailleurs, si la Commission est assez perméable aux propositions de modifications issues du Parlement, elle n'accepte que rarement des modifications substantielles. De toute manière, la Commission expose régulièrement au Parlement les suites qu'elle a réservées à ses avis. De plus, on constate que le Conseil, qui avait auparavant certaines tensions avec le Parlement, cherche, ces derniers temps, à le ménager. Dans certains cas, il a même retardé des réunions afin de connaître au préalable la position du Parlement sur un dossier important : ainsi, en décembre 1976, les ministres de l'Agriculture, qui devaient se prononcer sur des mesures peu populaires dans le secteur du lait, ont préféré retarder de quelques jours leur session pour attendre l'avis du Parlement. Malgré cette bonne volonté manifestée de part et d'autre qui vise à associer le Parlement européen au processus législatif, celui-ci apparaît davantage comme un outsider que comme un participant actif à l'élaboration et à la formulation de la législation communautaire. Par ailleurs, il éprouve d'autant plus de difficultés à s'insérer dans ce processus qu'il s'agit souvent de décisions qui doivent être prises dans un délai relativement court par le Conseil.

En définitive, le Parlement européen ne dispose pas de pouvoirs législatifs comparables à ceux des Parlements des Etats membres. En effet, il n'a pas le pouvoir d'adopter, de modifier ou

de rejeter les propositions de loi communautaires. Certes, il pourrait, du moins en théorie, utiliser différents moyens de pression ou de menace, ou chercher à retarder la formulation de son avis afin d'empêcher le Conseil de prendre une décision; il exercerait de la sorte un certain pouvoir suspensif. Il pourrait même assortir son avis d'une menace de motion de censure à l'adresse de la Commission afin de l'obliger à modifier sa proposition. Enfin, il pourrait surtout mettre à profit ses nouveaux pouvoirs budgétaires pour examiner scrupuleusement les propositions présentées afin de discerner les effets financiers qu'elles impliquent. Ce dernier moyen a le plus de chance d'être utilisé à l'avenir. Dans la pratique néanmoins, le Parlement cherche à employer des méthodes de conciliation et de dialogue en utilisant notamment les discussions en commission pour influencer la Commission européenne. Il s'efforce de parvenir à des consensus les plus larges possible à tous les niveaux, d'éviter les conflits et de trouver des propositions de compromis assurant le maximum de satisfaction aux intéressés. Sous cet angle-là, le Parlement européen a suivi les modèles néerlandais et suisse où la recherche de compromis prime sur les conflits d'intérêts ou les conflits idéologiques. De toute évidence, le Parlement européen est démuni de pouvoirs législatifs ainsi que de la fonction de légitimation des normes générales qu'assument les Parlements nationaux dans une société démocratique. Quelle que soit à présent la part réelle de ces Parlements dans l'élaboration des lois, ils sont tous appelés à approuver les propositions de loi et à leur donner la légitimité démocratique. Dès lors, il semble essentiel de rechercher les différents moyens qui permettraient d'amplifier la fonction de légitimation du Parlement européen, fondement démocratique des normes communautaires.

4. Fonction élective et fonction d'investiture

La fonction élective dans les systèmes de la Communauté consiste dans le choix des gouvernants parmi les parlementaires et leur approbation par les Parlements. Tous les gouvernements dans la Communauté sont soit investis par les Parlements, soit issus de la majorité parlementaire, ou encore, s'ils sont minoritaires, assurés du soutien parlementaire.

En principe, on peut distinguer trois modes de nomination des chefs de gouvernement : la désignation sans intervention directe

du Parlement, l'élection par le Parlement et l'investiture parlementaire. Ainsi, par exemple, en Grande-Bretagne, le Premier ministre est le chef du parti majoritaire qui a remporté les élections. C'est une double désignation : par les partis, qui choisissent leur leader par des procédures démocratiques, et par les électeurs, lesquels, en donnant la majorité à l'un ou à l'autre des deux grands partis, choisissent en fait leur Premier ministre. Formellement cependant, celui-ci est désigné par la Couronne qui, dans certains cas de démission ou de changement de Premier ministre en place, peut jouer un rôle important comme ce fut le cas lors de la désignation de lord Douglas Home. Dans le système français et le système danois, la désignation incombe au chef de l'Etat. Dans la pratique cependant, le Premier ministre appartient à l'un des partis qui forment la majorité parlementaire. Au Danemark, le chef de l'Etat choisit en principe les leaders des partis : le leader du parti le plus important ou de l'un des partis appartenant à la coalition de la majorité parlementaire. En Irlande l'élection est faite par le Parlement; en réalité, celui-ci n'intervient que lorsqu'une majorité claire ne s'est pas dégagée des élections.

Dans les cinq autre pays de la Communauté, le vote d'investiture est d'usage. Il est parfois prévu comme en Belgique et en Italie, où le vote de confiance a lieu sur la proposition du chef de l'Etat qui choisit le Premier ministre; ou bien il est d'usage, comme aux Pays-Bas et au Luxembourg. Dans tous ces systèmes, la désignation du Premier ministre est souvent le résultat d'une tractation entre les états-majors des partis politiques. Dans ces conditions, il arrive souvent que la formation du gouvernement exige de longues consultations avec le chef du gouvernement sortant, les dirigeants des partis et des groupes politiques et les informateurs qui sont désignés par le chef de l'Etat comme en Belgique et aux Pays-Bas. Ainsi, par exemple, depuis la démission du gouvernement de J. den Uyl, Premier ministre socialiste néerlandais, en mars 1977, et après les élections de mai de la même année, le gouvernement n'a pu se former qu'en décembre 1977 : bien que le parti socialiste soit sorti vainqueur et renforcé de ces élections, le nouveau gouvernement de coalition de centre droit a été constitué par Andreas van Agt (ADC) sans la participation des socialistes. Au cours de ces neuf mois de gestation, les Pays-Bas ont été sans gouvernement.

En Belgique, lors des élections qui ont confirmé le Premier ministre Tindemans par le suffrage universel, il semble que l'on se soit rapproché davantage du modèle de l'élection plus directe du Premier ministre que de celui des tractations d'états-majors et de

partis politiques. Les faits qui ont entouré la démission de son gouvernement en octobre 1978 permettent de douter de cette évolution.

En Allemagne, le Chancelier, désigné par le Président, est investi de la confiance du Parlement; à son tour, il choisit lui-même les membres de l'équipe gouvernementale. Dans la réalité, le premier Chancelier après la Deuxième Guerre mondiale, Konrad Adenauer, avait été désigné par le Bundestag; mais ensuite ce sont les électeurs qui ont été appelés à le désigner en fait, en 1953, 1957 et 1961. Selon Uwe Thaysen, il s'agissait alors d'une véritable élection de Chancelier [1]. Ce fut ensuite le Bundestag qui assuma le passage du gouvernement Adenauer au premier gouvernement Erhard, ainsi que le passage du gouvernement Erhard à celui de Kiesinger en 1966. Le Bundestag intervint à nouveau lors du remplacement du Chancelier Brandt par le Chancelier Schmidt, puis les électeurs furent appelés à se prononcer sur la reconduction ou non du gouvernement socialiste-libéral.

Quelle que soit la formule adoptée pour la désignation du chef de gouvernement dans les pays de la Communauté européenne, celle-ci garantit dans les trois types (quasi présidentiel, majoritaire ou parlementaire de transition), une relation directe, sinon toujours automatique, entre le résultat des élections, les majorités parlementaires et le choix du chef de gouvernement.

A la différence de ce modèle général, le Parlement européen n'a aucune emprise sur la désignation des membres de la Commission ou du Conseil. En effet, le président et les membres de la Commission sont nommés par un commun accord par les gouvernements des pays membres de la Communauté; en fait, chaque gouvernement propose ses candidats que les autres acceptent à titre de réciprocité. En cherchant à se rapprocher des formules d'investiture ou de déclaration gouvernementale, le président de la Commission présente, selon une coutume établie, son programme devant le Parlement européen. Cette présentation est suivie d'un débat qui ne donne lieu à aucun vote. Cette procédure coutumière s'apparente partiellement aux modèles français et danois, à une différence fondamentale près : non seulement la Commission européenne ne constitue pas un gouvernement européen mais, dans la Communauté, ce sont les gouvernements qui forment un collège électoral, lequel nomme les membres de la Commission.

1. U. Thaysen, « Le Bundestag, garant de stabilité d'un régime démocratique », *L'avenir des Parlements en Europe, op. cit.*, p. 55.

Des propositions ont été avancées qui visent à accorder au Parlement un pouvoir d'investiture. Le rapport Vedel propose que le Parlement européen soit appelé à approuver le choix du président de la Commission fait par les gouvernements. Cette procédure accentuerait, selon le rapport, la dimension politique de la fonction et de la personne du président de la Commission. Le président ainsi investi devrait être consulté par les gouvernements sur la nomination des autres membres de la Commission et, fort de la double investiture gouvernementale et parlementaire, pourrait provoquer la formation d'une véritable équipe. Cette idée a été reprise dans le rapport Tindemans de 1976 : « Pour donner à la Commission européenne une autorité et une cohésion accrues, je propose que le Traité soit modifié dans le sens suivant : *a*) le président de la Commission sera désigné par le Conseil européen; *b*) le président désigné devra se présenter devant le Parlement pour y faire une déclaration et voir sa désignation confirmée par un vote; *c*) le président de la Commission désignera ses collègues en consultation avec le Conseil et en tenant compte de la répartition nationale » [1]. Le Premier ministre a proposé que cette procédure soit appliquée dès la désignation de la Commission qui est actuellement en fonction. Sa proposition n'a pas été retenue par les gouvernements. Le président de la nouvelle Commission ainsi que ses membres ont été désignés par le Conseil européen. Il est probable que dans l'état actuel et à défaut d'un Parlement élu au suffrage direct, la procédure qui a été utilisée donne une assise politique plus directe aux membres de la Commission. En effet, en formulant leurs propositions, les gouvernements tiennent compte de la répartition des forces politiques dans leurs pays. Aussi accordent-ils une priorité aux candidats de la majorité ou à ceux qui jouissent de sa confiance, ou encore aux candidats des partis de la coalition gouvernementale. Dans l'exemple des grands pays, Grande-Bretagne, France et Italie, le choix gouvernemental a porté sur un candidat du parti gouvernemental et un autre appartenant soit à l'opposition, comme dans l'exemple d'un commissaire conservateur ou dans l'exemple d'un commissaire socialiste français, soit à un parti qui soutient le gouvernement au Parlement italien. En dehors du critère politique, le choix est orienté également par la personnalité des candidats, leur compétence, ainsi que par leur expérience des activités communautaires.

Peut-on faire quelques rapprochements avec le mode de désignation du gouvernement en Suisse? Au début de chaque nouvelle

1. *L'Union européenne,* Rapport de M. Léon Tindemans, Premier ministre de Belgique, au Conseil européen, Bruxelles, 1976, p. 50.

législature, les partis politiques proposent des candidats selon une formule traditionnelle (2 + 2 + 2 + 1 = 7), soit deux candidats pour chacun des trois grands partis nationaux (socialiste, radical et démocrate-chrétien) et un pour le parti de l'Union démocratique du centre. Tous les candidats doivent appartenir aux partis importants dans leurs cantons respectifs; deux sur sept conseillers fédéraux doivent provenir des cantons romands ou tessinois (qui représentent environ 1/4 de l'électorat suisse). Les cinq autres conseillers fédéraux issus de la majorité alémanique assurent la présence notamment des grands cantons, tels que Berne et Zurich. Leur choix est fait de façon à garantir la meilleure représentation des forces politiques, des communautés linguistiques et religieuses du pays. Ainsi le gouvernement assume la représentation des grandes forces même s'il existe au moins un membre par canton comme dans l'exemple de la Commission européenne, cette représentation égalitaire de tous les cantons étant incarnée dans le Conseil des Etats. Désigné par le Parlement, le Conseil fédéral ne forme pas une équipe homogène au départ et présidée par un chef de gouverenment. Le Conseil fédéral est présidé à tour de rôle par un conseiller fédéral et l'apprentissage de la collaboration se fait à l'usage. Dans la pratique, la cohésion de l'équipe est garantie par la durée des mandats des conseillers fédéraux et les changements partiels qui évitent une solution de continuité.

A l'exemple de la Commission, le Conseil fédéral, une fois désigné, est autonome par rapport aux parlementaires qui l'ont élu et il n'a aucune responsabilité devant eux. Sous cet angle, le système diffère de celui en vigueur dans la Communauté où la Commission n'est pas directement responsable devant le Conseil européen ou le Conseil des ministres, mais uniquement devant le Parlement européen. On sait que dans la pratique la Commission a une double responsabilité car le cordon ombilical qui la relie au Conseil européen et aux gouvernements n'est pas tout à fait coupé. Cette situation, qui s'explique notamment par le fait que les centres du pouvoir politique essentiel demeurent dans les gouvernements nationaux, a conduit la Commission européenne à rechercher des propositions de compromis qui donnent satisfaction à la plupart des gouvernements membres tout en tenant compte de l'intérêt communautaire. En réalité, si elle faisait montre de trop d'indépendance, elle s'exposerait soit à la paralysie et au rejet de ses propositions, soit à une sanction à la fin de son mandat lorsqu'il s'agit de nommer la nouvelle Commission. Une sanction semblable à l'issue de chaque législature de quatre ans pèse également sur les membres du Conseil

fédéral. Mais à la différence des membres de la Commission, ceux-ci ne peuvent pas être censurés par le Parlement. Dans la pratique néanmoins, tant le Conseil fédéral que la Commission ont assuré la stabilité et la continuité dans les deux communautés multinationales.

5. Contrôle parlementaire et motion de censure

Dans les pays de la Communauté, on distingue des motions de confiance et de censure conditionnées (Allemagne et France) et celles sans restriction. La responsabilité telle qu'elle existe en France s'apparente à ces formes auxquelles elle ajoute une responsabilité de fait devant le Président. Le gouvernement peut susciter un vote de confiance comme ce fut le cas du gouvernement Chaban-Delmas qui, après une approbation massive du Parlement, a été néanmoins obligé de démissionner. Ainsi, malgré la confiance parlementaire, le Président l'a remplacé par le gouvernement Messmer. En engageant sa responsabilité devant le Parlement, le gouvernement met dans la balance tout son poids et cherche à éviter toute fissure dans la majorité. Dans ce cas-là, si aucune motion de censure n'est déposée dans les vingt-quatre heures, le projet gouvernemental est considéré comme adopté; cette procédure a été appliquée lors de l'adoption de la loi ratifiant le traité des élections européennes. La motion de censure est en revanche une procédure qui est déclenchée par les membres du Parlement. En France comme en Allemagne, l'utilisation de la motion de censure est soumise à certaines conditions. Ainsi, par exemple, en RFA, la motion déposée doit être constructive; par ailleurs, le Parlement peut utiliser simplement une motion de désapprobation à l'égard du gouvernement.

En Grande-Bretagne, au Danemark et dans les pays du Benelux, le vote de confiance n'est soumis à aucune restriction. Dans le système britannique, le gouvernement du parti majoritaire rend peu efficace l'utilisation de la motion de censure, à l'exception de quelques cas où les divisions apparaissent à l'intérieur du parti gouvernemental ou bien lorsque la majorité a subi une érosion au fil des élections partielles; tel est le cas de l'actuel gouvernement travailliste qui s'est maintenu grâce au concours épisodique des partis nationalistes et à l'accord Lib-Lab conclu en mars 1977 puis rompu à la fin de l'été 1978.

Le Parlement européen, à l'exemple des Parlements nationaux, dispose de cette arme qu'est la motion de censure. La responsabilité de la Commission devant le Parlement se justifie en principe par l'autonomie même dont elle dispose et les compétences qu'elle exerce (droit d'initatives et de propositions, tâches d'exécution et de gestion). Cette responsabilité n'est que partielle car dans les domaines importants, pour l'adoption des normes générales ou la définition des politiques, c'est le Conseil qui assume la responsabilité de la décision finale. Or le Conseil n'est pas responsable devant le Parlement européen, bien que ses membres le soient devant leurs gouvernements, ainsi que devant leurs Parlements nationaux. Dans le système communautaire, le tandem Commission-Conseil forme l'axe de la décision, mais le Parlement n'a de prise que sur l'institution communautaire, l'institution intergouvernementale échappant à son contrôle. C'est un des aspects de la construction hybride et inachevée de l'Union européenne.

Le Parlement a la faculté de renverser la Commission européenne par le vote d'une motion de censure adoptée par les deux tiers de la majorité des membres du Parlement. Dans ce cas, la Commission doit cesser collectivement ses fonctions en se limitant à la gestion des affaires courantes jusqu'à la désignation par les gouvernements d'une nouvelle Commission. Cette guillotine a été brandie parfois mais n'a pas été utilisée. A ses débuts, l'Assemblée européenne se montre timide et recherche le plus souvent des compromis sans vote à la quasi-unanimité de ses membres. Après une première discussion vive sur les questions budgétaires en 1954, il faudra attendre 1956 pour assister à une bataille parlementaire en règle au cours de laquelle les socialistes ont attaqué la Haute Autorité à cause de son attitude passive dans la crise charbonnière. Mais leur critique violente n'a abouti qu'à une déclaration et non pas à une motion de censure. Une première tentative de recourir à la motion de censure a eu lieu en 1972 lorsque le socialiste français Georges Spenale a accusé la Commission présidée par Sicco Mansholt, socialiste néerlandais, de manquement à sa promesse de présenter au Conseil une proposition sur le renforcement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée. En fait, il s'agissait moins de sanctionner la Commission que de l'appuyer face au Conseil. C'est en mai 1976 qu'une première motion de censure a été déposée par les conservateurs britanniques partis en guerre contre les excédents laitiers. Cette motion de censure fut rejetée un mois plus tard par la grande majorité du Parlement. Fin 1976, une deuxième motion a été déposée par M. Aigner, membre allemand du Parle-

ment européen, qui a accusé la Commission de refuser de fournir certains documents internes concernant l'exportation de malt vers les pays tiers. La deuxième motion a subi le même sort que la première en mars 1977.

Comment peut-on expliquer cette timidité, cette inhibition du Parlement européen? Dans le contexte communautaire actuel, le Parlement apparaît comme l'allié naturel de la Commission face au Conseil et aux gouvernements. Institution communautaire, il a souvent cherché à apporter son appui à la Commission et à éviter de l'affaiblir; or, renverser la Commission dans les conditions actuelles, c'est en réalité l'exposer au bon vouloir des gouvernements qui seuls ont le pouvoir de nommer la nouvelle Commission. Son intention était plutôt de faire pression sur le Conseil à travers la menace qu'il pouvait faire peser sur la Commission; en fait, le Parlement n'est pas en prise directe sur le Conseil. Une dernière raison, les exigences imposées pour l'adoption de la motion ont peu de chances d'être satisfaites : dans la configuration actuelle, il est difficile de réunir un vote des deux tiers de la majorité des membres du Parlement. Une évolution semble s'esquisser ces derniers temps : malgré sa propension à soutenir la Commission face au Conseil, le Parlement tend à devenir plus critique et plus sévère au sujet de la ligne de comportement de l'institution communautaire. En conclusion, dans l'état actuel de la Communauté, cet instrument vigoureux dont on a doté le Parlement européen est mal adapté tant à la structure qu'au fonctionnement du système.

Le Parlement européen dispose aussi d'autres moyens de contrôle démocratique : le débat sur le rapport annuel présenté par la Commission, les différents moyens d'interpellation orale ou écrite. Les parlementaires peuvent interroger aussi bien la Commission que le Conseil. Depuis une vingtaine d'années, plus de 7 000 questions ont ainsi été posées aux institutions communautaires, questions portant sur tous les domaines couverts par la Communauté et sur certains aspects politiques. Parallèlement, les questions orales avec ou sans débat se multiplient au cours des sessions plénières; elles permettent aux parlementaires d'intervenir en permanence sur la plupart des sujets. Le président du Conseil présent aux séances répond à toutes sortes de questions concernant les politiques, les succès et les échecs de la Communauté. Malgré l'invitation du Parlement européen à se faire représenter par plusieurs de ses membres, seul son président y intervient en son nom, sauvegardant ainsi une certaine unité de réponse et de politique face au Parlement. Au cours des dernières années, les relations

avec le Conseil des ministres se sont considérablement améliorées et ont été institutionnalisées par le Traité de 1975 sur les pouvoirs budgétaires du Parlement européen [1].

Depuis le début de l'année 1973, une heure de questions d'actualité a été instaurée au commencement de chaque session. C'est une pratique bien établie au Parlement britannique qui permet qu'un dialogue rapide puisse s'engager entre les parlementaires et les institutions communautaires. L'utilisation des questions écrites et orales s'est considérablement développée depuis la création de la Communauté. A titre d'exemple, 29 questions ont été posées en 1959 par des parlementaires, 130 en 1960 et 161 en 1965; un véritable saut sera enregistré en 1970 avec 506 questions. Ce nombre sera presque doublé en 1976 et atteindra en 1977 le chiffre record de 1209 questions écrites. Sur ce total, 1 013 questions ont été adressées à la Commission, 157 au Conseil des ministres et 39 questions aux ministres des Affaires étrangères dans le cadre de la coopération politique. Il en ressort que c'est surtout la Commission qui est mise à la question.

Dans l'exercice du contrôle démocratique, les commissions du Parlement européen jouent un rôle de premier plan : grâce à elles, le Parlement européen suit le processus de décision de plus près; les commissaires donnent devant elles des précisions concernant les projets de la Commission ou des explications sur sa gestion et sa politique; en organisant des dialogues et des contacts à huis clos, les commissions, qui assurent la continuité du travail parlementaire, permettent au Parlement européen de se rapprocher des centres de décision. En cela, les commissions du Parlement européen ne font que suivre l'exemple et l'expérience des Parlements nationaux.

1. Jean-Louis Giraudy, « Quels sont les véritables pouvoirs du Parlement européen? », *Trente jours d'Europe,* janvier 1977, p. 7 à 11.

Le Parlement dans l'organisation communautaire

1. L'Organisation des pouvoirs dans la Communauté

La Communauté est un pouvoir politique naissant. On peut discuter cette affirmation, l'admettre ou la nier. Mais il n'est plus possible d'ignorer le fait communautaire : l'existence des institutions entourées de structures et de réseaux de communication, leur action dans divers secteurs économiques contribuent à influencer le comportement des gouvernements et de leurs administrations comme celui des entreprises publiques et privées; elles suscitent des réactions mais aussi la création d'une vaste contexture professionnelle. Elles sont visibles et ne laissent pas indifférents l'opinion publique et d'autres acteurs de la vie sociale.

Ce fait communautaire comment se manifeste-t-il? A l'origine de ce processus, on découvre un mouvement suscité par des messages et des actions des groupes de promotion qui ont propagé l'idée européenne et ont cherché à la traduire en action politique: le manifeste du Congrès de La Haye de 1948 a codifié ces discours, leur a donné une certaine cohérence et a formé un réseau d'organisations idéologiques, de groupes politiques et de personnalités. La rencontre de ces idées et des nécessités, la constellation d'hommes politiques, la conjoncture ont incité les gouvernements à prendre une décision politique fondamentale que les Parlements ont ratifiée : créer la Communauté européenne, un ensemble de règles et d'institutions, en la dotant de pouvoirs dans des domaines économiques et techniques tout en lui assignant des objectifs politiques : formation progressive d'une Union européenne [1]. Dès le début de leur activité, les institutions ont assuré la participation des gouvernements, de leurs ministres, fonctionnaires et experts à leur fonctionnement; un vaste réseau reliant les noyaux formés dans les administrations s'est rapidement développé.

Le système institutionnel a produit des effets en chaîne par l'impact de ses décisions : la création d'un espace économique a suscité un mouvement d'adaptation, de concentration et de coopération entre entreprises et groupes d'affaires; la mise en place de règles communes, la formulation des politiques ainsi que les interventions financières ont provoqué la formation des structures professionnelles et des canaux de communication spécialisés autour des institutions communes; d'autres secteurs d'activités sociales de même que l'opinion publique ont été progressivement touchés par les activités des institutions communautaires ou les comportements d'autres acteurs. Dernier fait en date : les élections européennes, qui ont déclenché le branle-bas dans les partis, suscitant des prises de position, des stratégies et des regroupements.

1. C'est la méthode dite Jean Monnet.

Comment est organisé le pouvoir dans la Communauté? Le pouvoir actif est confié à deux institutions, une communautaire et autonome, la Commission; une intergouvernementale, le Conseil. En règle générale, la Commission propose et le Conseil décide. Ce tandem déploie son activité et prend des décisions sous le contrôle du Parlement européen et de la Cour de justice. Cet ensemble institutionnel constitue l'embryon d'un système communautaire.

A. Portrait de la Commission

Brossé à grands traits, le portrait des deux institutions à pouvoir actif se profile comme suit : la Commission, organe collégial et noyau dynamique de la construction, est composée de 13 membres (2 par grand pays) désignés d'un commun accord par les gouvernements. Ils proviennent tous des hautes sphères dirigeantes de leur pays. Tous, sauf un, sont affiliés à un parti politique : 6 socialistes, 3 démocrates-chrétiens, 1 libéral, 1 gaulliste et 1 conservateur; la moitié a exercé des fonctions dirigeantes dans les partis politiques; 6 ont été ministres, 5 hauts fonctionnaires, 1 socialiste provient des syndicats allemands et 1 conservateur a eu des fonctions dirigeantes dans l'industrie et dans la presse. Le président Roy Jenkins, ancien leader travailliste, a été plusieurs fois ministre. Les membres de la Commission ont le double profil d'hommes politiques et de grands commis.

Cette institution collégiale tient une réunion hebdomadaire et prend ses décisions ou formule ses propositions à la majorité, mais le plus souvent avec l'accord de tous ses membres, soulignant ainsi sa responsabilité collective. Autonome à l'égard des Etats membres et des groupes politiques ou privés, la Commission n'est pas moins représentative des pays et des grandes tendances politiques. Cette représentativité, jointe à sa fonction définie par les traités de Rome,

en fait le porte-parole de l'intérêt communautaire : elle propose, surveille et administre les affaires de la Communauté. Pour l'accomplissement de ses tâches, elle gère un budget communautaire de 14 milliards d'UCE et elle dirige une administration de plus de 8 000 fonctionnaires : 24 directeurs généraux et 755 chefs de division (38 % pour le service linguistique). Cet appareil — modeste par comparaison avec les administrations nationales ou l'administration centrale en Suisse — est soumis en principe au contrôle démocratique du Parlement.

La Commission est aussi au centre d'un vaste réseau de communication formé de fonctionnaires et d'experts nationaux ainsi que des groupes d'intérêt constitués au plan communautaire. De nombreuses réunions (plus de 5 500) ont réuni environ 50 000 participants au cours de l'année 1977. Les contacts, les confrontations et le travail en commun sont des facteurs de socialisation européenne pour ceux qui exercent de près ou de loin des responsabilités en relation avec le processus d'intégration. Ce rôle de rapprochement des hommes et d'apprentissage de l'Europe est également rempli par d'autres institutions, et en particulier par le Conseil et ses organes.

B. Portrait du Conseil

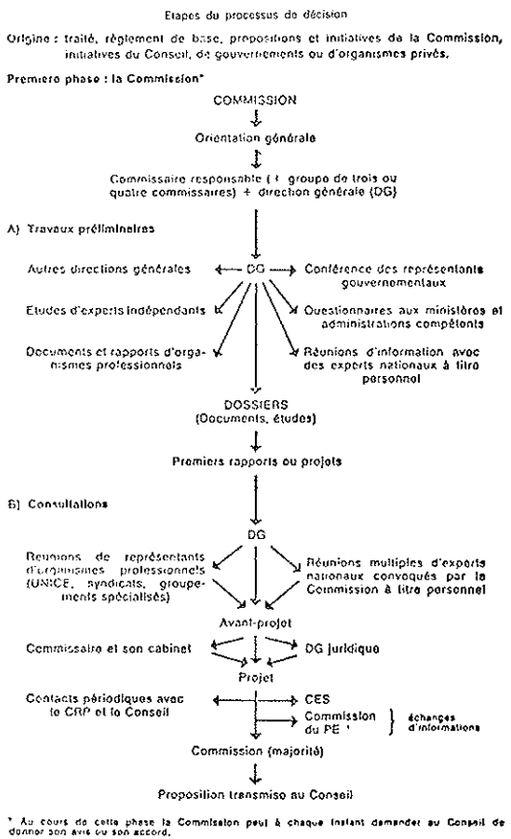
En effet, le Conseil a pour mission d'arrêter les règlements généraux, véritables lois communautaires qui, comme ses décisions, obligent directement les citoyens, les associations ainsi que les Etats et leurs administrations. 120 ministres des 9 pays membres qui siègent dans les diverses réunions du Conseil ont tenu en 1977 61 sessions. Fait notable qui en souligne l'importance, les ministres y prennent part personnellement et ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'ils se font représenter par un haut fonctionnaire. Au cours de la même année, 4 Etats membres ont été représentés par des hauts fonctionnaires lors d'une session, 3 Etats membres lors de 2 sessions, 2 Etats membres lors de 9 sessions et 1 Etat membre lors de 13 sessions [1].

La préparation des décisions du Conseil est confiée au Coreper, composé d'ambassadeurs, et à ses groupes de travail : les représentations permanentes à Bruxelles constituent une eurosphère de 237 fonctionnaires nationaux travaillant à plein temps sur les affaires communautaires : ces missions permanentes comprennent 87 fonctionnaires des affaires étrangères, les autres provenant de divers ministères; leur nombre varie de 40 pour l'Allemagne et la Grande-Bretagne à 30 pour l'Italie et environ 25 pour la France, le Danemark, l'Irlande et la Belgique, le Luxembourg se contentant de 5 fonctionnaires. En moyenne, les réunions préparatoires vont de 110 à 140 jours par an auxquels s'ajoutent plus de 2 000 jours de réunion au niveau des comités et des groupes de travail [1].

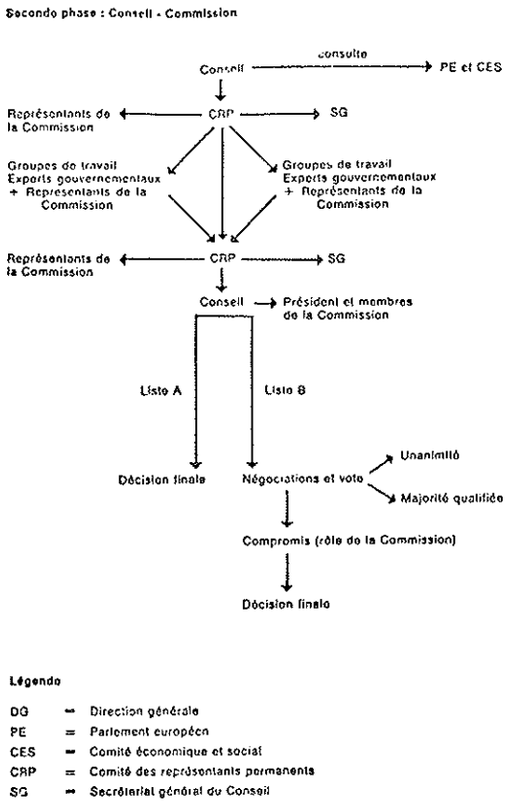
1. Réponse à la question écrite n° 383/78 de M. Corrie.

Les activités de ce réseau de responsables s'appuient sur le travail qu'accomplit le secrétariat général du Conseil qui compte plus de 1 200 fonctionnaires et employés dont 6 directeurs généraux, 73 chefs de division et 128 administrateurs principaux [2].

Les deux institutions, Conseil et Commission, forment la clé de voûte du processus de décision dans la Communauté qui se déroule selon le schéma analysé ci-dessous.



1. *Aperçu des activités du Conseil,* 1976, p. 275.
2. Le Parlement européen dispose à peu près du même nombre de postes, la Cour de justice de 250 et le Comité économique et social de 500 postes. Sources : *Organigramme de la Commission,* septembre 1978; *Guide du Conseil,* 1977, mis à jour en juillet 1978.



C. Le processus de décision

Lors de l'élaboration des projets de décision ou de ses propositions, la Commission consulte largement des groupes européens. En confiant la tâche de préparation à une Direction générale, la Commission peut procéder à des études ou recourir aux services extérieurs d'experts ou groupes d'experts. Au cours de cette phase préliminaire d'informations, la Commission peut également adresser des questionnaires et des demandes de renseignements aussi bien aux administrations nationales qu'aux représentants des organismes professionnels européens et nationaux. Par ces divers moyens, la Commission cherche à élaborer son projet et à préciser sa conception. A la suite de ce travail préliminaire s'ouvre une période assez longue de **consultations.** De multiples contacts sont pris et de nombreuses réunions ont lieu avec les représentants de l'UNICE [1],

1. Union des Industries de la Communauté européenne.

des fédérations professionnelles et des syndicats européens, mais surtout avec des experts nationaux; convoqués par la Commission à titre personnel, ceux-ci assistent à ces réunions sans mandat officiel; ils expriment néanmoins les vues des administrations nationales tout en gardant une certaine liberté de manœuvre qui leur permet de prendre part à l'élaboration des textes préparés par la Commission.

Durant cette phase, les groupes s'efforceront d'utiliser au mieux de leurs intérêts toutes les ressources dont ils disposent tant au titre des contacts officieux que des relations officielles qui ne procurent pas toujours les accès les plus efficaces. Cependant, cette phase donne une priorité aux groupes européens qui disposent d'une capacité directe, sinon de façon exclusive, du moins de manière prépondérante par rapport aux groupes nationaux.

Ces processus de consultation des groupements européens comportent des avantages et des désavantages. Parmi les avantages il y en a un notamment : la Commission laisse aux groupes européens le rôle d'arbitre entre les positions et les intérêts divers des groupes nationaux qui en sont membres. Mais cet avantage comporte également des inconvénients, notamment celui d'une agrégation des intérêts diversifiés au plan européen; cette agrégation au niveau très élevé ne permet pas, du fait même de la faiblesse structurelle de ces organisations confédérales européennes, de définir souvent des positions claires mais conduit le plus fréquemment à des compromis. Parfois cependant, les membres d'une organisation européenne choisissent une autre voie : celle du rapport majoritaire et du rapport minoritaire. Le fait de ne consulter que les groupements européens a stimulé la création de ceux-ci et a simplifié la tâche de la Commission au départ; cependant, cette formule a joué parfois au détriment de l'information diversifiée qui pouvait être nécessaire à la Commission. Un autre aspect critiquable de ce processus est le choix des organismes à consulter qui n'est pas orienté par des principes définis. Enfin, tout ce processus se développe dans un dialogue clos qui échappe aux yeux du public, un dialogue entre experts et représentants de la Commission et leurs équivalents dans les organismes professionnels européens. C'est donc un processus à **huis clos,** limité à des organismes professionnels classiques. Il serait de ce fait utile que des règles de consultation orientent l'action de la Commission tout en lui laissant une certaine liberté, ainsi que la possibilité d'entrer en contact direct avec les groupements nationaux pour recueillir leurs avis, notamment lorsqu'il y a au niveau national des clivages entre diverses organisations. Dans ces cas-là il n'est pas sans intérêt pour la Commission de connaître l'avis des organismes minoritaires. La

Commission procède aussi, bien que rarement, à des auditions des intéressés dans des secteurs sensibles ou en crise : énergie nucléaire, sidérurgie, textile.

Dans une deuxième phase, le processus se déroule au niveau du Conseil et du Comité des représentants permanents. Interviennent à ce niveau, mais à titre consultatif, le Parlement européen et également le Comité économique et social. A ce stade néanmoins les groupes européens ne jouent qu'un rôle marginal : le COPA a organisé des manifestations d'agriculteurs au moment des réunions d'un Conseil agricole à Bruxelles ou à Luxembourg, et a adressé des messages et des télégrammes au Conseil.

Cette deuxième phase se caractérise essentiellement par le rôle très important du Comité des représentants permanents et de ses groupes de travail d'experts officiels. C'est dire que les Etats membres peuvent développer toute leur capacité d'influence au cours de ce processus de négociation auquel un représentant de la Commission est associé. D'autant que si l'accord est acquis au niveau des experts ou des représentants permanents, cet accord est, en règle générale, entériné automatiquement par le Conseil. Du fait même du rôle primordial qui incombe aux Etats membres, les groupes nationaux redeviennent actifs. Dans le domaine agricole par exemple, la politique française consiste à défendre les agriculteurs français. Cette coïncidence des positions des organisations agricoles et du gouvernement français offre à ces organisations un canal privilégié d'influence. En définitive, l'arbitrage intervient au Conseil par le compromis que recherchent les Etats membres.

Cependant, même dans l'exemple français, les positions des organisations professionnelles et notamment de la FNSEA ne sont pas toujours identiques à celles du gouvernement. Un divorce a été constaté lors de la crise de 1965. Au nom de la défense de l'agriculture française notamment, le gouvernement français provoque la crise à la fin de juin 1965 et pratique la politique de la chaise vide dans les institutions communautaires. La FNSEA, de même que le COPA et d'autres organisations professionnelles perçoivent cette politique française comme une menace générale qui pèse sur le Marché commun. Dès lors, la FNSEA prend une position qui va à l'encontre de la politique gouvernementale. Le point culminant dans cet exemple est atteint en octobre 1965, lorsque la FNSEA, abandonnant sa prudence et son apolitisme, prend une position hostile au gouvernement en mettant à profit la campagne qui prépare les élections présidentielles du 5 décembre 1965. Dans sa déclaration, le Conseil de la FNSEA, incite les agriculteurs français à ne pas voter pour le candidat gouvernemental, le général de Gaulle, en raison de sa politique à l'égard de la Communauté européenne [1].

Dans la première phase, la Commission assume en principe le rôle d'initiateur et de meneur de jeu : elle élabore les propositions en dialoguant avec les gouvernements, les administrations, les experts, et en consultant les groupements socio-économiques constitués au niveau européen. Dans la deuxième phase, ce sont les membres du Conseil, leurs représentants et leurs experts officiels qui, sur la base de la proposition ou des travaux de la Commission, prennent en définitive les décisions finales. Au cours de ces dernières années, l'équilibre initial prévu entre les deux institutions s'est modifié au profit du Conseil : le pouvoir des Etats a suivi une pente naturelle et lui a donné la prééminence dans le système communautaire. Echaudée par les crises de 1963 et 1965, la Commission devient plus circonspecte et tend à s'entourer de nombreuses précautions, en cherchant notamment l'aval du Conseil avant de lancer ses initiatives, et en multipliant les contacts préalables avec les Etats membres et leurs administrations. Son pouvoir d'initiative subit un fléchissement et son dynamisme s'émousse. Certes, la Commission tire quelque bénéfice de la haute compétence et du poids politique et technique de ses membres; mais son administration entre dans une phase de croisière, après l'époque héroïque qu'elle a connue à ses débuts, et elle subit plusieurs transformations du fait de la fusion des exécutifs en 1967, puis en raison de l'apport des nouveaux membres en 1973 : ceux-ci produisent une série de secousses et de restructurations.

Par l'effet de ces divers facteurs, la position de la Commission devient d'autant moins solide que le manque de véritables soutiens apparaît dans toute son évidence : même ceux qui parmi les Etats membres l'appuient en général, manifestent quelques réticences, au gré de leurs intérêts; les groupes socio-économiques qui l'entourent ont des positions fluctuantes, et leurs structures sont encore fragiles au regard des groupes nationaux; son allié de longue date, le Parlement européen, n'a pas suffisamment d'autorité d'une part, et devient plus critique à son égard d'autre part. L'absence d'une

1. *Le Monde,* 23 octobre 1965 : « ... les agriculteurs dans un tel vote, effectuent leur choix en tant que citoyen et non pas en fonction de considérations professionnelles, 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 ».

assise ferme et le vide socio-politique face au poids des Etats membres, caractérisent la situation de la Commission : dès lors, elle se tourne résolument vers le recours aux élections du Parlement européen, seul susceptible de doter la Communauté d'un fondement et d'une légitimité incontestables, et de redynamiser le processus d'union.

Mais ce que la Commission perd en autorité et en pouvoir ne bénéficie pas nécessairement au Conseil en tant qu'institution commune. Dans cette conjoncture, les Etats membres sont tentés de réaffirmer la priorité de leurs intérêts nationaux : l'accent porte davantage sur des compromis savamment élaborés pour donner le maximum de satisfaction à tous les Etats membres, sur la répartition entre coûts et bénéfices, que sur l'intérêt communautaire ou une politique commune. Lors de ces négociations complexes où la Commission remplit le rôle de gardienne du traité et de médiateur, les Etats membres jouent la carte de leurs droits et surtout de leur puissance; la Commission fonde sa capacité d'influence sur le traité, sur sa proposition qui ne peut être modifiée qu'à l'unanimité des membres, mais aussi sur sa compétence, son action permanente et sur les appuis de la part de quelques Etats et de quelques groupes d'intérêt. En effet, il se trouve presque toujours un ou plusieurs Etats dont un intérêt, considéré comme fondamental, coïncide avec la ligne proposée par la Commission : la France et l'Italie dans le domaine agricole, l'Allemagne dans le secteur industriel, l'Angleterre en matière de politique régionale. Le plus souvent, les décisions sont le résultat de longues négociations et d'arbitrages entre les intérêts et les priorités des Etats membres dans plusieurs domaines. Le « paquet », ou l'accord global en est l'expression la plus évidente.

Ce processus est alourdi depuis qu'à la suite de la crise de 1965, l'application de la règle de l'unanimité a été maintenue pour les affaires qu'un Etat considérait comme vitales. Certes, dans la pratique communautaire, le Conseil ayant cherché le plus souvent à prendre des décisions par consensus, la différence entre unanimité et majorité qualifiée a paru s'estomper. En réalité, malgré ce rapprochement, la majorité qualifiée facilite la recherche d'un compromis en ménageant une position de droit forte au groupe majoritaire : le groupe minoritaire est prêt à composer, sachant qu'une décision peut être prise sans lui; de son côté, le groupe majoritaire est disposé à des concessions afin d'obtenir le consensus, sachant que, plus une question est importante, plus l'accord des membres est nécessaire pour l'application des mesures adoptées. La différence entre procédure à l'unanimité et procédure à la majorité est en pratique fondamentale : la première ralentit quand elle ne paralyse pas le processus de décision, la deuxième l'accélère, et facilite les compromis. Avec l'entrée des trois nouveaux membres et la perspective d'un nouvel élargissement, la différence entre ces deux procédures risque de s'accentuer, l'unanimité devenant avec l'accroissement des membres de plus en plus difficile à obtenir dans des délais raisonnables.

Ces difficultés ont été renforcées par l'action d'autres facteurs : d'abord l'attente et la négociation pour l'entrée de nouveaux membres entre 1970 et 1973, puis les problèmes soulevés par leur intégration dans la Communauté. Cette période a coïncidé par surcroît avec la détérioration de la conjoncture économique et l'apparition d'obstacles nouveaux. Dans ces conditions, l'action du Conseil a fléchi et les grandes décisions ont été souvent renvoyées. D'où le besoin ressenti par les gouvernements de recourir à des sommets plus fréquents réunissant des hauts responsables des Etats membres.

A partir de 1975, les conférences des chefs d'Etat et de gouvernement ont été institutionnalisés sous la forme du Conseil européen qui se réunit régulièrement trois fois par an. Ces réunions régulières des chefs des exécutifs de la Communauté répondent à la fois au besoin de donner une impulsion nouvelle au processus d'union et à celui d'aborder en commun les matières vitales pour les pays membres : la collaboration des plus hauts responsables à l'œuvre commune accentue la dimension politique de la Communauté. En effet, ils assument une fonction globale, sans limitation sectorielle, en impulsant des initiatives, en formulant des orientations et en procédant à des arbitrages politiques tout en laissant jouer les autres institutions de la Communauté. Plusieurs résultats positifs sont à inscrire à leur actif : déblocage de l'adhésion de la Grande-Bretagne, accélération du financement agricole, élections européennes et création d'un système monétaire européen.

Dans ce processus de décision tel qu'il a été prévu puis développé dans la pratique, il ne reste que peu de place pour un Parlement européen non élu. Certes les traités de Rome prévoient une trentaine de cas de consultations obligatoires; dans la pratique, le Parlement est presque toujours consulté. Mais ses avis ne sont que rarement suivis par le Conseil et la Commission pour diverses raisons que nous examinerons ailleurs. L'élection du Parlement européen ouvre une nouvelle phase dans le fonctionnement de la Communauté européenne.

D. L'influence des groupes d'intérêt

Depuis la ratification des traités, les partis politiques se sont cantonnés dans des rôles de comparses. Les élections européennes ont ouvert la voie royale de la participation des partis. Entre-temps, les groupes d'intérêt ont occupé des positions stratégiques dans le processus d'intégration. Certes, ces groupes ont une fonction qu'ils remplissent tant dans les pays membres que dans la Communauté. Face à leur influence réelle, la question est de savoir quelle voie choisir : les associer au processus de décision ou les écarter et les combattre? En observant le fonctionnement des démocraties occidentales on constate qu'à des degrés divers ces systèmes politiques ont opté pour l'association des forces extra-parlementaires au processus de décision. Dans la plupart des cas cette association est réalisée sous la forme de consultation et de collaboration de ces forces avec les autorités politiques. Le principe étant acquis, les différences que l'on observe concernent le degré de cette association ainsi que l'influence que ces forces peuvent exercer sur les décisions politiques. On peut conclure que ce dilemme entre associer ou combattre ces forces extra-parlementaires est mal défini dans le contexte de la démocratie européenne. Le choix étant fait, la question demeure cependant de savoir dans quelle mesure les autorités politiques gardent la capacité de prendre des décisions autonomes.

Notre deuxième observation se réfère au déséquilibre des forces socio-politiques dans la Communauté européenne : du fait de son contenu principalement économique, les groupes d'intérêt et les agents économiques y occupent une place privilégiée. La Communauté possède déjà un potentiel politique et se caractérise par le processus de décision politique, décisions prises en dernier ressort, mais portant sur des matières principalement économiques. Le pouvoir naissant de la Communauté est contenu par avance dans un espace délimité, mais n'en est pas moins important pour autant. Le contenu de la Communauté européenne, explique, s'il ne justifie pas, le déséquilibre des forces socio-politiques. Dans nos différents travaux sur les structures et les comportements des groupes, nous avons été amené à constater qu'il existe un certain parallélisme entre la nature et l'extension des pouvoirs publics et la structure et l'action des groupes socio-économiques en particulier. D'autre part, on admet que la formation des nouveaux groupes au niveau régional répond à des motifs concrets et ne correspond pas à une action gratuite. Par définition les groupes sont appelés à représenter et à défendre des citoyens réunis dans un ensemble plus ou moins organisé afin d'infléchir les décisions des autorités publiques. Les

groupes se forment et se renforcent principalement dans les domaines d'intervention du pouvoir public.

Plus de 400 groupements existent dans les secteurs : industrie, services, agriculture. Dans ces trois secteurs, le réseau d'organisations professionnelles recouvre de manière verticale les principaux domaines d'activités et les structures. Deux remarques peuvent être faites à propos de ce réseau : un certain déséquilibre que l'on observe entre les organisations patronales et les organisations ouvrières; et le rôle effacé joué par les associations de consommateurs et les groupes assumant la défense des biens collectifs. Alors que du côté patronal, l'essentiel des secteurs de l'industrie et du commerce est couvert par des organisations à la fois générales telles que l'UNICE et le COCCEE et spécialisées, selon secteurs et sous-secteurs, une telle structure n'a pas d'équivalent du côté des travailleurs. Certes, la Confédération européenne des syndicats est impressionnante par ses 30 millions de syndiqués inscrits dans les organisations membres, et elle a réussi à reconstituer en grande partie l'unité du mouvement syndical au niveau européen : en effet aux côtés des syndicats libres et chrétiens, la Confédération européenne comprend aussi la CGIL italienne à forte participation communiste. Cependant, les défauts originaires de cette structure confédérale compensent largement ses traits positifs : essentiellement confédérale, elle ne s'appuie pas sur des fédérations spécialisées par secteurs ou par branches qui puissent donner la réplique aux organisations patronales à tous les niveaux. En réalité, il n'existe à l'heure actuelle qu'une douzaine d'organisations ou fédérations spécialisées dont une particulièrement importante, la Fédération européenne des métallurgistes. L'action syndicale demeure générale sur le plan européen et ne concerne pas la substance du pouvoir syndical : elle réalise dans chaque Etat, par l'intermédiaire des organisations membres, la négociation des salaires, des conditions de vie et de sécurité des travailleurs et elle décide du recours à la grève. Ainsi les actions fondamentales, le pouvoir syndical demeurent réservés aux organisations nationales. De ce fait, la concentration économique au niveau des entreprises et des organisations professionnelles patronales ne trouve pas de contrepoids au niveau des travailleurs européens. Quelques rares exceptions sont à signaler : l'effort visant à constituer des comités européens spécialisés de la FEM dans le cadre de plusieurs multinationales. Pour l'heure ces efforts n'ont donné que peu de résultats concrets. Cette absence d'une action positive des travailleurs européens pourrait perpétuer un déséquilibre malsain : cette situation ne laisserait pas avec le temps d'avoir des conséquences sur la démocratie européenne en formation.

Un autre aspect mérite notre attention : le rôle prédominant des **éléments technocratiques** en l'absence d'un contrôle politique efficace. Malgré l'institution du Conseil européen qui réunit les plus hauts responsables politiques des pays membres de la Communauté, personne ne nie le rôle central qui est attribué dans le processus de décision au Comité des représentants permanents et à leurs collaborateurs. C'est lui qui filtre les propositions de la Commission et qui cherche à élaborer un consensus qui est par la suite automatiquement entériné par le Conseil des ministres. En raison même de la technicité des matières et de l'économie du temps, les Conseils tendent à confier des tâches importantes au Comité des représentants permanents. Ceux-ci règlent en fait la plupart des problèmes et contrôlent, à quelques exceptions près, le processus de décision. A ce propos, d'aucuns se sont demandés s'il n'y avait pas là création de « pouvoirs parallèles » qui seraient exercés dans une large mesure par des experts et des fonctionnaires nationaux.

Prolonger cet état de choses c'est l'aggraver en risquant de cristalliser une situation transitoire : position privilégiée des forces socio-économiques et des techniciens. Les démocraties modernes subissent une déformation du fait de la faiblesse de l'appareil politique, des partis politiques et de la participation des citoyens, ainsi qu'en fonction de la puissance des forces socio-économiques, des entreprises, du patronat et des syndicats. Cette déformation qui résulte du poids de l'économie et de la technique dans l'Etat moderne se trouve accentuée dans la Communauté européenne, en l'absence des pouvoirs politiques de contrôle ou de contrepoids face à ces puissances économiques. En unifiant l'espace économique européen, la Communauté donne plus de liberté de manœuvre aux agents économiques et favorise la concentration des entreprises et leur coopération, sans instituer certains contrepoids, dont un pouvoir fondé directement sur les élections et le consensus des citoyens. Il apparaît dans l'ensemble que dans cette nouvelle construction on a tendu à minimiser, involontairement peut-être, le rôle de la puissance politique au profit des forces économiques. Les plans économiques des pays membres ont, eux aussi, perdu de leur efficacité dans ce nouvel espace où ils sont exposés plus directement aux aléas de l'économie de la Communauté européenne, sans que ces conditions soient compensées au niveau européen par la coordination des politiques économiques ou par l'existence d'un programme européen.

L'existence d'un vaste marché européen économique dépourvu de régulateurs, de coordinateurs efficaces peut valoir aux groupes

européens un supplément de pouvoir économique et un accroissement de leur capacité d'influence.

Le Conseil européen renforce certes la dimension politique de la Communauté mais aussi ses aspects intergouvernementaux aux dépens de son élément communautaire. En effet, l'évolution des institutions s'est poursuivie au profit du Conseil et de ses organes en amenuisant le rôle moteur de la Commission. Durant cette évolution, la Cour de justice s'est affirmée dans sa fonction de haute juridiction et le Parlement européen a acquis le pouvoir de co-décision budgétaire. Mais la Commission, seule institution communautaire autonome dotée de pouvoirs actifs d'initiatives, a perdu de sa capacité dynamique face à son interlocuteur intergouvernemental. De ce fait, l'équilibre institutionnel a été modifié à l'avantage des institutions où sont représentés les gouvernements.

L'élection du Parlement européen peut aboutir à créer des contrepoids et à établir un meilleur équilibre : en mobilisant électeurs et partis, en renforçant l'autorité du Parlement européen, l'élection peut contribuer à contrebalancer le poids des institutions intergouvernementales, à juguler des velléités technocratiques et à canaliser l'influence des groupes socio-économiques. La participation des citoyens, l'engagement des partis et le contrôle du Parlement sont des garants d'un meilleur équilibre démocratique dans la Communauté.

2. L'Organisation du Parlement européen

L'exercice des pouvoirs du Parlement, la place effective qu'il occupe dans un système politique sont en bonne partie fonction du soutien logistique et des moyens dont il dispose, du fonctionnement de ses rouages internes, de sa communication avec les forces sociales ainsi que de la capacité et de l'activité de ses membres [1]. En cherchant à soupeser la contribution du Parlement européen à l'œuvre communautaire, nous examinerons nécessairement son infrastructure et son organisation, sa présidence et ses commissions, la pratique

1. Les *groupes politiques* formés par affinité idéologique et non point par appartenance nationale ont une place de choix dans l'organisation de l'activité du Parlement européen; cependant, considérés comme embryons des fédérations de partis, ils seront examinés dans la dernière section de cet ouvrage consacrée aux formations politiques européennes.

des auditions ainsi que son activité. Par l'élection de ses membres et par le processus de décision à la majorité, le Parlement européen est sans doute l'institution la plus autonome de la Communauté. Certes, le vote s'y pratique à main levée, habitude peu connue dans les Parlements de la Communauté européenne mais qui est la procédure traditionnelle du Parlement suisse; dans les deux Parlements européen et suisse, le vote a lieu par appel nominal lorsqu'un certain nombre de représentants le demandent (au minimum 10 membres du Parlement européen). Ainsi le Parlement européen qui a la forme et les allures d'un véritable Parlement sans en avoir tous les attributs, cherchera fort probablement à compenser ce manque de pouvoirs en déployant une activité intense après les élections.

A. Infrastructure du Parlement européen

Le Parlement européen peut-il compter sur le soutien d'une infrastructure efficace, condition indispensable de la portée de ses actions? A-t-il les moyens et la capacité de faire le poids face à la Commission et au Conseil? Son niveau de connaissances, les informations disponibles et sa compétence matérielle sont-ils suffisants pour qu'il puisse poursuivre le dialogue d'égal à égal avec les institutions communautaires, leur imposer son contrôle démocratique et, au besoin, leur proposer des lignes de conduite voire des solutions aux problèmes qui handicapent la Communauté européenne? La réponse à ces questions dépend pour le Parlement européen de même que pour les parlements nationaux, dans une bonne mesure, de la capacité administrative et technique et de l'équipement, sur lesquels il peut s'appuyer dans l'accomplissement de ses tâches. Dans ce sens, le prestige et l'autorité du Parlement européen accrus par l'élection directe, seront mesurés à la qualité de ses actes, résolutions et avis.

Selon le modèle des parlements nationaux, l'administration du Parlement européen est coiffée par un Secrétaire général nommé par le Bureau du Parlement. Au service du Président, du Bureau et du Parlement en général, le Secrétaire général est entouré d'un cabinet restreint composé d'un assistant, d'un chef de secrétariat et de deux fonctionnaires de la division de contrôle financier. En parallèle, le cabinet du Président Emilio Colombo, démocrate-chrétien italien, ancien ministre et Premier ministre, comprend quatre membres.

Le Secrétaire général est le chef hiérarchique d'une administration établie à Luxembourg qui compte 190 hauts fonctionnaires

et fonctionnaires de responsabilité (1 secrétaire général, 5 directeurs généraux, 16 directeurs et 168 fonctionnaires).

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTIONS GENERALES	DG	D	F	Total
DG I Services généraux	1	3	16	20
DG II Commissions et délégations	1	3	57	61
DG III Information	1	2	29	32
DG IV Administration	1	4	31	36
DG V Recherche et documentation	1	2	29	32
Cabinet du Président		1	3	4
Cabinet du Secrétaire général	1	1	3	5
Total 1 SG 5 DG		16	168	190

Source : Directory of the EP, march 1978.

DG = Directeur général ou Direction générale

D = Directeur

F = Fonctionnaire

Ce tableau reflète à la fois l'organisation et l'importance de diverses tâches assurées par cette administration. Cependant, la répartition des fonctionnaires de direction ne traduit pas fidèlement — notamment dans le cadre des services généraux — la part dominante qui revient aux services de traduction. Malgré son nombre limité — 1 directeur et 7 chefs de division —, ce service emploie des effectifs importants de traducteurs sans lesquels le Parlement européen ne pourrait pas travailler officiellement en six langues. Sur l'ensemble du personnel du Parlement européen, on évalue à 3/5

ceux qui se consacrent à des travaux linguistiques. On mesure la difficulté de ces tâches qui alourdissent considérablement le fonctionnement des institutions et des administrations communautaires. Certes, dans le travail quotidien, dans les réunions au sein des services comme dans les réunions inter-services, on utilise couramment le français et l'anglais. Mais pour toutes les réunions officielles, l'interprétation simultanée et la traduction des documents est de règle.

En Suisse, en présence de seulement trois langues officielles, le Parlement comme l'administration ont suivi une pratique moins rigide. Par tradition, chaque membre du Parlement s'exprime en principe dans sa langue, les autres, qui sont supposés le comprendre, pouvant répondre à leur tour dans leur langue. Les minutes sténographiques des Chambres reproduisent toutes les interventions dans leur langue originelle. C'est la même pratique qui est d'usage dans les associations nationales, officielles ou non. Elle suppose un niveau élevé de connaissances linguistiques de la part des représentants et du personnel politique en Suisse. Cette pratique ne va pas sans une certaine ambiguïté : d'aucuns prétendent que plus d'une fois les accords se sont réalisés sur la base de malentendus. Le bilinguisme est aussi pratiquement courant depuis quelques années au Parlement belge.

La DG II, qui fournit l'infrastructure des commissions du Parlement européen, remplit des fonctions à la fois lourdes et importantes : on connaît le rôle du secrétariat des commissions au Parlement européen comme aux Parlements nationaux, dans la préparation d'études et de documents, dans la rédaction des procès-verbaux des réunions de commission ainsi que dans l'assistance que le secrétariat apporte aux présidents et rapporteurs. Cet ensemble de tâches exige un personnel de haute qualification. La DG II, avec un directeur général, 3 directeurs et 57 fonctionnaires dont ceux qui assument le secrétariat des commissions du Parlement européen, occupe à elle seule presque un tiers des hauts fonctionnaires et fonctionnaires de conception et d'encadrement du Parlement européen. Les trois Directions générales restantes ont d'ailleurs des dimensions comparables; la DG d'information et la DG de recherche et de documentation, qui ont des fonctions complémentaires, auront une tâche particulièrement difficile dans la période qui précédera et suivra la première élection. Il faut s'attendre ensuite à ce que l'ensemble des services soit mis à rude épreuve lors des premières sessions du Parlement élu.

Cette élection ouvre une phase nouvelle au cours de laquelle les parlementaires européens chercheront à affirmer leur identité et leur place dans le système communautaire. Certes, l'expérience acquise par l'administration leur sera précieuse; mais alors que jusqu'à présent le Parlement européen donnait l'impression, malgré quelques actions significatives, d'une machine qui tournait à vide, dès après l'élection, revêtu de la légitimité démocratique directe, il sera tout naturellement amené à se mettre en prise directe sur le processus d'intégration et sur la réalité communautaire. Sans craindre une « révolution parlementaire », on peut prévoir un changement de nature non des pouvoirs mais de leur pleine utilisation. Confrontés à leurs nouvelles responsabilités et conscients de leur rôle décisif, les parlementaires chercheront à s'acquitter de leurs tâches politiques et de ce fait imposeront des contraintes et des exigences plus lourdes à l'administration parlementaire. Le Parlement d'amateurs — tel qu'il existe encore en Suisse — tendra à se muer en Parlement de professionnels. La pression sur l'administration en sera accrue d'autant. Sortant de leur isolement, le Parlement européen et son administration seront à la recherche d'un maximum d'efficacité et d'influence. Un accroissement limité du personnel hautement qualifié est à prévoir en parallèle avec les recours à des méthodes les plus avancées de collecte et d'analyse de l'information. Les élections vont enfin projeter le Parlement européen et son administration sur l'avant de la scène européenne avec toutes les servitudes que cela comporte.

B. Présidence et Bureau

Ce sont les organes du Parlement qui avec les groupes politiques assurent la direction, la préparation et la continuité de ses travaux : ils constituent la charpente parlementaire. A l'instar des Parlements nationaux, le Parlement européen s'est doté d'un Président et d'un Bureau ainsi que d'un Bureau élargi auquel sont associés les présidents des groupes politiques.

La présidence du Parlement est confiée en principe aux membres des trois grands groupes plurinationaux : le socialiste français Georges Spenale a été remplacé par un libéral néerlandais, Cornelis Berkhower, qui a cédé sa place à l'actuel président Emilio Colombo, dirigeant démocrate-chrétien italien, ancien Premier ministre. Le Président du Parlement européen assume les mêmes fonctions que les Présidents des Parlements nationaux : il préside le Bureau, organise le déroulement des sessions et répartit le temps de parole avec le

Bureau et, après consultation des présidents des groupes politiques, dirige les débats et décide de la recevabilité des questions pendant l'heure réservée à cet effet. Durant l'interruption de la session, il assure la continuité du travail parlementaire et, à ce titre, il a la faculté de saisir les commissions. Il représente le Parlement européen dans ses relations avec les autres institutions communautaires, avec les Parlements nationaux et l'extérieur. De ce fait, les échanges officiels transitent par la présidence. Enfin, il exerce une fonction financière : il procède à l'engagement et à la liquidation des dépenses du Parlement européen et de son administration.

Le Bureau du Parlement européen est composé du même nombre de membres que la Commission européenne : 13 membres qui sont répartis par pays selon la même clé, à savoir deux membres pour chacun des grands et un membre pour chacun des autres cinq pays. A la différence de la Commission, le Bureau semble suivre des règles plus souples quant à l'appartenance de ses membres aux divers groupes politiques. L'Allemagne et le Royaume-Uni ont chacun deux membres appartenant à deux grands partis, un de la majorité et un de l'opposition. En revanche, les vice-présidents français sont issus tous les deux de l'opposition, un socialiste et un communiste, qui ont pris la place d'un député gaulliste et d'un sénateur démocrate de progrès inscrit au groupe démocrate-chrétien; des deux Italiens, l'un est démocrate-chrétien et le deuxième socialiste et non pas communiste comme on aurait pu s'y attendre.

Les vice-présidents ressortissants des cinq autres pays sont issus des grandes formations, à l'exception d'un libéral luxembourgeois et d'un libéral hollandais. Cette configuration, qui est plus représentative des groupes politiques que des délégations nationales, ne fait que refléter la composition du Parlement européen et l'importance des groupes politiques. Ainsi donc, si la clé de répartition par partis pour chaque pays est respectée, elle se combine avec la règle selon laquelle tous les groupes politiques du Parlement européen siègent au Bureau en proportion de leur importance numérique. Le dosage entre ces deux critères peut conduire à ce qu'un groupe tel que le DEP, à forte dominante de gaullistes français, soit représenté au Bureau par un député irlandais de Fianna Fail.

Le poids des groupes politiques apparaît clairement. Les socialistes, qui forment le groupe politique le plus important, ont 5 membres, suivis des démocrates-chrétiens avec 3 membres, les libéraux avec 2 et les 3 groupes restants chacun 1 membre.

Rouage central du Parlement européen, comme dans les Parlements nationaux le Bureau dirige l'organisation et les activités du Parlement. C'est lui qui, entre autres, nomme le Secrétaire général, fixe le nombre et définit les catégories de fonctionnaires et agents de l'administration parlementaire [1]. C'est avec son accord que les commissions peuvent charger leurs membres de missions d'étude et d'information et organiser des auditions. Selon une tradition bien connue des Parlements nationaux, le Bureau associe souvent à ses délibérations les présidents des groupes politiques. Ainsi élargi, il a notamment les tâches importantes d'arrêter le projet d'ordre du jour ainsi que d'établir l'avant-projet d'état prévisionnel des dépenses du Parlement européen qu'il arrête sur la base d'un projet de la Commission du budget [2]. Tel est l'aperçu de quelques aspects marquants de ce noyau central qui font apparaître le rôle des groupes politiques dans la désignation des membres du Bureau autant que dans l'exercice de ses fonctions.

C. Commissions du Parlement européen

Dans tous les Parlements nationaux, les commissions constituent le pivot des activités : non seulement elles travaillent de manière continue mais elles sont à la base de toute la production normative et de toute fonction de contrôle parlementaire. A l'exemple du Parlement allemand, le Parlement européen a adopté la règle d'une session annuelle avec des interruptions. Dans la pratique, il tient une douzaine de réunions par an qui durent chacune environ une semaine : en 1977, le Parlement européen s'est réuni 13 fois, totalisant 60 jours de travail, soit 5 jours par session plénière. Pendant ces sessions et dans les intervalles, ce sont les commissions (comme dans les Parlements nationaux) qui accomplissent le gros du travail parlementaire au cours de leurs 300 réunions par an [3]. C'est dire que la fonction de parlementaire européen n'est pas une sinécure.

La structure et le rôle des commissions varient selon les Parlements. A titre d'exemple, le Parlement britannique poursuit depuis 1966 son expérience de spécialisation des commissions que le gouvernement ne semble pas toujours apprécier en raison même des compétences et des pouvoirs que les députés acquièrent de cette façon. Le Parlement français dispose d'un nombre limité de

1. Art. 49 du *Règlement*.
2. Art. 50 du *Règlement*.
3. *XI^e Rapport général*, p. 359 : 295 réunions de commissions en 1976 et 311 en 1977.

six commissions permanentes — dont celle des finances constitue une sorte de sous-gouvernement — qui comprennent en revanche des effectifs pléthoriques de 60 à 120 membres. Difficiles à gérer en raison de leur dimension, les commissions n'accomplissent effectivement leurs tâches qu'à la faveur de l'absentéisme de nombreux membres et grâce aux groupes de travail restreints. Dans le modèle italien les commissions sont très spécialisées et dotées d'un pouvoir de décision qui en fait de réels législateurs [1]. L'organisation des commissions du Parlement européen se rapproche le plus de la variante et de l'expérience du Bundestag dont les commissions spécialisées recouvrent les principaux champs de l'action gouvernementale.

A ces commissions s'ajoutent deux délégations à la Commission parlementaire mixte de l'Association CEE-Grèce et CEE-Turquie avec 18 membres chacune. Les commissions et les délégations reflètent la composition du Parlement européen en reproduisant la répartition équitable par pays membres et selon les tendances politiques.

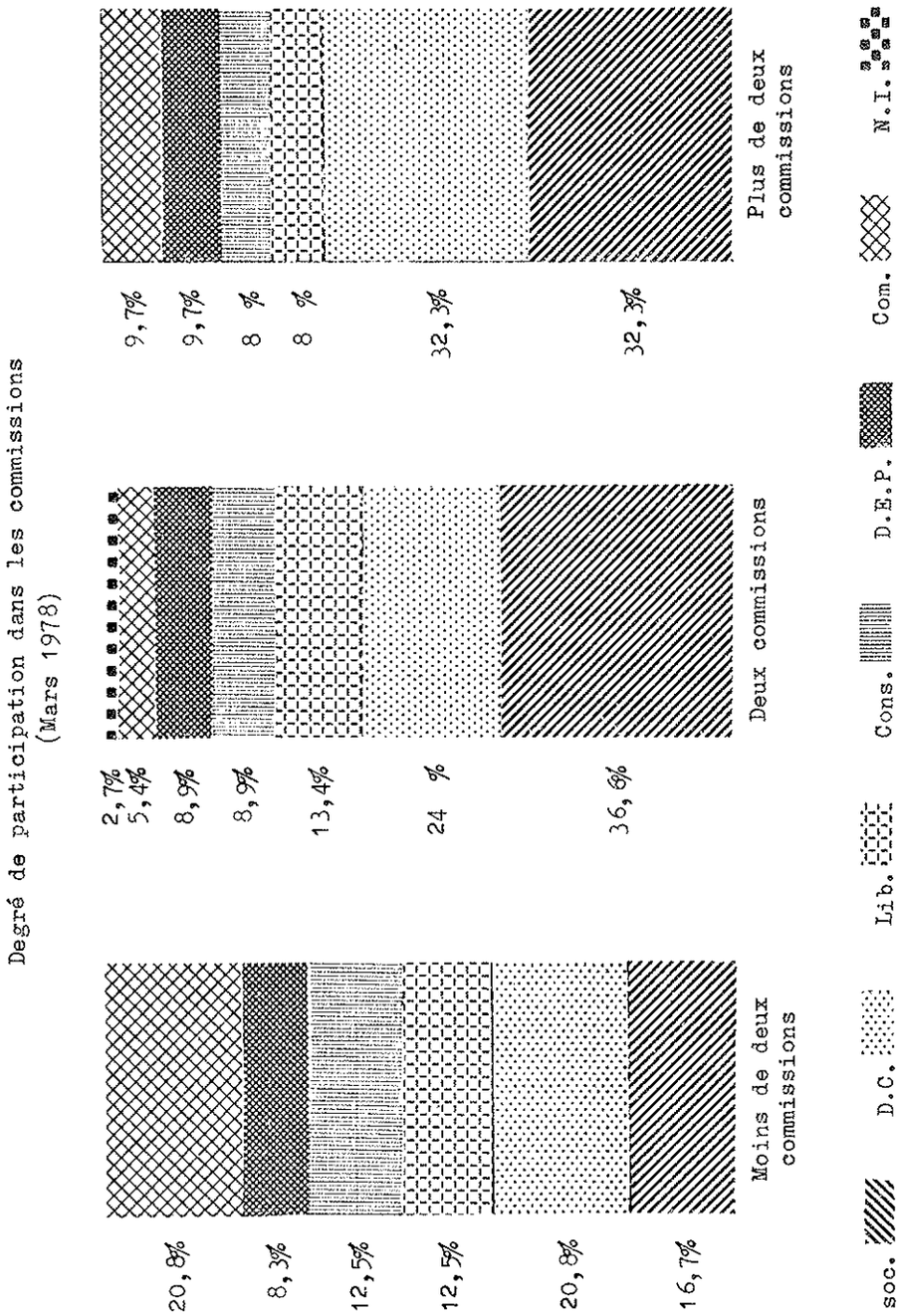
Les présidences des commissions sont distribuées comme suit : 4 socialistes, 3 démocrates-chrétiens, 2 libéraux, 1 conservateur, 1 démocrate de progrès et 1 communiste; les délégations sont présidées par un libéral et un socialiste. Fait remarquable, 2 présidences de commissions ont été confiées à deux parlementaires femmes, l'une à Mme Walz, démocrate-chrétienne allemande, et l'autre à Mme Flesch, libérale luxembourgeoise, maire de la ville de Luxembourg. C'est d'autant plus remarquable que dans cette assemblée d'hommes il n'y a que dix femmes.

D. Le travail dans les commissions

Les présidents avec les vice-présidents et les rapporteurs forment le noyau actif de cette structure des commissions : en première approximation, ce réseau a des effectifs d'une cinquantaine de parlementaires qui, joints au Bureau élargi, composent le centre dynamique du Parlement européen. Le volume de l'activité des commissions peut être apprécié non seulement en évaluant la durée et le nombre des réunions mais aussi en considérant la quantité impressionnante de documents. En 1977, les commissions ont produit 200 rapports, ont donné 205 consultations et formulé 47 propositions d'avis, soit en moyenne 4 propositions d'avis, 17 rapports et autant de consultations par commission qui ont été le résultat d'environ 30 réunions par commission. Ces quelques indications

1. Von Beyme, *L'avenir des parlements en Europe, op. cit.*, p. 17.

donnent une idée de l'effort fourni par les parlementaires mais aussi de la pression qui pèse sur l'administration qui les assiste dans leur travail.



Le tableau de la page suivante appelle des observations : chaque parlementaire européen siège dans au moins une commission, à l'exception du Président du Parlement et d'un démocrate-chrétien allemand, M. Zeyer. Le groupe le plus important est celui de 112 membres qui siègent dans deux commissions, suivi, bien que de loin, par le groupe actif de ceux qui, au nombre de 31, font partie de trois commissions. Six parlementaires poussent le zèle jusqu'à siéger dans trois commissions et dans une délégation.

L'échelle de participation rend compte des sièges occupés par les divers groupes politiques : ce sont les deux grands groupes politiques (qui représentent ensemble 59,6 % des membres du Parlement européen) qui ont proportionnellement plus de membres dans les commissions (61,2 %). Et parmi ces deux groupes, ce sont les démocrates-chrétiens qui ont un léger avantage. Tous les autres groupes occupent moins de sièges que le nombre qui leur correspond d'après leur importance numérique.

Ce niveau élevé de participation aux commissions s'explique par le rôle fondamental qu'elles remplissent : elles préparent le travail, élaborent les avis du Parlement européen et l'assistent dans l'exercice de son contrôle. Saisie d'un problème, la commission désigne un rapporteur qui, sur la base de diverses études, des entretiens et des discussions, élabore un rapport qui est soumis pour approbation à la commission avant d'être présenté au Parlement européen. Le rapport comprend un exposé de motifs et s'achève par une proposition d'avis ou de résolution. Sur la base de travaux de ses commissions, le Parlement européen engage ses débats et ses actions.

Quelle est l'efficacité et la portée du travail des commissions? Selon les nombreux témoignages des travaillistes britanniques, tout le travail effectif pourra être vraisemblablement accompli par les commissions spécialisées. Les réponses au questionnaire écrit vont dans le même sens : 32 % des personnes interrogées croient que les commissions ont une grande influence alors que seulement 12 % attribuent la même influence aux séances plénières. Mais un autre aspect de l'efficacité des commissions a été mis en relief par les députés de Westminster : un député travailliste affirme que dans son pays il est fort difficile d'obtenir des informations, alors que dans les commissions du Parlement européen on peut réellement soumettre les membres de la Commission ou du Conseil à des questions croisées. De cette façon, on obtient plus d'informations qu'à Westminster [1]. Le député John Prescott exprime la même opinion : il a réussi à provoquer un débat au Parlement européen sur les paiements et les transferts de la société British Petroleum, alors qu'il lui a été impossible de la susciter aux Communes. Selon lui, le Parlement européen peut soumettre la Commission à un contrôle détaillé et produire des preuves des violations du traité de Rome. Ainsi, on dispose au Parlement européen de toutes sortes d'armes de contrôle qui ne sont pas toujours disponibles dans les Parlements nationaux. Ce contrôle est principalement l'œuvre des commissions du Parlement européen.

E. L'emploi du temps d'un parlementaire européen

Les commissions où s'accomplit le véritable travail exigent beaucoup de temps de participation de leurs membres. Si les sessions plénières prennent 50 à 60 jours, la participation aux commissions est encore plus contraignante : les réunions d'une seule commission comptabilisent un minimum de 20 jours. A ce taux, les 112 parlementaires membres de deux commissions consacrent environ 40 jours par an à leurs réunions, soit dans l'ensemble une centaine de journées accaparées par les activités au Parlement européen. Selon le témoignage d'un député français, en plus des séances plénières, il ne se passe pratiquement pas de semaine où il ne doive assister à des réunions de commission ou de son groupe politique. En outre, les déplacements prennent beaucoup de temps car les réunions ont lieu à Bruxelles, à Strasbourg et à Luxembourg. D'après lui, il est dès lors difficile de participer à fond à la vie d'un Parlement national. Et le député Zeller reconnaît qu'il est souvent absent de Paris, mais qu'il s'arrange quand même pour assister aux grands débats politiques, à ceux qui lui tiennent à cœur. En revanche, il estime ne plus pouvoir travailler à la stratégie politique de son groupe, ni être actif dans une commission au niveau national [1]. Ce témoignage d'un jeune député pose de manière concrète le problème du double mandat en soulevant la question de la surcharge des parlementaires européens.

1. K. Featherstone, « Labour in Europe : the work of a national party delegation to the European Parliament », ECPR Workshop, Grenoble, April 1978, p. 11 et 12.

1. *Interview d'Adrien Zeller,* député réformateur du Bas-Rhin, *Trente jours d'Europe,* mars 1976.

D'autres observateurs qui suivent depuis longtemps l'évolution du Parlement européen sont d'avis que l'on y travaille énormément. Des éléments d'évaluation plus précis sont fournis par une enquête récente que K. Featherstone a menée auprès des parlementaires travaillistes au Parlement européen [1]. Cette enquête confirme qu'en moyenne les membres passent 5 jours pleins lors des séances du Parlement européen et environ 8 jours par mois dans les commissions. Cette participation active des membres travaillistes ne semble pas le fait de tous les membres du Parlement européen : en réponse à une enquête par questionnaire écrit sur un échantillon de 66 parlementaires, 41 % déclarent consacrer 5 jours aux séances plénières et 32 % 8 jours aux réunions de commission. Au total, la grande majorité (86 %) passe 3 à 5 jours par mois au Parlement, alors qu'un groupe représentant 46 % accorde le même temps aux commissions. Cette enquête vérifie les expériences des Parlements nationaux où un bon tiers de parlementaires participent assidûment aux travaux des Chambres.

Les résultats de cette enquête sur échantillon donnent des moyennes assez élevées par parlementaire et par mois, soit 4,4 jours pour les sessions plénières et 5,7 jours pour les réunions de commissions. Si l'on calcule sur dix sessions annuelles et dix mois de travail pour les commissions (20 réunions en moyenne par an), on obtient 44 et 57 jours, soit environ 100 jours par an qui représentent (sans compter les réunions de groupes politiques) plus du tiers du temps disponible des députés européens.

Cependant, en raison des déplacements, les parlementaires européens consacrent un temps effectif plus important. Les tâches au Parlement européen et le temps passé en voyage absorbent bien plus qu'un tiers des 250 jours ouvrables des parlementaires européens. Les résultats de l'enquête indiquent que la moyenne de présence des parlementaires européens socialistes aux réunions de leur groupe politique se situe autour de 47 jours (55 pour les travaillistes britanniques). Ces diverses indications ne tiennent pas compte des déplacements ni de la participation active sous forme de rapports, opinions et discours. A titre d'exemple, chaque député prononce en moyenne plus d'un discours par mois au Parlement européen. Ces moyennes ne disent pas grand-chose sur l'activité déployée par le noyau dynamique du Parlement européen. Elles passent sous silence quelques cas exceptionnels, tel celui de lord Bruce : ce travailliste britannique a consacré 132 jours en tant

1. Article cité de Featherstone, p. 2 et 38.

que rapporteur du budget 1977 à interviewer les membres de la Commission, à préparer les questionnaires, à rédiger des documents, dont un de 4 000 pages, à être présent à toutes les séances plénières qui ont duré pendant 52 jours, à rédiger et à prononcer cinq discours fleuves sur le budget [1].

F. Une semaine au Parlement européen

Le film d'une semaine de la vie du Parlement européen, réalisé par Marion Bywater, offre une image vivante de ces activités [2].

Lundi : installation et début de la session. Lundi 9 février 1976, quatre heures et demie du matin. Près de Kilkeny, en Irlande, le réveil sonne pour le député du Parlement européen qui doit être à Strasbourg, à mille kilomètres de là, pour le début de l'après-midi. A Palerme en Sicile, à Nyborg au Danemark, bref, des quatre coins de la Communauté, on se prépare pour la semaine strasbourgeoise de la session du Parlement européen. Du train de Bruxelles débarquent encore une poignée de fonctionnaires du secrétariat du Conseil des ministres, des diplomates, des journalistes et les employés du Parlement en poste au Berlaymont, un service de presse, et le personnel chargé des commissions. La grande migration se fera cependant à partir de Luxembourg. Ce lundi matin ce sont 700 personnes — la moitié du personnel — qui s'apprêtent à prendre le chemin de Strasbourg. 40 tonnes de matériel les auront précédées — bien que les documents de la Commission européenne fassent l'objet de stocks rigoureusement identiques à Bruxelles, à Luxembourg et à Strasbourg.

En tout et pour tout donc — sans oublier les deux ministres luxembourgeois venus répondre à des questions au nom du Conseil des ministres — un millier de personnes s'installent à Strasbourg pour la semaine du 9 au 13 février 1976. La session commence formellement le lundi à 17 heures. Mais dès le début de l'après-midi se sont déroulées des réunions de commissions ou de groupes politiques pour discuter de stratégie, de tactique de vote, d'amendements à déposer. A six heures a lieu la dernière réunion de la commission des budgets avant le débat sur les prix agricoles.

1. Featherstone, article cité, p. 6.
2. « Une semaine dans la vie du Parlement européen », *Trente jours d'Europe,* mars 1976, p. 5.

Mardi : programme de la Commission. Mardi, dix heures. Heure normale pour le Parlement européen, mais insolite pour certains, notamment les Britanniques habitués aux sessions qui commencent l'après-midi et se poursuivent tard dans la soirée. Mais cette fois-ci, ce sont justement les Britanniques que cet horaire arrange. Il leur permet de participer à une partie des débats agricoles, et en particulier James Scott-Hopkins peut faire connaître l'opinion (pas très favorable) de son groupe (conservateur) sur les propositions de prix agricoles avant de prendre l'avion, en compagnie des autres parlementaires britanniques travaillistes et conservateurs, pour participer l'après-midi à un vote aux Communes qui aurait pu (mais n'a pas) mener à une défaite du gouvernement britannique. Le groupe britannique parviendra à temps à Londres et sera de retour à Strasbourg jeudi, juste pour le vote du Parlement européen sur les prix. Tels sont les inconvénients du double mandat.

Entre-temps, les débats continuent. C'est François-Xavier Ortoli, alors Président de la Commission européenne, qui prend la parole en premier l'après-midi. Le débat sur ce discours ne doit avoir lieu que deux jours plus tard. François-Xavier Ortoli est donc suivi directement à la tribune par le commissaire agricole Pierre Lardinois, verre de lait à la main — comme autrefois Mendès France — pour illustrer qu'une consommation accrue serait le meilleur moyen de faire face au plus grand problème de l'heure : les excédents laitiers. Venu commenter les critiques de la matinée, le commissaire à l'agriculture trouvera peu de personnes pour l'écouter : l'agriculture est une affaire de spécialistes. Alors que l'hémicycle était presque plein pour le discours d'Ortoli, il ne restait plus que 60 personnes au début du discours de Lardinois, et une trentaine à la fin. Les déclarations agricoles se succèdent jusqu'à 20 heures.

Mercredi : les affaires étrangères et le camping. Le mercredi est le jour de la réunion hebdomadaire de la Commission européenne. Comme le veut la tradition, elle s'est déplacée sur le lieu de la session parlementaire. Ainsi, pendant qu'à l'hémicycle Gaston Thorn, Premier ministre et ministre des Affaires étrangères du Luxembourg, répond en sa qualité de président en exercice du Conseil communautaire à des questions sur la politique commune des transports, l'envoi d'un ambassadeur de la Communauté européenne en Guinée-Bissau, la situation au Proche-Orient et en Angola, la Commission prend la décision d'accorder une aide d'urgence de 1 100 000 francs au Guatemala pour l'achat de tentes, de couvertures, de médicaments, etc., pour les victimes des tremblements de terre, et décide également qu'il ne serait pas approprié d'accorder à

l'Irlande une dérogation pour l'application de la directive sur les salaires égaux entrée en vigueur la veille.

A l'hémicycle, le commissaire des Affaires étrangères, sir Christopher Soames, a rejoint Gaston Thorn pour répondre à des questions sur l'Espagne. Ils resteront sur la sellette l'après-midi pour des débats sur le dialogue Nord-Sud, la septième session des Nations-Unies sur les problèmes de développement et sur le Liban.

Jeudi : les prix agricoles, les interventions sur le discours d'Ortoli, la guerre de la morue et les nationalistes écossais. C'est aujourd'hui qu'auront lieu les débats les plus passionnés de la semaine : quelques paragraphes dans le rapport sur les prix seront revisés; un scrutin serré interviendra sur l'augmentation du prix du lait, qui nécessitera un vote par assis et levé avant que soit établi avec certitude que 52 membres appuyent la proposition de la Commission d'une augmentation en deux étapes et que 51 la rejettent.

L'action, néanmoins, semble se passer en dehors de l'hémicycle. Le matin, à la salle de presse, John Prescott, un travailliste dont la circonscription compte une forte proportion de pêcheurs, s'entoure d'une dizaine de journalistes à qui il explique pourquoi il appuie le point de vue islandais dans la guerre de la morue. Les conservateurs, pour leur part, distribuent des déclarations sur leur position en matière de répartition des sièges au Parlement élu au suffrage universel. Une heure plus tard, la presse est convoquée chez les nationalistes écossais, qui expliquent qu'ils ont écrit au président du Parlement européen pour savoir si l'Ecosse aurait droit à une représentation séparée au cas où le peuple écossais le souhaiterait après « l'indépendance ». L'après-midi, ce sera au tour du groupe démocrate-chrétien d'organiser une manifestation : encore une conférence de presse, cette fois sur les prix agricoles. Les propositions de la Commission lui semblant totalement inadéquates, il appuie le rapport de la commission de l'agriculture.

Vendredi : dernière journée pour spécialistes. On avait déjà hier, en fin d'après-midi, une ambiance de fin de session. Le TEE de 18 h 09 à destination de Luxembourg et Bruxelles avait accueilli bon nombre de partants. Le programme pour les fidèles du vendredi est, il faut le reconnaître, une affaire de spécialistes et, tant que subsistera le double mandat, les membres ont aussi à assumer des responsabilités dans leurs capitales. Rester pour discuter des changements dans le statut du personnel, des franchises fiscales pour les voitures et effets personnels en importation temporaire, etc.? D'autant

plus que dans tous les cas sauf le premier, le rapporteur demande au Parlement d'approuver la proposition de la Commission européenne. La séance de vendredi est levée à 11 heures.

Telle est, saisie sur le vif par Marion Bywater, l'activité des parlementaires européens lors d'une session à Strasbourg. L'élection directe, sans en changer la substance, imposera des contraintes plus précises et des responsabilités plus lourdes aux élus européens.

CHAPITRE V

Budget communautaire et Parlement européen

Le budget est par excellence l'affaire des Parlements. Ce sont ceux-ci qui adoptent le budget, qui décident d'augmenter les impôts et les charges financières et qui répartissent leur utilisation. Ce problème du financement de l'Etat est à l'origine du développement du Parlement britannique ainsi que d'autres Parlements continentaux. Les premières assemblées d'Etat réunies pour accorder des contributions financières au roi demandent à contrôler les recettes et les dépenses, à vérifier les comptes. Dès lors, on assiste à la naissance des pouvoirs budgétaires des Parlements. C'est autour de ces pouvoirs que surgiront également des conflits importants dans la formation des unions fédérales, notamment au moment où les contributions des Etats membres doivent être remplacées par les prélèvements directs de l'Etat fédéral. L'imposition directe des citoyens, des organisations et des sociétés par l'Etat fédéral va de pair avec l'accroissement des pouvoirs de contrôle du Congrès ou du Parlement fédéral. C'est la même logique qui préside au développement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

La proposition du président Hallstein présentée au nom de la Commission européenne en 1965 vise trois objectifs : la mise sur pied d'un mécanisme communautaire du financement de la politique agricole, l'établissement des ressources propres à la Communauté et, par voie de conséquence, l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. C'est le dernier point de ce « paquet » qui va provoquer la crise de la Communauté en été 1965 et le conflit avec le général de Gaulle. Tout en exigeant l'établissement du mécanisme financier pour la politique agricole, le général de Gaulle demeure réticent à l'égard des ressources propres qui seraient mises à la disposition de la Commission et prononce son veto contre l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen. Il accuse la

Commission de chercher à s'ériger en une véritable puissance financière : la grande crise de la Communauté éclate. La France pratique la politique de la chaise vide et se heurte à l'opposition de ses partenaires de la Communauté ainsi qu'à l'opposition des organisations et groupements socio-économiques qui forment un dense réseau autour de la Commission. La paralysie de la Communauté qui s'ensuit, le danger qu'elle fait peser sur l'économie des pays membres, provoquent de vives réactions du patronat et des agriculteurs français. Leurs demandes qui visent à préserver l'économie et l'agriculture française acquièrent une dimension politique du fait de la coïncidence avec la préparation des élections présidentielles. Ainsi, la crise européenne fait irruption sur la scène politique française. Le thème européen figure parmi les thèmes électoraux de la campagne et devient la plate-forme électorale du troisième candidat européen qui contribue à mettre en ballottage le général de Gaulle. La suite est bien connue : le général de Gaulle est élu au deuxième tour, et la France reprend sa place dans la Communauté après l'accord de Luxembourg de janvier 1966. Entre-temps, l'idée des ressources propres et du contrôle parlementaire fait son chemin : le principe confirmé en 1970 sera traduit en traité signé en 1975 et mis en application dès 1978. Désormais, le budget communautaire est alimenté par les prélèvements agricoles, par les droits de douane ainsi que par un pourcentage de la TVA. La réaction du général de Gaulle, la crise communautaire, ne font qu'illustrer l'importance du budget dans les sociétés politiques modernes.

1. Poids des budgets nationaux et du budget communautaire

Dans les années 1960, les dépenses du **secteur public** au Royaume-Uni, en France, en Allemagne, comprenant la sécurité sociale et les entreprises publiques, représentent 40 % des PNB de ces pays. Au début du siècle, après la Première Guerre mondiale, la part du secteur public était inférieure à 20 %. Elle n'était que de 10 % environ à la fin du XIX^{e} siècle. C'est dire que les dépenses du secteur public et le noyau central constitué par le budget sont devenus un élément essentiel des économies des sociétés avancées.

Pour illustrer l'importance de certains secteurs des budgets nationaux des pays membres de la Communauté, nous prendrons deux exemples : celui de la défense et de l'éducation. Certes, ces

deux secteurs relèvent exclusivement des Etats membres de la Communauté. Mais la défense, dans des Etats fédéraux tels que la République fédérale d'Allemagne et la Suisse, les Etats-Unis et le Canada, émarge au budget central de l'Etat fédéral, tandis que la charge de l'éducation est assumée principalement par les Etats membres.

En pourcentage du PNB de 1965, les dépenses militaires représentent moins de 2 % pour l'Irlande et le Luxembourg, entre 3 et 4,5 % pour le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas et la RFA (4,5 %), 5,5 % pour la France et 5,9 % pour le Royaume-Uni [1]. Quant à l'éducation, la majorité des pays de la Communauté y consacrent plus de 5 % de leur PNB, à l'exception de trois d'entre eux, dont l'effort financier dans ce domaine se situe en dessous de 4 %, à savoir la France (3,7 %) la RFA (3,4 %) et l'Irlande (3,3 %). Si on tient compte des dépenses pour l'éducation par habitant, le Danemark figure toujours en première position avec 122 dollars par habitant et l'Irlande en dernière position avec 32 dollars. Le Danemark est suivi par un groupe formé de quatre pays, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, entre 93 et 85 dollars par habitant, et un deuxième groupe constitué de la

BUDGET COMMUNAUTAIRE ET BUDGETS NATIONAUX

Année	PIB de la Communauté	Budgets nationaux	Budget communautaire	Budget communautaire %	
	en milliards d'unités de compte			du PIB de la Communauté	des budgets nationaux.
1973	868	228	4,6	0,53	2,0
1974	983	268	5,0	0,51	1,9
1975	1 111	337	6,2	0,55	1,8
1976	1 282	388	8,0	0,62	2,1
1977	1 376	406	9,6	0,70	2,4
1978	1 531	461	12,4	0,81	2,7
1979	1 671	-	14,7	0,88	-

Source : Trente jours d'Europe, septembre 1978, p. 27.

1. C. L. Taylor et M. C. Hudson, *World Handbook of Political and Social Indicators,* New Haven & London, Yale University Press, 1972.

France, l'Allemagne et l'Italie, entre 70 et 65 dollars par habitant. Les dépenses d'éducation représentent en 1965 3 832 millions de dollars pour l'Allemagne fédérale (3,4 % de 112 232 000) et 494 millions (3,6 % du PNB de 13 869 000 de dollars) pour la Suisse. En outre, dans ces deux Etats fédéraux, les Länder et les Cantons assument de nombreux services dont la police, ainsi que des tâches d'administration et d'exécution. La part des différentes composantes de l'Etat fédéral se reflète clairement dans la répartition du budget par niveau, à savoir le niveau du gouvernement fédéral, celui des Cantons et enfin le niveau des communes.

Bien qu'étant de 12 362 milliards d'unités de compte en 1978, le budget de la Communauté ne correspond qu'à 0,9 % du produit intérieur brut de la Communauté, soit environ 2,7 % de l'ensemble des budgets nationaux.

Si l'on compare l'impact du budget communautaire à celui du budget fédéral en Suisse, on constate que ce dernier, bien que ne s'élevant qu'à 1/3 des dépenses budgétaires (inférieur aux dépenses des cantons, égal aux dépenses des communes), représente 9 % du PIB suisse. Le budget fédéral, considéré pourtant comme modique, a un poids 16 fois plus élevé que le budget communautaire par rapport aux PIB respectifs.

Pour une population de 6,5 millions d'habitants, le budget fédéral est de 3,7 milliards d'UCE, alors que pour une population de 258 millions dans la Communauté, le budget communautaire n'est que de 6,2 milliards d'UCE : ainsi, pour une population 40 fois plus nombreuse, la Communauté européenne ne dispose que d'un budget à peine 2 fois plus important que celui de l'Etat fédéral en Suisse.

Par ailleurs, la part du budget fédéral dans les dépenses publiques est 20 fois plus élevée que celle du budget communautaire; cette différence s'atténue légèrement lorsqu'on prend en considération le fait que les budget nationaux pèsent davantage dans la Communauté (30 % du PIB) qu'en Suisse (24 % du PIB). De plus, cet écart tend à se réduire car le pourcentage du budget communautaire du PIB par rapport aux budgets nationaux s'accroît rapidement alors que cette relation demeure relativement stable en Suisse. Ainsi, de 1975 à 1978, ce rapport est passé dans la CE de 0,55 % du PIB et de 1,8 % des budgets nationaux à 0,81 % et 2,7 % respectivement. En considérant la part modeste de la Communauté dans la solution des problèmes à dimension européenne — acier, textile, énergie, aéronautique, économie, chômage, pollution — il est raisonnable de prévoir que cette évolution se poursuivra même si la Communauté continue à se cantonner dans des interventions ponctuelles et des actions de coordination et d'orientation.

Cependant, cette comparaison globale avec les budgets nationaux et le budget fédéral suisse n'est que partiellement correcte. En réalité, les domaines couverts par la Communauté ne forment qu'une partie réduite des domaines auxquels correspondent les grands secteurs des budgets nationaux. Ainsi, le budget communautaire ne comprend pas des dépenses aussi substantielles que celles que les Etats européens consacrent à la défense et à l'éducation, ainsi qu'à divers services publics tels que les PTT, les chemins de fer et les routes nationales. Dans ces conditions, peut-on valablement comparer le budget communautaire aux budgets nationaux?

Le budget 1978 de la Communauté européenne, remarque-t-on, est 3,5 fois supérieur au budget irlandais et égal à la moitié du budget belge. Quel est le sens de ces comparaisons qui portent sur des domaines fort différents? Un seul peut-être, qui consiste à rendre compte d'une manière globale du poids du budget communautaire et de son incidence politique. Là encore, des doutes sont permis car le budget communautaire, malgré son poids général faible, peut avoir une forte incidence dans un secteur particulier et sensible tel que l'agriculture. Enfin, cet aperçu du système budgétaire de la Communauté européenne éclaire le rôle important que le Parlement européen est appelé à jouer, à présent comme à l'avenir, dans le domaine budgétaire. C'est un aspect auquel les électeurs européens ne devraient pas rester indifférents.

2. Structure du budget communautaire

Le budget de la Communauté est alimenté de la façon suivante : 39 % correspondent aux droits de douane, 43 % à la TVA et 16,7 % aux prélèvements agricoles [1].

Il ressort des tableaux suivants qu'environ 56 % des recettes du budget communautaire, soit la majorité, proviennent du produit des droits de douane et des prélèvements agricoles perçus aux frontières extérieures de la Communauté. Le reste est couvert par un taux de TVA de 0,64 %, taux pour lequel le plafond a été fixé à 1 %. Cependant, deux pays seulement ayant promulgué la législation

1. « Le Parlement européen et le budget communautaire », *30 Jours d'Europe*, septembre 1978.

Les recettes de la Communauté pour 1978

	UCE (en milliers)	%
Droits de douane	4 833 000	39,0
Prélèvements agricoles	2 063 000	16,7
T.V.A.	5 330 305	43,1
Autres, y compris les retenues effectuées sur les rémunérations du personnel	135 700	1,1
	12 362 004	

Recettes ventilées par pays en milliers d'UCE

Pays	Prélèvements agricoles	Droits de douane	T.V.A.	Total	%
Belgique	290 500	323 000	276 448	888 948	7,2
Danemark	56	170 000	147 868	373 768	3,0
Allemagne	430 600	1 469 000	1 735 837	3 633 437	29,4
France	190 500	740 000	1 330 008	2 261 308	18,3
Irlande	16 500	47 000	40 503	104 003	0,8
Italie	396 100	485 000	565 754	1 446 854	11,7
Luxembourg	100	4 000	11 572	15 672	0,1
Pays-Bas	400 000	490 000	340 738	1 291 338	10,4
Royaume-Uni	222 200	1 107 000	880 776	2 209 976	17,9
Solde (retenues effectuées sur les rémunérations du personnel, recettes diverses, etc).....				135 699	
Total général	2 063 000	4 833 000	5 330 305	12 362 005	

nécessaire avant janvier 1978, le solde de ce budget doit être couvert par les contributions de chacun des pays en fonction du pourcentage que représente son PNB dans le PNB de la Communauté. Quant au budget de dépenses de la Communauté en 1978, il s'élève à 12 362 000 000 UCE, dont 73,87 % sont attribués à l'agriculture. Pratiquement, la responsabilité de toutes ces dépenses, en dehors de celles attribuées aux autres institutions, 1,80 %, sont de la responsabilité de la Commission. Ces dépenses se subdivisent en deux catégories principales : les dépenses d'intervention, qui représentent l'essentiel avec 88,1 %, et les dépenses de fonctionnement qui ne totalisent que 5,6 % de l'ensemble du budget communautaire, soit 550 000 000 unités de compte.

Dans le domaine des dépenses d'intervention, ce sont les dépenses de l'agriculture qui représentent 73,87 %. Ce montant élevé de plus de 9 milliards d'unités de compte est attribué à la politique d'orientation et de garantie agricole que la Commission a la charge d'exécuter. Cette intervention financière substantielle dans le secteur agricole a une signification politique du fait même que la Communauté est devenue le principal centre de décisions concernant l'agriculture. Les décisions sur les prix et les interventions financières qui se pratiquent au niveau communautaire touchent directement les agriculteurs, qui représentent en 1975 8,7 % de la population active dans la Communauté. Cette situation explique l'attention que vouent les agriculteurs et leurs organisations professionnelles, nationales et communautaires, à la Communauté européenne et les réactions souvent vives que provoque la politique agricole. La Communauté européenne a un poids politique en raison de la position qu'occupent les agriculteurs dans leurs pays. Cette situation ne manquera pas de se faire sentir lors des élections européennes.

Environ 15 % des autres dépenses d'intervention sont consacrées au secteur social, aux dépenses dans les régions, aux dépenses de recherche, ainsi qu'à différentes interventions dans les secteurs de l'énergie, de l'industrie et des transports; à ces interventions à l'intérieur de la Communauté s'ajoutent les contributions de la Communauté à la coopération et au développement dans le cadre de l'ACP. Les dépenses qui figurent au titre de ces autres activités ne reflètent que partiellement et imparfaitement la contribution de la Communauté : en effet, le plus souvent, dans ces domaines, le rôle de la Communauté consiste principalement à prendre des initiatives, à promouvoir certaines activités, à les coordonner, ainsi qu'à faciliter leur exécution. Néanmoins, bien que réduites en termes de dépenses communautaires, ces activités d'impulsion entraînent un certain nombre d'interventions coordonnées au niveau national.

L'existence des ressources propres de la Communauté, son fonctionnement financier plus autonome, exigent une participation active du Parlement européen, d'autant plus que les Parlements nationaux ne sont associés à ce processus qu'indirectement. Dans la réalité, l'élaboration et l'adoption du budget dépendaient uniquement du Conseil, tandis que son exécution était confiée à la Commission. Ainsi, dans le système initial, la Commission assumait une grande responsabilité d'exécution et de gestion des fonds communautaires, sans être soumise à un contrôle démocratique

réel exercé soit par les Parlements nationaux, soit par le Conseil lui-même. Dès lors, il était naturel qu'en raison de l'accroissement des ressources propres le Parlement européen intervienne dans le processus d'élaboration, puis soit appelé à contrôler l'exécution du budget communautaire.

Principaux éléments de dépenses
du Budget de la Communauté en 1978
(en milliers d'UCE)

		crédits en milliers	%
Commission			
crédits d'intervention			
Secteur agricole	(DO)	9 131 743	73,87
Secteur social	(DNO)	559 107	4,52
Secteur régional	(DNO)	525 000	4,25
Secteur recherche-énergie industrie-transport	(DNO)	294 255	2,38
Secteur coopération au développement	(DO)	380 942	3,08
crédits de fonctionnement			
Personnel	(DNO)	387 433	3,13
Fonctionnement	(DNO)	105 740	0,86
Information	(DNO)	13 018	0,11
Aides et subventions	(DNO)	43 308	0,37
Divers : Remboursement aux Etats membres		694 600	5,62
autres institutions			
(PE, Conseil, Cour de justice, Cour des comptes)	(DNO)	224 857	1,82

C'est pourquoi le nouveau système qui a été mis sur pied par le traité de Luxembourg de 1970, puis transformé et étendu par le traité de Bruxelles en 1975, accorde au Parlement européen un **pouvoir de co-décision budgétaire,** ainsi qu'un droit de regard sur les propositions législatives de portée générale qui impliquent des conséquences financières. Ce nouveau système est calqué en gros sur le système qui fonctionne dans les pays membres de la Communauté. Comme dans l'histoire des Parlements, le pouvoir budgétaire communautaire constitue aussi la clé de voûte du contrôle démocratique dans la Communauté : la Commission prépare l'avant-projet du budget, en saisit le Conseil, mais le Parlement européen intervient dès le début du processus en formulant des propositions de modification puis en arrêtant le budget communautaire. Le Parlement européen dispose même du droit de rejeter l'ensemble du budget pour des raisons graves. Une telle décision provoquerait néanmoins une crise institutionnelle dans la Communauté, un conflit avec le Conseil que les auteurs du traité ont cherché à éviter par l'instauration d'une procédure de conciliation.

Ainsi qu'il apparaît à la lecture du budget communautaire, celui-ci n'est plus principalement un budget de fonctionnement, mais également un budget d'intervention; de ce fait, il tend à devenir un instrument de la politique économique et sociale de la Communauté. En effet, sa structure correspond essentiellement au développement des activités fondamentales dans la Communauté. Dans son examen du budget communautaire, le Parlement européen cherche désormais à dégager une conception de la politique budgétaire. C'est ainsi qu'au cours des discussions qui ont eu lieu en 1978, il a souligné certains aspects positifs de la politique agricole (stabilité des prix, diminution des importations, augmentation des revenus des agriculteurs), mais aussi des aspects négatifs qui apparaissent notamment dans le déséquilibre qu'accuse le budget dont une très grande partie est consacrée aux dépenses du FEOGA. Il a insisté notamment pour que l'équilibre entre la politique de soutien des marchés et la politique d'orientation soit amélioré. En relation avec le budget social qui, bien qu'en forte augmentation, demeure modique, le Parlement a estimé que l'effort communautaire devrait porter principalement sur les couches les moins favorisées de la population : personnes âgées, chômeurs, femmes, jeunes et travailleurs migrants. La politique sociale, parent pauvre dans la Communauté, pourrait être appelée à devenir une pièce importante de l'union économique. De même, une politique

régionale efficace est indispensable si l'on désire éviter que le fossé ne continue à s'élargir entre les régions riches et les régions pauvres de l'Europe. Les parlementaires européens estiment que le Fonds régional actuel ne permet pas de neutraliser cette tendance aux disparités croissantes; ils préconisent à cet effet de procéder à des transferts financiers des régions à croissance élevée vers les régions à faible croissance.

A plusieurs reprises déjà, le Parlement a affirmé son opinion au sujet de la politique de promotion et de soutien que devrait développer la Communauté. Selon lui, il conviendrait de prendre certaines mesures pour développer l'industrie européenne en renforçant notamment la technologie de pointe, ainsi qu'en intervenant dans les secteurs touchés par des crises internationales, tels que la sidérurgie, le textile, l'aéronautique, l'informatique et la construction navale. Cette politique impliquerait un certain nombre de mesures visant à assurer le financement de la recherche et sa coordination dans certains secteurs industriels avancés, dans le domaine de la fourniture d'énergie et de matières premières, des investissements, ainsi que dans le secteur des transports. Comme dans les Parlements nationaux, le budget offre une occasion pour débattre de l'ensemble de la politique communautaire et pour demander des interventions dans divers secteurs en difficulté. Tout en exigeant un effort budgétaire supplémentaire, le Parlement européen a estimé que ces interventions permettraient finalement de réaliser une économie globale car les dépenses totales seraient moins élevées que si ces mesures étaient prises séparément par chaque pays. Il ne s'agirait pas de substituer une action communautaire à la responsabilité nationale, mais simplement de concevoir des politiques harmonisées et de prévoir un minimum de soutiens financiers pour les promouvoir et les coordonner.

3. La procédure budgétaire

En mars 1977, la Commission a transmis pour la première fois au Parlement européen l'évaluation globale des problèmes budgétaires de la Communauté. L'examen de cette évaluation a permis aux parlementaires de donner un avis général et d'attirer l'attention sur des points fondamentaux. En mai 1977, ayant été amené à examiner l'avant-projet du budget présenté par la Commission,

le Parlement a exprimé l'avis que ce document constituait une base pour un débat politique constructif sur la politique budgétaire de la Communauté en 1978. Les dépenses prévisionnelles contenues dans cet avant-projet ont été ultérieurement réduites par le Conseil des ministres qui a transmis le projet du budget au Parlement européen en août 1977. Le Parlement européen a estimé alors que ce projet de budget retenu par le Conseil constituait un budget stagnant qui ne pouvait contribuer à rétablir l'équilibre économique dans la Communauté, ni à résoudre les grands problèmes de l'emploi ou de l'écart grandissant entre régions riches et pauvres.

Répondant aux demandes du Parlement européen, le Conseil des ministres lui adressait une lettre rectificative au projet du budget qui rétablissait un certain nombre de dépenses (640 millions d'unités de compte). Le projet ainsi rectifié fut réexaminé par la commission des budgets du Parlement qui fit notamment trois observations : la situation économique s'était modifiée au cours de l'été et plusieurs des pays membres semblaient favorables à des stratégies budgétaires plus expansionnistes; l'extension envisagée pour le budget communautaire n'était pas suffisante pour avoir une incidence perceptible sur l'inflation; enfin, il était indispensable de développer une certaine politique fondamentale de la Communauté. A la suite de quoi, le Parlement européen vota des amendements qui visaient à augmenter les crédits de paiement de budget de presque 400 millions d'UCE, dont le Conseil n'accepta qu'une partie. A l'instigation de sa commission budgétaire, le Parlement européen adopta une résolution par laquelle il maintenait les amendements, notamment ceux qui portaient sur la politique énergétique, régionale et industrielle, sur l'aide aux pays en voie de développement et sur l'importance des effectifs de la Commission européenne. L'écart qui séparait les points de vue des deux institutions, Conseil et Parlement, fut comblé au cours des réunions de conciliation qui amenèrent le Conseil à faire plusieurs concessions. Enfin, l'acceptation par les ministres des amendements adoptés par le Parlement européen lors de la deuxième lecture du budget du 15 décembre augmentait de 170 millions les crédits de paiement. Le budget fut arrêté par le Parlement européen. Tels sont présentés en raccourci les méandres de cette procédure budgétaire. Il faut néanmoins ajouter que la portée des pouvoirs du Parlement européen dans ce domaine varie selon le type de dépenses : d'après le traité, le Parlement européen peut voter à la majorité de tous ses membres des amendements concernant les **dépenses non obligatoires**; en revanche, il ne peut qu'adopter des propositions de modification

concernant les **dépenses obligatoires,** c'est-à-dire celles qui découlent directement des obligations prévues par le traité. Dans ce système, le Parlement a bien plus d'emprise directe sur les dépenses non obligatoires du budget communautaire, représentant environ 15 à 20 % du budget total, que sur les dépenses obligatoires. La procédure de concertation ou de conciliation entre les deux institutions permet cependant au Parlement européen d'influencer également les décisions concernant les dépenses obligatoires.

En regard des dépenses obligatoires, le Parlement européen n'a pas la faculté de rejeter les changements adoptés par le Conseil comme il peut le faire dans le domaine des dépenses non obligatoires à la majorité de ses membres et des trois cinquièmes des votes exprimés. Ainsi donc, le Parlement européen est en position de se prononcer en dernière instance sur le budget relatif aux dépenses non obligatoires. Enfin, si le conflit devait porter sur plusieurs aspects du budget, le Parlement européen a la faculté de rejeter le budget globalement à la majorité des membres et à la majorité des deux tiers des votes exprimés. Dans ces circonstances, le Conseil et la Commission sont obligés de soumettre un nouveau projet de budget. Mais, ainsi que nous l'avons dit, cette situation équivaudrait à une crise profonde dans la Communauté. On peut penser que le Parlement européen n'usera de cette arme qu'en cas d'extrémité, ce qui ne l'empêchera pas d'ailleurs de laisser planer cette menace au cours d'un conflit. Tous ces éléments indiquent que, dans le domaine clé qu'est le budget de la Communauté, le Parlement européen dispose de pouvoirs réels qui lui permettent d'entamer des négociations sans être réduit au départ dans une position d'infériorité. En matière budgétaire, l'équilibre institutionnel est mieux respecté, d'autant que le Conseil adopte le projet de budget à la majorité pondérée de ses membres et non plus à l'unanimité.

A l'instar des Parlements nationaux, le Parlement européen n'a pas seulement un pouvoir de co-décision dans le processus budgétaire, mais il dispose aussi d'un pouvoir de contrôle. Cette double action parlementaire garantit l'efficacité de l'exercice du pouvoir budgétaire. Afin que les comptes de la Communauté soient systématiquement examinés et vérifiés, le Parlement européen a lancé l'initiative pour la création d'une Cour des comptes qui a été instituée par le traité de 1975. Conçue sur le modèle des Cours des comptes qui fonctionnent dans plusieurs Etats membres, elle assiste le Parlement européen dans le contrôle des dépenses dans la Communauté et lui prépare un rapport sur la base duquel le Parlement européen donne décharge à la Commission et aux institutions communautaires. La Cour des comptes est dotée des effectifs en personnel, des moyens et des compétences qui lui permettent de faire des enquêtes et des rapports sur l'emploi des ressources dans la Communauté européenne et dans les pays membres. Ce système de contrôle financier est cité comme une des grandes réalisations du Parlement européen avant même son élection au suffrage direct [1].

Quelle que soit l'importance de certaines tâches qu'accomplit le Parlement européen, force est de conclure qu'il n'exerce que partiellement les fonctions qui sont normalement remplies par les Parlements nationaux. Certes, une fois élu, il renforcera la légitimité globale de la Communauté ainsi que le contrôle démocratique sur les institutions communautaires; il exercera plus largement son rôle de lieu de débat public et de réseau de communication et d'information. Mais son emprise sur le processus législatif dans la Communautée européenne restera marginale, à moins d'un accroissement de pouvoirs ou d'une insertion plus visible dans la réalité. En effet, la création des normes générales et leur approbation demeurent la responsabilité du Conseil agissant sur proposition de la Commission. Ainsi à la différence des Parlements nationaux, le Parlement européen ne remplit pas la fonction de légitimation continue des normes et des lois qui conditionnent directement la vie des citoyens et de leurs associations. Même si les Parlements nationaux interviennent en fait moins activement dans les processus législatifs, ils conservent la faculté de les approuver et, partant, de leur attribuer une légitimité démocratique. De même, la part du Parlement européen est congrue dans le choix et dans la nomination des membres de la Commission, voire dans le contrôle effectif de leurs activités, bien que ce dernier pouvoir soit expressément prévu par les traités constitutifs. En revanche, le Parlement européen a acquis un véritable **pouvoir de co-décision** dans le domaine budgétaire. Ce pouvoir joint à l'élection directe va-t-il donner une nouvelle impulsion aux activités du Parlement européen? Quels que soient nos souhaits ou nos prévisions, le rôle qui sera dans la pratique celui du Parlement européen est largement tributaire des moyens dont il disposera et de la manière dont il les utilisera.

1. John Taylor, *Achievements of the European Parliament,* paper presented to the Research Committee on European unification, IPSA, Luxembourg, mai 1978, p. 11-13.

CHAPITRE VI

L'action des groupes d'intérêt au Parlement européen

Le Parlement européen apparaît pour l'heure comme une institution distante, travaillant de manière intense mais discrète, loin des regards des citoyens, hors d'atteinte des groupes d'intérêt. Son élection le projettera dans le public, le rendra plus visible et l'obligera peut-être à sortir de son isolement involontaire. Tenu à l'écart du processus de décision, des réalités socio-économiques, sans racines ni fondements politiques, le Parlement européen était condamné à un rôle secondaire. Ses messages, discours et résolutions ne passaient pas auprès du grand public; à peine captaient-ils la curiosité de quelques chercheurs ou militants européens. Le Parlement européen est demeuré à ce jour l'affaire de spécialistes et parfois de touristes. Le peu d'intérêt que lui portaient les groupes de pression n'était-il pas un indicateur de son influence réduite dans la Communauté? Cependant, dans la mesure où la part du Parlement européen dans le processus délibératif croîtra, l'attention du public et surtout des groupes d'intérêt tendra à devenir plus marquée et plus soutenue. Les bouilleurs de cru européens ne feront peut-être pas leur apparition dès le lendemain des élections au Parlement européen. Mais le Parlement européen pourrait bien devenir, parallèlement à l'augmentation de son influence, une des cibles de groupes socio-économiques, voire de nouveaux groupes d'intérêt public. Dès lors, il nous semble intéressant de connaître un peu mieux les relations que le Parlement européen a entretenues avec les groupes d'intérêt. En anticipant son évolution, ceux-ci ont cherché à se placer, à se réserver les accès auprès du Parlement européen et de ses membres. De son côté, en convoquant des auditions avec les groupes et les intéressés, le Parlement européen n'a-t-il pas cherché à utiliser à son profit le dialogue organisé avec les forces extra-parlementaires?

1. Attitudes et comportements des groupes envers le Parlement européen [1]

On peut trouver au sein du Parlement européen une certaine représentation des intérêts en raison de la profession des membres ou de leurs affiliations. Voici deux exemples bien connus : les députés sociaux-démocrates allemands appartiennent souvent aux syndicats (DGB); des parlementaires des régions agricoles siègent fréquemment à la commission de l'agriculture. Cependant, c'est le système des clivages de partis, neutralisé en certaines occasions par des solidarités nationales, qui constitue le principal mobile d'orientation. L'impulsion en faveur des intérêts professionnels doit donc normalement venir de l'extérieur selon les techniques habituelles de la pression des groupes. Disons d'emblée que cette pression n'est ni très intense ni très élaborée, certains groupes n'ayant que des contacts sporadiques avec le Parlement et ne semblant pas trop se préoccuper de ses activités. D'autres ont établi des relations plus suivies mais nous avons relevé une propension à laisser aux groupes nationaux membres la charge d'entretenir les rapports avec les parlementaires européens. Il est clair que ce manque d'intérêt tient à la faiblesse des pouvoirs réels de cette Assemblée.

Sans attribuer la même importance au Parlement européen qu'aux Parlements nationaux, le COPA — organisation centrale des agriculteurs européens — et les associations professionnelles qui lui sont affiliées ne le négligent pas pour autant. Divers contacts sont maintenus avec le Parlement et son secrétariat. Tout d'abord le COPA envoie régulièrement ses prises de position au Parlement européen, aux groupes parlementaires ainsi qu'au secrétariat. Le secrétariat du COPA a des contacts avec les commissions, avec les fonctionnaires du Parlement. Peu à peu le COPA a pris l'habitude d'envoyer l'un de ses agents aux séances du Parlement européen à Strasbourg. Cependant les contacts directs entre le COPA et le Parlement ne sont pas très fréquents, et l'action semble revêtir plus d'importance aux yeux des organisations nationales membres. La Commission du Marché commun de la Confédération internationale des betteraviers européens nous a indiqué que les contacts avec le Parlement européen se nouent le plus souvent par l'intermédiaire des associations betteravières nationales qui sont chargées

1. J. Meynaud, D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne,* Bruxelles, Institut de Sociologie, ULB, 1971, p. 581 sq.

d'informer les représentants de leur pays à la commission de l'agriculture du Parlement. Parallèlement,le COPA, il est vrai, entretient des rapports avec certains parlementaires responsables de la politique agricole. Ceux-ci, généralement assez compétents dans les différents secteurs agricoles, exercent une certaine influence au plan national tant dans les Parlements que sur les organisations professionnelles. Cependant, même ces contacts se font le plus souvent par l'intermédiaire des dirigeants des organisations nationales. Ceux-ci ont d'ailleurs intérêt à nouer et à conserver des rapports avec les parlementaires responsables de la politique agricole dans le Parlement européen d'autant que ces mêmes hommes ont de l'influence sur le plan national. Les pouvoirs budgétaires du Parlement européen et son élection auront une incidence directe sur l'évolution des relations entre les organisations professionnelles et le Parlement européen.

L'étude des comportements patronaux aboutit à des conclusions qui ne diffèrent pas fondamentalement des précédentes. Le groupe patronal transmet régulièrement, lui aussi, ses prises de position au Parlement européen et à ses divers organes : mais cette communication est affaire de routine et ne saurait, à elle seule, être considérée comme un indice de la recherche d'une influence auprès de l'assemblée. Comme le COPA, l'UNICE envoie l'un de ses dirigeants à Strasbourg. Chez les groupes industriels par branche, certains, en particulier Eurocoton, ont de bons contacts avec le Parlement et sont en mesure d'intervenir au niveau des commissions bien qu'en règle générale ces relations soient peu efficaces. Dans le domaine du commerce, la FIGED a déclaré avoir quelques accès à l'assemblée par le truchement de parlementaires allemands issus du commerce. L'UNICE et d'autres groupes patronaux admettent que le Parlement peut avoir un certain intérêt comme fournisseur d'informations utiles ou d'études bien faites mais ils ne lui attribuent que très peu d'importance comme centre de décision et, partant, n'accomplissent pas d'effort particulier pour influer sur ses décisions.

La position des syndicats est bien proche de ces tendances. Les syndicats européens se sont toujours prononcés en faveur d'une extension des compétences du Parlement européen mais ils sont bien obligés d'admettre que pour le moment l'influence de celui-ci reste marginale. Dès lors, comme ils ne disposent pas de beaucoup de moyens, les syndicats ont des rapports limités avec l'assemblée. Voici quelques années, le secrétariat de la CISL s'est efforcé de nouer des contacts avec des parlementaires européens proches de son idéologie : il ne paraît pas que dans l'ensemble l'opération

ait été facile ou productive. Il semble que l'action des syndicats à l'égard du Parlement européen se borne le plus souvent aux échanges d'informations et à l'envoi de la documentation aux parlementaires proches de leurs préoccupations.

En définitive, les groupes communautaires, même quand ils négligent pas complètement le Parlement, ont à son égard une attitude de détachement. En quelques occasions, les commissions du Parlement ont eu recours aux services d'experts appartenant en fait à des organisations professionnelles; tel a été le cas pour la commission de l'agriculture notamment en 1965 avec les représentants de l'Association de l'industrie laitière de la Communauté européenne. D'autre part, la commission de l'agriculture a la possibilité d'avoir des échanges de vues avec diverses organisations professionnelles à l'occasion des voyages d'étude qu'elle accomplit en diverses régions de la Communauté. Mais ces différents contacts restent peu fréquents et ne semblent pas avoir de caractère systématique.

Si l'on en croit Karl Heinz Neunreither, fonctionnaire du Parlement, de telles démarches, que ce soit auprès des membres, des commissions ou des groupes politiques, ont été très peu nombreuses dans le passé : en fait, selon ce témoin direct des activités du Parlement, de telles interventions se réduisent à une série de cas uniques [1]. Les cas que mentionne Neunreither sont rares. Tout d'abord, celui de la législation antitrust dont l'étude préalable était du ressort de la commission du marché intérieur (établissement du rapport Deringer sur la base duquel s'ouvrit en séance plénière, le 19 octobre 1961, le débat relatif à la proposition de la Commission) : d'après Neunreither la commission aurait été l'objet non seulement de quelques démarches consistant principalement dans l'envoi de prises de position mais encore de pressions au sens classique du terme, telles qu'on les connaît dans les Parlements nationaux. La commission du Parlement proposait divers amendements au texte de la Commission, les plus notables consistant dans la suppression des articles 5 et 6 qui font obligation aux cartels de cette prescription par un régime de transition. Cette suppression fut combattue par le groupe socialiste et finalement l'assemblée se rangea à son avis.

1. « Wirstchaftsverbände in Prozess der europäischen Integration », in *Politische Dimensionen der europäischen Gemeinschaftsbildung*, herausgegeben von Carl J. Friedrich, Köln und Opladen, Westdeutscher Verlag, 1968, p. 416-419.

Le second des cas signalés concerne l'élaboration du rapport sur l'harmonisation des législations relatives aux produits pharmaceutiques. Des influences de groupe se seraient manifestées pour obtenir certaines modifications au texte du rapport : satisfaction aurait été donnée sur plusieurs points aux groupements intéressés. Neunreither cite enfin le cas d'une intervention faite par une association française de presse en vue de susciter divers changements à un rapport qui, sous sa forme initiale, aurait pu provoquer des réactions du gouvernement français.

Dans les cas ainsi analysés, les groupes intéressés par le problème en discussion se sont départis de la réserve habituelle des groupes européens à l'égard de l'assemblée : il ne s'agit pas seulement de la communication des résolutions ou de documents mais d'interventions précises dans le processus délibératif notamment auprès du rapporteur de la commission en cause. De telles pressions sont plus fréquentes dans les Parlements nationaux où elles revêtent des formes très diverses. Cependant, même au plan national, les groupes tendent à concentrer leurs efforts de pression sur les exécutifs dans la mesure où leurs pouvoirs se sont accrus. La situation est différente à Strasbourg où le poids réel des rapports et des avis du Parlement européen n'est pas équivalent aux décisions des Parlements nationaux.

Rappelons en dernier lieu les efforts de tous les députés italiens moins un en février 1962 pour bloquer l'adoption par le Parlement d'une résolution ayant trait à une politique commune de l'énergie. Le texte en question était un programme de coordination soumis par le groupe Inter-Exécutif au Conseil le 10 janvier 1961. Lors des débats devant le Parlement, les députés italiens firent plusieurs discours et présentèrent de nombreux amendements, les uns et les autres orientés vers une politique de libéralisation du marché de l'énergie. Finalement la campagne italienne se solda par un échec mais l'on eut le spectacle peu banal d'un texte adopté (le 20 février 1962) par une majorité embrassant cinq nationalités et trois partis contre la quasi-totalité des députés italiens de tous les partis [1].

Or, si l'on en croit l'auteur d'un ouvrage sur le Parlement européen, Murray Forsyth [2], l'attitude adoptée par la délégation

1. Il faut toutefois rappeler l'absence des communistes et des socialistes nenniens (PSI) de la délégation italienne à cette époque.

2. *The Parliament of the European Communities,* Londres, 1964, p. 35-36.

italienne dans sa quasi-totalité aurait été le résultat d'une intervention directe d'Enrico Mattei, alors président tout-puissant de l'ENI et l'un des hommes les plus influents de la politique italienne. D'après Forsyth, Mattei se serait rendu en personne à Strasbourg dans son avion privé pour expliquer aux députés italiens la nécessité de soutenir des positions libérales conformes aux objectifs de l'ENI. Cette intervention aurait réussi puisque certains de ces députés prirent finalement une position différente de celle qu'ils avaient adoptée au sein de la commission de l'énergie et des groupes politiques. Il est hors de doute qu'une telle démarche, si elle a effectivement eu lieu, correspondait parfaitement à la personnalité et au style d'Enrico Mattei. Toutefois, ayant effectué une enquête dans les services du Parlement pour vérifier les dires de Forsyth, nous n'avons pu en avoir confirmation. Nos interlocuteurs nous ont dit tout ignorer de cette visite qui, d'après eux, n'aurait pas pu passer inaperçue. Sans disqualifier absolument le récit de Forsyth, ces témoignages en diminuent la vraisemblance.

Tout en accordant la priorité à leurs relations suivies avec la Commission, les groupes peuvent chercher à utiliser le Parlement européen et ses commissions comme des institutions de recours. C'est ainsi que dans l'exemple des règlements sur la bière, certains groupes, ayant jugé que le projet de la Commission menaçait leurs intérêts, ont eu recours à la commission du Parlement européen; les membres de la commission qui ont été abondamment informés se sont mis à poser des questions et à soulever des critiques; à la suite d'une audition et de nombreux échanges, la commission du Parlement européen a infléchi, sur plusieurs points importants, le projet initial. Sans que l'on puisse généraliser ce cas, on peut supposer que le Parlement européen tendra à devenir non seulement une source d'information mais aussi un objet de sollicitude de la part de nombreux groupes d'intérêt, groupes de promotion ainsi que des nouveaux groupes qui se constituent en vue de la défense des intérêts collectifs.

Plus récemment, les groupes portent davantage d'attention aux activités du Parlement européen. Ce regain d'intérêt va de pair avec les perspectives ouvertes par l'élection européenne et les paris sur le développement de ses pouvoirs. La présence des groupes à Strasbourg est devenue plus régulière et leur intérêt croissant est souligné par les visites plus fréquentes de leurs dirigeants en personne. Il est probable que ceux-ci mettent à profit leurs séjours auprès du Parlement européen pour développer le réseau personnel de leurs relations à l'occasion de ces rendez-vous européens où se

côtoient parlementaires, membres de la Commission et du Conseil, hauts fonctionnaires européens. Néanmoins, quels que soient les motifs ou les aboutissements, cette préoccupation accrue coïncide avec l'affirmation du Parlement européen et avec la préparation de son élection.

Voici la réponse d'un parlementaire français, membre du Parlement européen, à la question de savoir si les groupes européens s'intéressent au Parlement européen : « Très certainement! Ils sont présents et cherchent à influencer nos décisions. Quand nous discutons de mesures d'harmonisation entre les diverses législations des Etats de la Communauté, il nous arrive souvent de mettre en cause et même de décider du statut de telle ou telle profession (par exemple les assureurs, les professions libérales, certaines branches industrielles, etc.). Les groupes concernés viennent immédiatement nous trouver pour nous documenter et essayer de nous rallier à leurs idées et à leurs intérêts. Ce qui n'est pas sans danger, car l'approche est toujours individuelle. Je préfère les solutions claires et je pense que l'homme politique doit savoir prendre ses distances. C'est seulement au niveau des commissions et des groupes politiques que ces lobbies sont nécessaires dans la mesure où ils peuvent apporter un éclairage nouveau et soulever des problèmes auxquels nous n'avions pas pensé. Mais le parlementaire qu'on aborde à titre personnel doit toujours se méfier [1]. »

D'accès secondaire, le Parlement européen serait-il en train de se muer lentement en accès principal aux yeux des dirigeants des groupes d'intérêts? De toute évidence, ces dirigeants agissent par anticipation tout en mettant à profit les rendez-vous de Strasbourg. Mais il ne semble pas que leur attention accrue, même lorsqu'elle atteindra son apogée, pourra être comparée à leur sollicitude à l'égard de la Commission. En effet, comme les exécutifs dans les systèmes nationaux, c'est la Commission et dans une moindre mesure le Conseil, qui constituent la principale cible des pressions et des influences des groupes et des intéressés. Ce déplacement d'intérêt vers les exécutifs correspond au glissement du pouvoir des institutions parlementaires vers les exécutifs.

Toutefois, le Parlement demeure l'institution originale sinon toujours privilégiée du système démocratique. Parfois négligé par les groupes socio-économiques, le Parlement pourrait bien remplir

1. Interview citée d'Adrien Zeller, *Trente Jours d'Europe*, mars 1976, p. 34. Il faut nuancer certains propos qui laissent entendre que le PE dispose d'un véritable pouvoir de décision ou de co-décision.

un nouveau rôle en tant que lieu de convergence des demandes et des aspirations que véhiculent les groupes d'intérêt public, défenseurs des biens collectifs. Ces groupes nouveaux qui éprouvent des difficultés à se faire entendre auprès de l'exécutif trop préoccupé par les priorités immédiates, pourraient bien, à la suite de leur participation aux élections, chercher à utiliser les voies parlementaires. Le Parlement européen jouerait alors le rôle d'une caisse de résonance officielle, d'un forum où s'organisent les débats publics sur les options de la société, sur les changements à promouvoir et les innovations à proposer. Ainsi, sous l'impulsion de ces groupes, le Parlement pourrait se voir attribuer des rôles nouveaux et remplir plus pleinement sa fonction d'expression et d'information.

2. Auditions au Parlement européen

Les auditions publiques contribuent-elles à la légitimation de l'institution qui les organise ainsi qu'à l'accroissement du soutien dont elle bénéficie? Des contacts plus fréquents du Parlement européen avec les forces actives sous la forme d'auditions pourraient-ils augmenter son autorité en lui ménageant un soutien plus large? Certes, la légitimité fondamentale du Parlement européen ne peut avoir sa source principale que dans les élections directes. Mais, il est probable que la qualité et le degré du soutien sont aussi fonction des relations continues que le Parlement maintient avec les groupes d'intérêt et les syndicats ouvriers, les groupes de promotion, les groupes d'affaires, avec les diverses catégories de dirigeants et d'experts ainsi qu'avec l'opinion publique, et les groupes d'intérêt public. Dans cette optique, les procédures de consultations apparaissent comme un des moyens de la présence du Parlement dans la vie active.

La question peut être également envisagée sous l'angle de l'équilibre entre Conseil, Commission et Parlement. Lors de la formulation de ses décisions, le Conseil s'appuie sur les représentants permanents et sur de nombreux experts gouvernementaux; de son côté, la Commission organise lors de l'élaboration de ses propositions des réunions d'experts nationaux invités à titre personnel ainsi que d'experts représentant des organisations professionnelles européennes, patronales et ouvrières. Face à cette pratique de consultation développée surtout par la Commission, il est normal que

le Parlement européen cherche aussi, en utilisant des méthodes semblables, à obtenir information et appui auprès de ces forces socio-économiques et, partant, à contrebalancer et à contrôler l'activité de la Commission. La procédure de consultation et d'audition, généralisée et pratiquée avec efficacité au Parlement européen, pourrait répondre à plus d'un besoin d'information, de soutien et de recherche de consensus, tout en contribuant à un meilleur équilibre des institutions.

Tous les pays membres de la Communauté européenne ainsi que d'autres pays européens connaissent et pratiquent différentes formes de consultations de groupes d'intérêt, de forces actives, organisations ou personnes compétentes. Cette consultation peut être effectuée soit par le gouvernement, soit par l'administration, soit par le Parlement; elle peut aussi prendre une forme institutionnalisée comme dans l'exemple du Conseil économique et social ou du Plan en France. Ces divers types de consultation, loin d'être mutuellement exclusifs, coexistent et se complètent le plus souvent. L'importance respective des voies utilisées varie de pays à pays bien que tous aient en commun une pratique développée de consultation. Cette pratique a parfois été baptisée « démocratie consultative ou de concertation ».

Les Parlements des pays membres de la Communauté européenne ont la possibilité d'organiser des auditions publiques. Les différences marquées existent néanmoins entre ces Parlements quant à l'utilisation effective de cette procédure [1]. Selon ce critère, les neuf Parlements peuvent être classés en trois groupes : 1. pays à pratique marginale et stationnaire, à savoir Irlande, Danemark, Luxembourg et Belgique; 2. pays à pratique en voie de développement, les Pays-Bas et la France, qui tendent à les utiliser en particulier pour l'examen des problèmes nouveaux (avortement, libertés), et la Grande-Bretagne, qui est à la recherche d'une voie propre; 3. pays à pratique développée, l'Allemagne et l'Italie, qui connaissent une utilisation intense et variée de cette procédure depuis plus d'une dizaine d'années. Les auditions publiques ou à huis clos du Parlement européen s'inscrivent dans cette perspective.

Le Parlement européen a la possibilité d'organiser des auditions [2]. Il en a usé à plusieurs reprises. D'où les questions auxquelles

1. D. Sidjanski, « Auditions publiques dans la Communauté européenne : Parlements nationaux et Parlement européen, *Etudes et Recherches* n° 7, Département de science politique, université de Genève, Genève, 1976, I^re^ partie : Aperçu des expériences nationales, p. 7-38.

2. Art. 39 et 40 du *Règlement du Parlement européen*.

il faudra chercher à répondre : quelle est la signification de l'expérience du Parlement? Utilisée à des degrés divers par les neuf Parlements, cette procédure doit-elle recevoir le droit de cité européen et est-elle promise à un avenir européen?

Les commissions du Parlement européen ont organisé une quinzaine d'auditions de 1969 à nos jours. Toutes ces auditions ont eu pour objet des matières socio-économiques ou techniques, à deux exceptions près : l'une relative à la jeunesse qui a été organisée en 1973 par la commission des affaires culturelles et de la jeunesse, et l'autre de caractère politique sur le putsch militaire en Grèce, convoquée en 1967 par la commission mixte de l'association avec la Grèce. Sur 12 commissions du Parlement européen, 7 ont eu recours aux auditions : la commission juridique 3 fois, la commission des budgets 3 fois, la commission des affaires sociales et du travail, celle de l'agriculture, celle de la politique régionale et des transports et celle de l'énergie, de la recherche et de la technologie 2 fois chacune, celle des affaires culturelles et de la jeunesse et la commission mixte de l'association avec la Grèce 1 fois chacune. En revanche, la commission politique, la commission économique et monétaire, celle de la santé et de l'environnement, ainsi que les commissions des relations économiques extérieures et du développement et de la coopération n'ont pas encore utilisé la procédure des auditions. En outre, une audition publique expérimentale a été organisée sur les multinationales conjointement par les délégations du Parlement européen et du Congrès américain à Munich en avril 1975. Toutes ces auditions, sauf trois, ont eu lieu à huis clos : deux auditions consacrées aux travailleurs migrants et une aux multinationales.

Les finalités des auditions du Parlement européen peuvent être regroupées sous les rubriques suivantes : finalités générales (transparence et contacts); réduction de la distance Parlement-forces socio-politiques; divers aspects de l'information; dialogue avec la Commission et le Conseil; accroissement de la capacité du Parlement et de ses membres.

Parmi les finalités générales, on mentionne notamment : la volonté de donner aux institutions de la Communauté européenne une plus large base démocratique; dans la même perspective, il s'agirait d'éviter que le Parlement européen soit coupé du monde des réalités politiques ou s'enferme dans une tour d'ivoire; si un des buts est d'élargir le réseau des relations directes au Parlement européen, un autre est de donner plus de transparence démocratique

aux processus communautaires; on chercherait notamment à sensibiliser l'opinion publique générale ainsi que les « publics » spécialisés dans divers cercles socio-économiques et groupes idéologiques. Par ces contacts nombreux, diversifiés et directs, le Parlement européen s'insérerait dans une réalité concrète à dimension communautaire. Du fait même de cette dimension, le Parlement européen se trouve confronté de manière plus critique que les Parlements nationaux avec les obstacles que dressent à la fois l'éloignement géographique et la distance psychologique; il est donc naturel que, par divers moyens, il cherche à réduire la distance qui le sépare des citoyens et des groupes. Les élections directes mais aussi d'autres moyens tels que les auditions publiques convergent vers cet objectif.

Tant ce réseau de relations que l'apport en informations nouvelles et diversifiées contribuent à rendre plus concret le travail du Parlement européen. Un des buts visés par les commissions du Parlement européen est de recueillir des informations et des données directement à la source, auprès des experts et des groupes, sans qu'elles soient soumises au filtre de la Commission. Tout en utilisant le travail technique préliminaire de la Commission, le Parlement européen ne peut fonder ses choix exclusivement sur cette source d'information. D'où son effort visant à diversifier ses sources et à les utiliser de manière autonome. Cette finalité trouve une justification complémentaire dans la diversité des aspects que les problèmes revêtent à l'échelle européenne : à la diversité d'approches scientifiques s'ajoutent la multiplicité des optiques nationales voire régionales ainsi que les divergences des intérêts et des interprétations. Le Parlement européen aurait pour but de saisir la complexité des problèmes par des moyens adaptés à leur dimension. Plus que l'étude de documents à elle seule, l'audition apporte un aspect dynamique complémentaire en offrant la possibilité d'un dialogue direct entre députés et intéressés à l'échelle de la Communauté. Si les auditions permettent d'acquérir l'information, elles visent aussi à la diffuser dans l'opinion publique, en attirant son attention sur les choix et les conséquences qu'impliquent les politiques, orientations ou décisions de la Communauté. A ce titre, les auditions publiques peuvent constituer un instrument privilégié.

Un autre objectif visé par les auditions serait d'assurer un dialogue plus équilibré entre le Parlement européen d'une part et la Commission et le Conseil d'autre part. Enfin, les auditions publiques faciliteraient la tâche du Parlement européen en lui fournissant les connaissances complémentaires et en éclairant une

situation complexe sous les angles divers. En effet, les différents experts et groupes nationaux et européens donnent un éclairage multidimensionnel au problème examiné. En revanche, les députés représentent, en dépit de leur fonction européenne, les points de vue et les intérêts d'un parti, d'une circonscription ou d'une région et plus rarement d'un pays. En assistant à une confrontation de conceptions et d'intérêts divers, les députés sont exposés à un processus d'apprentissage qui leur permet de comprendre la façon dont les problèmes se posent ailleurs et dont les forces se répartissent. De la sorte, ce débat élargit l'horizon des députés en leur donnant une vision plus complète et diversifiée, donc plus européenne des problèmes.

Les matières qui ont donné lieu à des auditions sont assez variées : certaines plutôt techniques mais touchant tous les membres d'une profession (médecins, dentistes), d'autres, à première vue techniques (ressources propres, contrôle des dépenses), ont en réalité une dimension politique. Les entreprises multinationales et les migrants ont de toute évidence une dimension socio-politique. Quant au problème énergétique qui constitue une question actuelle et éminemment politique, il n'a été abordé par des experts que dans une optique technique. Et pourtant, il est lié à l'implantation des centrales nucléaires. C'est aussi le problème qui a mobilisé l'opinion publique et les différents mouvements protestataires. Cette problématique nucléaire est l'objet par excellence d'une audition publique [1] : question nouvelle qui exige un choix fondamental pour l'avenir de la société, elle concerne et passionne de larges couches de l'opinion publique et met aux prises savants et experts. Il est surprenant de constater de surcroît l'absence de plusieurs thèmes qui ont fait l'objet d'auditions au niveau national : chômage et inflation, libertés, presse, problèmes de l'agriculture, entreprises publiques, secteur automobile, chiffre d'affaires et participation. Autant de questions qui ont une dimension sociale et idéologique impliquant les valeurs fondamentales ou les choix politiques et qui constituent des sujets controversés et mobilisateurs. C'est dire que le Parlement européen est loin d'avoir épuisé les ressources des auditions qui sont susceptibles d'intéresser de nombreux groupes et personnes, et d'attirer l'attention de l'opinion publique.

Il résulte des expériences du Parlement européen que, sauf exception, ses auditions dépassent le cercle habituel d'organismes

1. Voir les auditions que la Commission a organisées sur ce thème en 1977 et 1978.

ou groupes communautaires que consulte la Commission en règle générale, pour s'adresser à une gamme plus large et plus variée d'experts, de personnes, et de groupements nationaux, voire régionaux. Fait remarquable, car il ne s'agit pas uniquement de grands groupements socio-économiques traditionnels mais de sphères plus larges d'intéressés. Ainsi les auditions du Parlement européen peuvent donner la possibilité même aux **groupes restreints** de se faire entendre. Elles rapprochent de la sorte les parlementaires européens des problèmes concrets, des associations et mouvements de citoyens. Elles contribuent à jeter à ce titre un pont entre parlementaires et citoyens européens. Or, plus la distance entre ceux-ci et ceux-là est grande du fait même de la dimension communautaire, plus il semble nécessaire de multiplier le nombre de ponts, de passerelles et de contacts de tout genre, et d'accroître la mobilité des parlementaires. Les auditions du Parlement européen, et singulièrement ses auditions publiques, constituent précisément un instrument qui le rapproche des groupes et des citoyens.

Les travaux préparatoires et l'organisation d'une audition posent, comme pour les auditions au niveau national, un problème de temps et de moyens disponibles. Les parlementaires européens doivent simultanément s'occuper de leurs circonscriptions, vaquer à leurs occupations au Parlement national ainsi qu'exercer leurs activités au niveau européen. Comment dès lors rationaliser leur budget temps? A la surcharge actuelle ne risquent-ils pas d'ajouter des tâches qui exigent à la fois du temps, de la volonté et des compétences? Ces exigences sont encore plus grandes à l'endroit des présidents de commission et des rapporteurs. Certes, le rendement et l'efficacité des auditions pourraient justifier cet effort dans la mesure où il en résulterait une meilleure allocation du travail et une plus forte influence au bénéfice du Parlement européen, une prise plus directe sur le réel et, par là même, sur le processus de décision dans la Communauté.

Il se dégage aussi de l'expérience du Parlement européen que l'organisation des auditions suppose une infrastructure à la fois solide et compétente sur laquelle les parlementaires puissent compter. Les expériences, tant nationales qu'européennes, font ressortir le rôle d'étude et d'instrument d'exécution qui incombe aux secrétariats des commissions sous l'égide des présidents et rapporteurs. Afin de remplir ces fonctions, le secrétaire a besoin d'un personnel qualifié et de moyens matériels. Cette surcharge administrative et financière qu'entraîne une audition explique l'attitude positive mais conditionnelle de plusieurs secrétaires de commission et peut-être

aussi la pratique restrictive du Bureau élargi dans l'octroi d'autorisations. La généralisation du système des auditions implique un ensemble de mesures visant à renforcer la capacité de recherche et d'organisation du Parlement européen, ainsi qu'à offrir un soutien efficace et des moyens supplémentaires aux parlementaires.

Un autre aspect important se réfère au choix entre auditions à huis clos et auditions publiques. Avant la première audition publique sur les travailleurs migrants d'octobre 1974, toutes les auditions du Parlement européen ont été tenues à huis clos. Quelles sont les principales raisons invoquées par certains de nos interlocuteurs? Tout d'abord un argument par référence à la coutume des commissions de travailler à huis clos : les auditions étant un prolongement de leurs activités, elles devraient donc suivre la même pratique; cependant, le règlement du Parlement européen, tout en prévoyant que les réunions des commissions ne sont pas publiques, leur donne la faculté d'en décider autrement (art. 40, al. 1 et 2). Aucun obstacle juridique ne s'oppose dès lors à des auditions publiques. D'autres arguments plus pragmatiques sont aussi avancés en faveur du maintien du huis clos : difficiles à huis clos, les travaux d'une commission le seraient encore plus en séance publique où la présence de tiers ou des mass media provoquerait des distorsions, troublerait le déroulement des travaux. C'est un argument peu convaincant : si la séance est bien préparée et organisée, on se demande comment la présence de tiers qui n'ont pas le droit d'intervenir pourrait influer sur le déroulement des travaux. A moins que l'on estime que la présence des mass media n'exerce une certaine pression sur les experts en les amenant à se cantonner dans des généralités. Toutefois, si le choix des experts est bien fait, leur confrontation ainsi que les interventions de représentants de groupes et les questions des députés devraient les empêcher de s'abriter derrière les généralités. A la différence des huis clos qui favorisent des compromis ou des demi-mesures, le débat public incite les personnes et les groupes à prendre leurs responsabilités ouvertement et à formuler leurs positions. De la sorte, il peut contribuer à clarifier une situation complexe, à mettre en évidence les intérêts différents ainsi que toute la gamme des opinions. L'opinion publique serait de ce fait avertie des difficultés que soulèvent les dimensions multiples d'un problème et les implications diverses des solutions possibles.

D'ailleurs, comment pourrait-on éviter de nos jours les grands débats publics sur des thèmes tels que l'énergie nucléaire, la pollution, l'environnement ou la lutte contre le chômage? Les opinions

convergent sur ce point. Mais que penser des sujets techniques tels que la législation sur les médecins ou sur les ingénieurs? Certes, ces thèmes ont moins de chance de passionner le grand public. Cependant, le choix qui est fait à propos de la reconnaissance mutuelle des diplômes ne concerne pas uniquement quelques dirigeants des organisations professionnelles, mais aussi les membres et futurs membres de ces professions ainsi que les universités et les écoles qui les forment. Ainsi cette décision touche dans leurs intérêts immédiats et matériels des catégories nombreuses de citoyens. Dans ces conditions, comment expliquer le huis clos? La technicité ne s'oppose nullement à la publicité. De surcroît, en réexaminant la liste des auditions du Parlement européen, on est en droit de se demander laquelle d'entre elles exige le secret.

Dans d'autres cas, une question technique peut avoir une dimension sociale ou politique qui justifie pleinement le recours à des auditions publiques. A notre avis, dans une société démocratique européenne en formation, comme d'ailleurs dans les sociétés nationales, la règle devrait être l'audition publique ouverte à tous, et l'exception le huis clos (le huis clos peut être pratique ou nécessaire par exemple pour certains cas de négociations, dans le domaine des affaires étrangères ou celui de la défense). Et ce d'autant que, dans nos sociétés où toutes sortes de mouvements mobilisent les citoyens à l'occasion des problèmes les plus divers, un des procédés de solution des conflits et de leur prévention consiste à instituer, à des échelons divers, des dialogues ouverts. L'audition publique répond à ce besoin ainsi qu'à une vocation générale des Parlements nationaux comme à celle du Parlement européen.

L'impact des auditions est largement tributaire des moyens de soutien et d'étude qui sont mis à la disposition des parlementaires. Il est probable que dans la mesure où ces instruments sont disponibles, les parlementaires seront aussi plus enclins à attribuer davantage de leur budget-temps aux auditions publiques. C'est un ensemble fortement interdépendant dont chaque pièce, et singulièrement la cheville ouvrière — président, rapporteur, secrétariat — constitue un élément clé des auditions publiques [1]. Il serait dès lors illusoire de développer cette procédure sans en même temps lui assurer les moyens de sa réussite. Les auditions publiques ne sont pas une panacée mais un instrument qui, s'il est manié de façon

1. Voir l'analyse des facteurs (choix des participants, compétences, préparation, présidence, etc.) qui conditionnent la réussite des auditions dans D. Sidjanski, « Auditions au Parlement européen, expérience et avenir », *Res publica* n° 1, 1976, p. 26-29.

appropriée, peut donner de bons résultats en augmentant l'audience et l'apport du Parlement européen. Dans ces conditions, il semble nécessaire que le règlement du Parlement européen donne la faculté à toutes les commissions d'organiser des auditions. En règle générale, les auditions seraient publiques, la commission qui les organise pouvant prononcer le huis clos si la majorité de ses membres le juge nécessaire. Même si l'on décide de maintenir la clause exigeant l'accord préalable du Bureau élargi ou du Président du Parlement européen, une politique ouverte devrait se substituer à la pratique restrictive appliquée à ce jour. Quelle que soit la solution adoptée, il semble qu'en soi l'obligation de présenter une demande comporte quelques avantages : elle conduit à définir les objectifs, à préciser la matière et à formuler les grandes lignes de l'audition que l'on se propose d'organiser.

L'expérience montre que les auditions des Parlements ne font pas double emploi avec les consultations de l'exécutif ou avec la consultation institutionnalisée des Conseils économiques et sociaux. Les auditions constituent en effet un instrument plus souple qui s'adapte aux problèmes tant en diversifiant les sources d'information et les catégories de participants qu'en facilitant l'analyse des intérêts multiples et l'éclairage multidimensionnel des problèmes et des solutions possibles. Par ailleurs, selon l'exemple français, il serait aisé de prévoir une collaboration plus organique entre Parlements et Conseils économiques et sociaux : le Parlement européen et ses commissions auraient la faculté d'associer plus directement rapporteurs ou représentants du Comité économique et social qui pourraient être invités à commenter en séance plénière ou en commission les avis du Comité ainsi qu'à prendre part aux auditions. Celles-ci pourraient d'ailleurs être un instrument efficace au titre de consultation pluriforme lors de l'élaboration d'une programmation générale ou des programmes sectoriels communautaires tels que ceux de l'aéronautique ou de l'informatique. Ces programmes s'appuieraient ainsi non seulement sur une base technique mais aussi sur un fondement démocratique plus large.

Cet apport s'annonce d'autant plus utile que fort souvent les instruments gouvernementaux classiques ne sont pas suffisants pour saisir les problèmes nouveaux dans leur dimension globale et temporelle. Les auditions du Parlement européen apporteraient des vues plus diversifiées dans une perspective à plus long terme que la pratique des consultations fermées de la Commission. De la sorte, les auditions parlementaires pourraient constituer un complément indispensable mais aussi un contrepoids nécessaire aux processus

de consultation classiques, parfois rigides et souvent limités à l'immédiat, que pratique la Commission. Les auditions contribueraient à une participation plus diversifiée et plus large des groupes et des citoyens au processus communautaire.

Le Parlement européen peut mettre à profit ces occasions d'ouverture, afin d'élargir son réseau de contacts ainsi que sa vision. Dès lors, il serait susceptible de sortir de son isolement tout en augmentant sa capacité de prévision et de médiatisation. En adoptant la publicité des auditions, il transformerait les processus de décision clos en processus ouverts et assurerait une plus grande tranparence à la construction européenne. Tout en se fondant sur les expériences des Parlements des pays membres, le Parlement européen peut innover et contribuer ainsi à la formation d'une démocratie européenne vivante. C'est un exemple des moyens que le Parlement européen élu pourrait développer à l'avenir. Sa panoplie comprendrait une gamme d'instruments qui lui permettraient de rester en communication avec ses électeurs et leurs organisations.

CHAPITRE VII

Concurrence ou collaboration entre le Parlement européen et les Parlements nationaux

1. Élargissement des pouvoirs et leur partage

Pendant longtemps, le débat sur le Parlement européen a été réduit sous une apparente diversité à un choix : ou bien accroître les pouvoirs du Parlement européen avant d'organiser ses élections pour qu'elles aient un sens et que partis et citoyens y participent en sachant que leurs votes désigneront des représentants capables de peser sur le processus d'intégration; ou bien organiser des élections avant d'avoir doté le Parlement européen de pouvoirs réels, en s'exposant au danger que celles-ci se déroulent dans l'indifférence, donnent lieu à une participation peu élevée au risque d'affaiblir au lieu de la renforcer l'autorité dont jouit le Parlement européen. Mais, la réalité, la vie ne se laissent pas enfermer dans un dilemme : seule une action, sans préalable rigide, permet de sortir des cercles vicieux que construit notre logique. En effet, qui pouvait prévoir que l'annonce des élections européennes allait mobiliser les partis, les militants et fort probablement les électeurs — certes pas seulement en raison de la popularité de l'idée européenne qui, tout importante qu'elle soit, ne semble pas être la préoccupation prioritaire des Européens, mais aussi parce que dirigeants et partis perçoivent ces élections comme une évaluation de leurs forces électorales : les partis français par exemple se préparent à se mesurer à l'occasion de cette élection à la proportionnelle pour laquelle la France tout entière ne forme qu'une seule circonscription. D'autres facteurs sont présents, tels que la personnalité des candidats, l'attrait de certains thèmes électoraux. Ainsi, la relation entre participation et pouvoirs, entre perception des électeurs et comportement des états-majors semble distendue.

Un deuxième point fait partie de ces malentendus dont sont parsemées les controverses électorales. En effet, il ne s'agit nullement, comme le prétendent les tenants des thèses anti-élection, d'accroître les pouvoirs du Parlement européen au dépens des Parlements nationaux. Tout transfert nouveau des compétences à la Communauté européenne et en particulier des Parlements nationaux au Parlement européen ne peut s'effectuer que par un accord unanime des gouvernements et après ratification des Parlements nationaux. Un exemple récent le confirme : les pouvoirs budgétaires du Parlement européen ont été élargis par un traité complémentaire. C'est la procédure qui a l'approbation de tous les gouvernements et de tous les Parlements dans les pays de la Communauté européenne. Certes, on pourrait avoir recours à l'article 235 du traité qui prévoit l'imprévisible, c'est-à-dire la possibilité d'exercer une action nécessaire pour réaliser un des objectifs de la Communauté. Même si cette procédure — rarement utilisée dans la pratique — permet de raccourcir les délais en évitant les longs processus des ratifications parlementaires, elle ne peut être engagée que sur proposition de la Commission et avec l'accord unanime du Conseil après consultation de l'Assemblée. Le raccourci passe par l'unanimité des gouvernements des pays membres.

Si on écarte l'hypothèse d'une prise de la Bastille ou d'une révolution parlementaire, quel peut être encore le sens de l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen? Elargir signifierait d'abord réaménager la distribution des pouvoirs à l'intérieur de la Communauté européenne; lors de la création des Communautés européennes, les Parlements nationaux, en ratifiant les traités constitutifs, ont transféré un ensemble de pouvoirs à la Communauté européenne; dans les domaines de l'agriculture, de la concurrence et de la libre circulation, par exemple, la Communauté exerce des compétences sous la forme de règlements généraux obligatoires dans tous leurs éléments ou des directives qui définissent les objectifs mais laissent le choix des moyens. Bien que nombre de ces compétences appartiennent normalement aux Parlements nationaux dans le cadre de la Communauté européenne, elles ont été attribuées non pas au Parlement européen selon la logique institutionnelle nationale, mais au Conseil agissant sur proposition de la Commission. C'est le Conseil qui est l'institution qui légifère, c'est-à-dire qui produit des normes générales dans la Communauté européenne. Ainsi les Parlements nationaux, en transférant plusieurs de leurs pouvoirs à la Communauté européene, s'en sont privés au profit d'une institution gouvernementale et non pas de leur homologue européen : les gouvernements réunis en Conseil exercent ces pouvoirs, légifèrent hors d'atteinte des Parlements nationaux et sur simple avis du Parlement européen. De ce fait, la création et le fonctionnement des Communautés européennes ont accentué la prépondérance des exécutifs. Le champ d'action extra-parlementaire a été élargi par la création de la Communauté européenne : si, dans les divers pays membres, les exécutifs ont étendu leur emprise sur le processus législatif, les Parlements nationaux ont conservé leur pouvoir d'approbation. Rien de tel dans la Communauté européenne où le pouvoir d'approbation s'est transformé en pouvoir de consultation. L'équilibre des systèmes a été dénaturé au profit des exécutifs qui échappent tant au contrôle du Parlement européen qu'à tout contrôle efficace de leurs Parlements respectifs : les normes générales dans la Communauté européenne sont adoptées par le tandem Commission-Conseil et avec voix consultative du Parlement. Certes personne ne souhaite le retour à un régime d'assemblée dans la Communauté européenne alors qu'il n'est plus pratiqué dans aucun des pays. Mais de là à exclure toute participation efficace du Parlement européen, à refuser une forme d'approbation, de co-décision dans la création de normes générales, il n'y a qu'un pas, que les auteurs des traités ont franchi. D'où les revendications demandant la démocratisation de la Communauté : elles n'ont aucun sens subversif et ne visent qu'à rétablir un système démocratique équilibré tel qu'il existe dans tous les pays de la Communauté européenne.

La situation est claire : l'autorité du Parlement européen sera de toute manière accrue à la suite de son élection directe. Ses avis et opinions auront plus de poids. Tout naturellement le Parlement européen tendra à augmenter sa part — pour l'instant trop effacée — dans le processus de décision : il pourra le faire soit à l'intérieur des compétences actuelles de la Communauté, mais avec l'accord des Etats membres, soit en acquérant des compétences nouvelles selon la procédure des traités complémentaires et après ratification des Parlements nationaux. Pour l'heure, le Parlement européen visera surtout à récupérer certains pouvoirs que les Parlements nationaux ont transférés à la Communauté ou plus précisément au Conseil et à la Commission au lieu de les confier à une institution parlementaire. Il est normal que dans les systèmes parlementaires ou dans le régime quasi présidentiel les lois soient approuvées et que les contrôles soient exercés par un Parlement. Selon cette logique démocratique, les Etats membres ont attribué le contrôle budgétaire au Parlement européen et à la Cour des comptes. La question fondamentale est de savoir si la Communauté européenne doit reproduire

un des modèles existants ou si, en respectant les règles du jeu démocratique, elle doit construire successivement un modèle propre. Quelle que soit la voie qu'empruntera la Communauté, l'élection du Parlement européen renforcera de toute façon les bases démocratiques et l'autorité des institutions communautaires.

Interrogés sur le renforcement des pouvoirs législatifs, seule une minorité des Parlements nationaux approuvent sans réserve cette idée. En revanche, les assemblées européennes préféreraient de loin un transfert des pouvoirs du Conseil au Parlement européen. Dans leurs réponses, les Parlements nationaux rappellent qu'il serait nécessaire de modifier ou de compléter les traités et de soumettre ces changements à leur ratification [1].

Une autre enquête (premier semestre 1975) a été menée auprès des parlementaires des neuf pays membres. Des questionnaires écrits ont été adressés à 2 972 parlementaires — dans la plupart des cas élus au suffrage universel direct — représentant plus de 70 partis politiques [2]. Le nombre des réponses a été de 22 % seulement, soit 652 questionnaires renvoyés. C'est peu, d'autant qu'il ne s'agit pas d'un échantillon représentatif. De surcroît, la distribution des réponses par pays est fort inégale : 10 % pour la France, 12 % pour l'Italie contre 39 % pour les Pays-Bas, 33 % pour l'Allemagne et la Belgique et 22 % pour la Grande-Bretagne. Il est probable que ce sont surtout les députés favorables à l'intégration européenne qui ont tenu à répondre. Rassemblées par groupes politiques les réponses les plus fréquentes proviennent de députés démocrates-chrétiens (31 %) qui par ailleurs ne constituent que 23 % des interrogés; alors que les socialistes qui ont le plus fort contingent (32 %) n'ont totalisé que 18 % des réponses; à peu près un sur quatre des libéraux et des conservateurs a répondu; en revanche, les députés démocrates européens de progrès n'atteignent que 16 %. L'abstention volontaire des communistes ne fait pas de doute : il n'y a que deux réponses de députés danois. C'est dire que les résultats de cette enquête doivent être traités avec beaucoup de prudence et comme de simples indications. Sur l'ensemble des 652 réponses, 86 % sont en faveur de l'élection au suffrage universel direct d'un Parlement européen doté de pouvoirs : les Danois à 50 %, les Français à 82 %, les Allemands à 97 % et les Italiens et les Luxembourgeois

1. *Réponses au questionnaire sur le développement des relations entre le PE et les Parlements nationaux*, PE, 45 359, Luxembourg, 1976.

2. J.-M. Lamblin-Saint-Lô, J. van de Calseyde, *Les Parlementaires des pays membres de la CEE et l'intégration européenne*, Bruges, Collège d'Europe, 1975.

à 100 %. Il est clair que parmi les députés italiens, ce sont les Européens convaincus qui ont renvoyé le questionnaire. Les réponses à une question précise concernant l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen donnent des indications intéressantes : plus de 70 % des députés qui ont répondu acceptent que les Parlements nationaux soient dessaisis au profit du Parlement européen de quelques pouvoirs en matière fiscale (par exemple, création d'un nouvel impôt européen), en matière législative (par exemple, mesures sociales) et en matière budgétaire (par exemple, transfert d'un pourcentage du budget national au niveau européen). Les députés de tous les pays ont répondu en majorité de manière positive, à l'exception des Danois (55 % contre le transfert) en ce qui concerne la matière fiscale. Mais ces pourcentages positifs doivent être lus à la lumière des réponses à la question concernant l'application des décisions prises par le Parlement européen : 48 % des députés qui répondent acceptent l'application de ces décisions sans ratification au niveau national, alors que 44 % la rejettent. Parmi ceux qui ne désirent pas abandonner la ratification figurent les députés des trois nouveaux membres de la Communauté européenne en compagnie de députés français (43 % de oui contre 49 % de non sur 49 réponses). Sauf pour les députés néerlandais, luxembourgeois et italiens, avec à peu près 70 % de oui, les majorités plus étroites montrent moins d'enthousiasme pour l'abandon de la ratification en cas de transferts nouveaux. Il est probable d'ailleurs que certains parlementaires ont négligé le fait que le principe de la ratification des décisions communautaires est exclu du système de la Communauté : lorsqu'un nouveau pouvoir est accordé au Parlement européen, comme dans l'exemple du budget communautaire, la ratification des Parlements nationaux a consisté à approuver le traité et non pas à ratifier successivement chaque décision. Certes, les pouvoirs de co-décision budgétaire du Parlement européen concernent surtout la répartition des compétences entre le Parlement européen et le Conseil, tout en impliquant aussi un réel transfert par la création des ressources communes qui se substituent aux contributions des Etats membres.

Dès lors, l'organisation et le développement des relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux devient un élément important du système. La règle générale qui régit ces relations dans les Etats fédéraux est simple : les Parlements exercent leurs fonctions selon le partage des compétences entre l'Etat central et les Etats membres, chacun agissant dans sa sphère propre. Ainsi, en Suisse, les Parlements des Cantons qui ont de larges attributions dans les domaines économique et social, dans l'éducation

et la culture, n'interviennent pas dans le secteur monétaire ou dans les relations extérieures qui sont de la compétence de la Confédération. Quant aux impôts, les sphères de l'action parlementaire suivent aussi les lignes de partage entre impôts fédéraux, cantonaux ou communaux.

Les relations entre les Parlements nationaux et le Parlement européen revêtent des formes différentes qui peuvent être regroupées sous trois rubriques : *a*) commissions et interventions nationales dans le processus communautaire; *b*) informations, échanges et collaboration allant jusqu'à l'établissement d'un système d'informatique commun; *c*) lien organique par l'intermédiaire du double mandat.

2. Contrôle parlementaire national sur l'activité communautaire

Dans la Communauté européenne, quelques Parlements se sont efforcés de maintenir leur contrôle sur les processus communautaires, d'autres, en revanche, se sont abstenus [1]. Ce contrôle est inconnu en France ou au Luxembourg, alors qu'il a atteint un degré de développement parfois inquiétant au Danemark. La moitié des assemblées de la Communauté européenne ne disposent d'aucune commission chargée spécialement de la coordination des affaires européennes. En Belgique, en Italie, comme en Allemagne, en Irlande et au Danemark, des commissions ont été créées. Leurs activités sont cependant fort variables : la commission pour les affaires européennes du Parlement belge n'a eu qu'un rôle modeste tandis que celle du Folketing danois ne s'est pas limitée à un rôle de relais d'information mais a essayé d'intervenir dans le processus de négociation communautaire. Etant donné la base étroite sur laquelle s'appuie le gouvernement minoritaire, celui-ci a été amené à rechercher l'accord du Folketing dans certaines négociations, voire à présenter à la commission des modifications de sa position en cours de négociation. La commission mixte du Parlement irlandais l'associe au processus d'intégration, elle le tient informé sans autre velléité de contrôle direct, par ailleurs plus difficile à faire passer dans les faits dans un système de gouvernement majoritaire où tous les partis sont largement

1. *L'Avenir des parlements en Europe, op. cit.*, p. 39, 51, 63, 75, 91-93, 109, 131 et 180.

acquis à la Communauté. En parallèle, il est intéressant de rappeler que les opposants britanniques au Marché commun se sont efforcés de perpétuer le contrôle des Communes sur l'activité européenne du gouvernement. Tout en acceptant de tenir informé le Parlement de l'évolution des affaires communautaires, le gouvernement a refusé de soumettre sa politique européenne à un contrôle continu de la part d'une commission qui a été mise sur pied lors des négociations pour l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne. Un autre exemple est celui de l'Italie où le comité des affaires communautaires formule des avis sur les actes législatifs européens. En Allemagne, cette pratique conduit le Bundestag et le Bundesrat à se saisir des propositions de la Commission et à adresser des recommandations au gouvernement. Le Bundestag suit avec application cette procédure dont les effets sont difficiles à évaluer. L'interprétation officielle doit être nuancée à la lumière des critiques du Pr Schweitzer qui a évoqué ce thème au Bundestag en avril 1976 : « Nous nuirions à la cause de l'Europe et de la démocratie parlementaire en continuant d'applaudir ici, au Bundestag, à la comédie de la participation au processus de décision de la Communauté par des votes réguliers sur toutes les propositions communautaires qui nous sont transmises et en agissant comme si nous pouvions demander des comptes aux membres du cabinet fédéral sur les décisions communautaires réellement importantes, voire leur donner des directives (...) » [1]. Au Parlement néerlandais, ce sont également les commissions spécialisées (agriculture, affaires économiques) qui suivent attentivement les affaires de la Communauté européenne, et cherchent souvent à s'insérer dans le processus de décision dès sa phase de préparation. C'est ici que les membres du Parlement européen jouent un rôle actif à la fois dans les commissions du Parlement national et du Parlement européen. Le contrôle est affaire des commissions et le Parlement européen n'aborde que rarement ces thèmes au cours de débats généraux. Malgré ces différences marquées entre les façons d'envisager les affaires européennes par les partis nationaux, la ligne de démarcation entre information et contrôle n'est pas toujours nette. En étant informés, les Parlements tendent parfois, et à des degrés divers, à contrôler les activités européennes de leurs gouvernements. Selon le rapport Vedel, ce contrôle est démocratique dans son principe. Cependant, il pourrait, en cas d'excès, aboutir à ce que les Parlements lient si étroitement (par leurs prises de position) les gouvernements que les représentants de ceux-ci en viendraient à perdre toute possibilité de négociations

1. PE, 45 359, p. 8 et 9.

et de décisions autonomes au sein du Conseil [1]. Bref, le contrôle trop sévère pourrait, en limitant la liberté de négociation des gouvernements, constituer un frein au processus d'intégration.

3. Échange d'informations

Si les avis sont partagés sur le rôle des Parlements nationaux dans le processus européen, tous sont unanimes à insister sur l'importance de la circulation des informations entre les institutions nationales et européennes. Les assemblées nationales peuvent remplir le rôle de forum et de relais de diffusion des informations sur la Communauté européenne. Une gamme de moyens sont utilisés à cette fin : les échanges de documents et d'avis, la présentation des rapports par les délégations nationales ou par les groupes politiques, les débats parlementaires, interpellations et questions sur les affaires européennes que pratiquent, sauf exception, tous les Parlements nationaux. Des conférences périodiques qui réunissent les Présidents des neuf Parlements et du Parlement européen, des réunions spéciales entre parlementaires, etc. Diverses suggestions ont été formulées pour développer ces échanges à l'avenir, dont la possibilité pour les commissions des Parlements nationaux d'entendre les rapporteurs des commissions du Parlement européen. La proposition la plus significative concerne la mise en place d'un système d'informatique commun aux Parlements nationaux et au Parlement européen qui assurerait une information à la fois simultanée et très riche [2]. Ce support informatique renforcerait l'infrastructure des Parlements et leur capacité d'exercer efficacement leurs fonctions.

4. Double mandat

Le double mandat, c'est-à-dire l'appartenance simultanée à un Parlement national et au Parlement européen, établit le lien organique entre les deux assemblées. C'est le principal avantage du

1. *Rapport Vedel*, 1972, p. 70.
2. Emilio Colombo, Karl Czernetz, *Rapport conjoint sur un Centre de recherche et de documentation parlementaires*, Conférence des Présidents des Assemblées européennes, Vienne, 10-11 juin 1977.

cumul des mandats européen et national qui réalise une union personnelle entre deux rôles et sert de canal de communication entre l'assemblée communautaire et l'assemblée nationale. Autant d'avantages ne vont pas sans inconvénients dont le premier et le plus grand se traduit en termes de budget-temps. En analysant les activités des parlementaires, nous avons constaté que la fonction européenne prend en moyenne un tiers du temps. Ce programme chargé — qui d'ailleurs n'est pas sans compensations financières — n'a pas conduit au retrait ou à l'absence des quelques personnalités de premier plan au Parlement européen. L'élection du suffrage direct d'un nombre fort restreint de parlementaires par pays pourrait bien pousser les partis à désigner sur leurs listes plus d'une personnalité en vue. Dès lors, le problème de la surcharge pourrait devenir plus aigu : d'autant que l'accomplissement de leur mandat européen pourrait bien diminuer leur capacité d'influence au sein des Parlements nationaux dont ils devront s'absenter souvent. Il est difficile de donner une réponse à ces interrogations. Seule l'observation de la pratique nous aidera à le faire. En attendant, il faut rappeler que les noyaux actifs sont constitués le plus souvent des mêmes personnes qui tendent à déployer le maximum de leur influence à tous les niveaux.

Diverses mesures pourraient alléger le travail des parlementaires : leur nombre désormais doublé devrait permettre une meilleure répartition des tâches, notamment au sein des commissions; l'accroissement des moyens mis à la disposition des parlementaires, le renforcement de l'infrastructure de recherche et de soutien ainsi que l'établissement du circuit informatique interparlementaire, autant de mesures qui, jointes à un « désencombrement » des thèmes secondaires ou techniques et à une plus grande concentration sur les options essentielles, rendraient moins lourd le double mandat. A l'expérience, cette formule pourrait être révisée. Pour les députés qui ont des activités multiples et en particulier pour ceux qui, comme maints représentants français, ont coutume d'exercer deux ou trois mandats à la fois, le double mandat n'est pas une difficulté insurmontable.

Une collaboration plus étroite entre le Parlement européen et les Parlements nationaux s'impose au niveau de l'information, des études, mais aussi des choix importants pour l'avenir de la Communauté. Ensemble, avec des moyens à la mesure de leurs tâches, ces Parlements auront une chance de remplir un rôle plus actif et déterminant dans la solution des conflits et dans la définition des options fondamentales. De toute manière, le Parlement européen

élu ne peut pas se permettre d'engager le dialogue avec les autres institutions de la Communauté européenne sans disposer d'un maximum d'atouts. Sa compétence, son infrastructure, sa capacité de s'informer, d'analyser les problèmes sont autant de garants de son autorité. Mais le Parlement européen devra aussi sortir de l'ombre, se libérer de sa réserve et chercher le contact direct avec l'opinion publique : les auditions et les débats seront-ils susceptibles d'intéresser les citoyens et d'attirer les mass media? Un des motifs auquel on attribue le déclin des Parlements est que cette institution charnière n'est plus un intermédiaire privilégié entre les citoyens, le public et le gouvernement. En revanche, l'exécutif s'adresse directement aux citoyens par la presse et la télévision sans passer par les Parlements. Ceux-ci ont été de ce fait, court-circuités, tenus à l'écart de ce flux de messages. Le Parlement européen aura-t-il la possibilité de se réintroduire dans ce circuit? Des thèmes comme l'inflation et les prix, l'énergie, l'environnement et la pollution, le chômage, le progrès social, l'harmonisation des normes, les droits de l'homme, sont à l'ordre du jour. Ils intéressent et parfois même passionnent les citoyens comme le montre l'intérêt suscité par les auditions sur l'avortement ou sur l'utilisation de l'informatique organisées par l'Assemblée nationale française. Le potentiel est là. Le Parlement européen saura-t-il en faire bon usage pour devenir une des sources d'information privilégiée des mass media et le point de mire du public européen?

CHAPITRE VIII

L'avenir du Parlement européen

L'avenir du Parlement européen est certes lié à l'avenir en général de la Communauté. Mais il dépend aussi de l'importance et du rôle que les citoyens attribuent à cette institution dans les systèmes politiques de la Communauté européenne, de la façon dont on élira les parlementaires européens, des changements qui en résulteront pour la structure du Parlement ainsi élu et de l'accueil que l'opinion publique dans la Communauté réserve aux élections européennes. Ces conditions présideront au nouveau départ du Parlement élu et contribueront dans une certaine mesure à modeler son avenir.

1. Comment l'opinion publique juge-t-elle les Parlements?

Aux yeux de l'opinion publique, le Parlement joue-t-il un rôle important? Ce n'est pas par hasard que cette question a été posée au printemps 1977 à un échantillon de 9 044 personnes dans la Communauté européenne [1]. Le but visé a été d'obtenir tout d'abord une évaluation d'une institution clé du système démocratique et de pouvoir comparer l'image que le public se fait du rôle des Parlements nationaux et du Parlement européen. Cette image correspond-elle au rôle effectif que remplissent les Parlements nationaux et européen?

Il s'agissait ensuite de préciser l'idée que le public a des fonctions du Parlement par ordre d'importance de celles-ci : débattre des grands problèmes, surveiller le gouvernement, proposer et voter les lois, contrôler l'emploi des fonds publics. Ces mêmes questions n'ont pas pu être posées au sujet du Parlement européen en raison de ses fonctions limitées et du niveau d'information qui n'est pas comparable avec la perception générale qu'ont les citoyens des tâches de leurs Parlements nationaux.

1. *Euro-baromètre,* n° 7, juillet 1977, p. 29-37, 42-44 et 59 à 65.

L'intérêt des citoyens pour l'information sur la Communauté est loin d'être négligeable : en automne 1975, 73 % déclarent s'intéresser beaucoup (24 %) et peu (49 %) aux problèmes de la Communauté [2]; on constate aussi que la majorité des citoyens interrogés ont la propension à s'informer sur la Communauté, cette propension étant bien plus marquée dans les publics des nouveaux membres qui ont eu à se prononcer par référendum. Si un tel intérêt existe pour les problèmes économiques et monétaires par exemple, il est douteux que la connaissance des institutions et de leurs fonctions soit comparable avec celle que l'on observe au plan national. C'est pourquoi aux questions précises sur le rôle des Parlements nationaux correspondent des questions plus générales sur le Parlement européen. Un distinguo semblable est appliqué lorsque du plan institutionnel on passe au rôle personnel des parlementaires. Des tâches précises sont évoquées à l'égard des parlementaires nationaux alors que pour les futurs élus européens la question touche au problème général de représentation : quelle attitude attend-on d'eux, défendre l'intérêt de la Communauté ou défendre l'intérêt de son pays? Enfin, dans l'intention de sonder l'opinion sur l'avenir des Parlements, une question porte sur le rôle que l'on souhaite voir jouer au Parlement national. Cette question étant prématurée à propos du Parlement européen, on s'est contenté d'évaluer le risque — évoqué par quelques Cassandres — que l'élection européenne aboutisse à donner trop de pouvoirs au Parlement européen par rapport aux Parlements nationaux.

L'importance du rôle actuel
du Parlement national et du Parlement européen
(ensemble de la CE)

	Parlement national		P E	
très important	25	69	10	37
important	44		27	
peu important	19	23	29	39
pas important du tout	4		10	
sans réponse	8		24	
Total	100 %		100 %	

Source : Euro-Baromètre n° 7, 1977.

2. J.-B. Rabier, *L'information du public sur les problèmes européens*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, décembre 1976, p. 5.

Les écarts des opinions exprimées ou non par la population d'un même échantillon au sujet du Parlement national et du Parlement européen sont significatifs. Pour commencer, le nombre de ceux qui ne répondent pas à propos du Parlement européen est trois fois plus élevé : le Parlement national fait partie depuis plus d'un siècle au moins de la vie politique des pays membres et des connaissances courantes de leurs citoyens; il est normal dès lors que seulement 8 % des personnes interrogées ne donnent aucune réponse; en revanche le rôle effacé du Parlement européen, son absence de la scène publique expliquent les 24 % de « sans réponse ».

Quant à l'importance attribuée au Parlement, elle traduit bien la différence qui sépare actuellement le rôle du Parlement national et celui du Parlement européen : plus de deux tiers des personnes interrogées estiment que le rôle du Parlement de leur pays est important et très important, alors que seulement un peu plus d'un tiers expriment le même avis à l'égard du Parlement européen. Cette évaluation est proche des conclusions qui ressortent de l'analyse des fonctions du Parlement européen par rapport aux Parlements nationaux.

Importance du rôle actuel
du Parlement national et du Parlement européen
(par pays et par groupes de réponses)

en %

	Parlement national			Parlement européen		
	très important et important	peu et pas du tout important	sans réponse	très important et important	peu et pas du tout important	sans réponse
B	62	18	20	30	30	40
DK	86	8	6	23	36	41
A	76	16	8	18	57	25
F	58	29	13	33	42	25
IR	77	19	4	53	29	18
I	57	34	9	50	25	25
L	77	14	9	57	29	14
P-B	82	13	5	49	38	13
G-B	76	21	3	50	32	18
CE	69	23	8	37	39	24

Au sujet des Parlements nationaux, le jugement porté sur leur rôle dans les divers pays correspond dans l'ensemble à la place qu'y occupe l'institution parlementaire. Trois pays, le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande, talonnés par les Pays-Bas, reconnaissent une haute importance à leurs Parlements. Dans ce peloton de tête, ce sont les Britanniques qui en plus grand nombre (45 %) considèrent le rôle de Westminster comme très important. Ce premier groupe est suivi par l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique. La France et l'Italie avec 58 % et 57 % se situent aux deux derniers rangs avec un score supérieur à la majorité de la population [1]. Ce sont sans conteste les deux pays où les Parlements ont le plus perdu de leur influence au profit du gouvernement ou des partis politiques.

En regard de ces réponses, il est significatif d'observer que seule une personne sur vingt est d'avis que le Parlement n'est pas important du tout. Même en Italie ou en France, il ne se trouve que 8 et 6 % à exprimer ce jugement négatif. Ainsi se confirme indirectement l'idée que les Européens demeurent attachés à leurs institutions parlementaires. Contrairement à certaines critiques dénigrantes et à l'idée que le Parlement est en déclin, une forte majorité de deux tiers continue à croire qu'il remplit un rôle important.

L'opinion à l'égard du Parlement européen est, non sans raison, bien plus sceptique. Ce sont les Luxembourgeois qui lui accordent le plus d'importance d'ensemble, alors qu'une proportion de 20 % de Britanniques et de 19 % d'Irlandais l'estiment très important. On pourrait croire que la proximité et l'attachement à cette institution au Luxembourg qui abrite ses services ou en revanche l'éloignement des Anglais ou des Irlandais contribuent à expliquer leurs attitudes. Toujours est-il que, avec l'Italie et les Pays-Bas, cinq pays se situent autour ou au-dessus de la majorité. La France et la Belgique demeurent nettement en dessous de la moyenne communautaire. Mais ce sont l'Allemagne et le Danemark qui surprennent par le peu d'importance qu'ils attachent au rôle du Parlement européen, soit respectivement 18 % et 23 %, d'autant que ces deux pays figurent parmi ceux qui croient en l'importance de leurs Parlements nationaux.

En outre, les Allemands détiennent le record parmi ceux qui sont d'avis que le Parlement européen a un rôle peu ou pas du tout important. A en juger d'après les exemples allemand et danois qui enregistrent les plus grands écarts (63 et 58) entre les appréciations du rôle de leur Parlement et du Parlement européen, ainsi que d'après l'exemple italien où l'écart n'est que de 17 (dû au score obtenu par le Parlement italien par opposition à un des scores les plus élevés enregistré par le Parlement européen), il n'y a pas d'association positive ou négative entre les évaluations aux niveaux national et européen. On peut comme les Danois et les Allemands attacher une grande importance au Parlement de son pays tout en estimant que le rôle actuel du Parlement européen est marginal. Et, à l'inverse, on peut à l'instar des Italiens accorder peu d'importance au Parlement national et relativement beaucoup au Parlement européen. Mais même dans ce dernier cas, il se trouve une majorité pour attribuer plus d'importance à l'institution nationale qu'au Parlement européen. Toute proportion gardée, l'idée du public n'est pas dans sa généralité fondamentalement différente de l'appréciation des connaisseurs.

Quelle est l'image dans le public du rôle le plus important que remplit le Parlement national? Pour une forte proportion des Britanniques, des Irlandais et des Danois, le rôle du Parlement est d'abord de contrôler l'emploi des fonds publics. Est-ce une réminiscence des origines du Parlement? Pour les Français, les Luxembourgeois et les Allemands — ces derniers insistent encore davantage sur la surveillance du gouvernement — le premier rôle consiste à proposer, discuter et voter les lois. Les Italiens croient que la fonction principale de leur Parlement est de débattre des grands problèmes et d'enquêter sur les scandales et les abus. Rien d'étonnant à cela : la société italienne est confrontée avec des problèmes vitaux et elle souffre de nombreux scandales. Quant aux Néerlandais et aux Belges, ils ne semblent guère faire de différences entre ces six fonctions du parlement [1]. Dans l'ensemble de la Communauté, les fonctions se répartissent comme suit, par ordre d'importance : 1. contrôle des fonds publics, 40 % ; 2. production législative, 37 % ; 3. grands problèmes, 34 % ; 4. contrôle du gouvernement, 33 % ; 5. enquête sur les abus, 25 % ; 6. contrôle de l'administration, 18 %. Au plan européen, les questions concernent des fonctions fort générales du Parlement européen : ainsi, 78 % des personnes interrogées sont d'accord pour estimer que les élections européennes sont nécessaires pour décider quelle sorte d'Europe nous voulons et 66 % pour contrôler plus démocratiquement les fonctionnaires de Bruxelles.

1. *Euro-baromètre* n° 7, p. 30.

1. *Euro-baromètre* n° 7, p. 35.

2. Qu'attend le public des élus nationaux et européens?

Dans tous les pays sauf au Royaume-Uni et en Hollande, le rôle le plus important que l'on assigne au parlementaire est d'aider les électeurs à résoudre leurs problèmes : dans l'ensemble de la Communauté 43 % de personnes interrogées se rallient à cette opinion, avec des pointes de 58 et 60 % pour le Luxembourg, le Danemark et l'Irlande. Les Allemands, les Français et les Belges donnent aussi la priorité à cette tâche de défense des intérêts des électeurs. Seuls les Britanniques à 45 % et les Néerlandais à 36 % estiment que le rôle du député est au premier chef de prendre part aux débats parlementaires, de poser des questions sur l'action du gouvernement; ces fonctions institutionnelles du parlementaire recueillent 33 % pour l'ensemble de la Communauté. Enfin, la fonction consistant à soutenir l'action de son parti — une fonction normale de discipline et de rôle partisan — n'obtient que 18 %. Ainsi le rôle de représentation des électeurs et d'intermédiaire a la vedette pour les citoyens de la Communauté et l'emporte sur l'exercice des fonctions institutionnelles, tandis que les activités de parti sont reléguées à la dernière place.

Le Parlement européen n'ayant pas la même proximité ni une forme comparable — représentation au deuxième voire au troisième degré pour les sénateurs qui y siègent —, il eût été artificiel d'évoquer l'action des parlementaires européens en relation avec les problèmes de « leurs électeurs » qui, pour l'heure, n'ont pas encore eu à se prononcer sur le choix de leurs représentants. On a préféré dans les conditions actuelles soulever les problèmes de l'allégeance : les personnes interrogées ont été invitées à choisir entre deux images du parlementaire européen que l'on supposait confronté à un dilemme : défendre l'intérêt de la Communauté en toute circonstance, fût-ce contre l'intérêt de son pays, ou bien défendre l'intérêt immédiat de son pays, fût-ce contre l'intérêt de la Communauté [1]. Le parlementaire européen est-il représentant de l'intérêt national au Parlement européen ou porte-parole de l'intérêt communautaire?

Les personnes interrogées se partagent entre 44 % qui optent pour l'intérêt communautaire et 45 % pour l'intérêt national. Selon les pays, le groupe communautaire de quatre pays comprend les Pays-Bas avec le maximum de 62 % et un écart de 33 %, suivis

1. *Euro-baromètre* n° 7, p. 62.

par la France (48 % contre 41 %), le Luxembourg (49 % contre 45 %) et l'Allemagne (41 % contre 40 %). Le leader du deuxième groupe est l'Irlande (56 % contre 39 %), le Royaume-Uni (53 % contre 41 %), le Danemark (46 % contre 32 %). En Belgique, l'écart entre les deux attitudes est plus petit avec 6 % de plus en faveur de l'intérêt national, tandis que les Italiens se partagent en deux fractions presque égales : 47 % pour la réponse nationale et 46 % pour la réponse communautaire.

L'attitude attendue d'un parlementaire européen :
Défense de l'intérêt national
ou de l'intérêt communautaire
(par pays et selon leur rang)
en %

Rang	Pays	Intérêt communautaire	Intérêt national
1	PB	62	29
2	L	49	45
3	F	48	41
4	A	41	40
5	I	46	47
6	B	39	45
7	DK	32	46
8	G-B	41	53
9	IR	39	56
	CE	44	45

Source : Euro-Baromètre n° 7, juillet 1977.

Les attitudes du public dans les six pays fondateurs de la Communauté sont plus proches entre elles et plus distantes des attitudes des trois nouveaux membres. Même lorsque la réponse nationale l'emporte, comme en Italie ou en Belgique, les écarts sont négligeables ou moins prononcés. Parmi les trois nouveaux membres où le choix est nettement en faveur de la défense de l'intérêt national,

le pourcentage des réponses en faveur de l'intérêt communautaire est élevé au Royaume-Uni (41 %, à égalité avec l'Allemagne et supérieur à la Belgique) et en Irlande (39 %, à égalité avec la Belgique).

A première vue, il apparaît que ces réponses ne sont que partiellement corrélées avec les attitudes favorables à la Communauté. Cette association qui est positive à des degrés divers pour les quatre premiers pays, ne l'est plus pour la Belgique ni pour l'Italie dont une forte majorité de la population considère la Communauté comme une chose positive. L'association de ces deux attitudes est également négative chez les trois nouveaux membres : les attitudes négatives à l'égard de la Communauté n'empêchent pas les Britanniques de se prononcer à 41 % pour la défense de l'intérêt communautaire; dans un cas, ils évaluent et jugent les effets de la Communauté européenne, dans l'autre ils formulent une conception du rôle du parlementaire européen. En revanche, les Irlandais, bien qu'exprimant en majorité une attitude positive à l'égard de la Communauté européenne, sont aussi le plus nettement pour la représentation de l'intérêt national par les parlementaires européens. Ici aussi, la relation n'est pas positive en ce sens qu'au niveau élevé des attitudes favorables ne correspond pas, comme on aurait pu s'y attendre, une majorité en faveur de la défense de l'intérêt communautaire.

Dans le comportement des parlementaires européens au Parlement européen, nous avons constaté que le choix entre la défense de l'intérêt national et la défense d'une position plus communautaire n'a pas le même sens selon que le parlementaire fait partie d'un groupe plurinational ou d'un groupe à dominante nationale. Les positions communes auxquelles parviennent ces deux types de groupes politiques n'ont pas la même signification, celles des groupes plurinationaux étant par hypothèse plus proches des attitudes communautaires bien que teintées de couleurs partisanes. En revanche, les positions des groupes à dominante nationale suivent de plus près les orientations nationales interprétées à la lumière des principes des partis. Même dans ces cas, il n'est pas rare d'observer une certaine socialisation au contact de parlementaires d'autres pays: processus qui peut conduire à une coexistence harmonieuse des deux intérêts et à une plus grande aptitude aux compromis ou bien, plus exceptionnellement, à un raidissement dans une attitude nationaliste intransigeante comme dans le cas de Michel Debré.

Dans les groupes socialistes, démocrate-chrétien et libéral, l'allégeance envers l'intérêt national est soumise à la contrainte de

la solidarité de parti mais plurinationale et communautaire. L'élaboration d'une position commune suppose le rapprochement des points de vue et des intérêts dans une optique politique commune. Ces groupes sont ainsi amenés à donner leur interprétation de l'intérêt communautaire, interprétation qui porte la marque propre à leur parti. N'est-ce pas là une des fonctions propres des partis et des groupes politiques : chercher à définir les objectifs et les intérêts d'une société globale, nationale ou européenne, dans une vision spécifique?

3. Faut-il donner un rôle plus important aux Parlements?

Il est essentiel de savoir si les Européens souhaitent que les Parlements assument un rôle plus important qu'à l'heure actuelle. L'ambiance dans la Communauté est-elle favorable au renforcement des fonctions de l'institution parlementaire? La réponse à la question concernant le Parlement national ne peut certes pas être extrapolée au plan européen bien qu'elle comporte des indications sur l'accueil que pourrait recevoir un éventuel renforcement du rôle du Parlement européen. Dans l'ensemble de la Communauté, la majorité de 51 % souhaite que les Parlements remplissent un rôle plus important, 27 % répondent spontanément qu'ils devraient jouer le même rôle et seulement 8 % désirent que leur place soit moins importante. Ce sont les Italiens avec 75 % et les Irlandais avec 65 % qui se prononcent le plus massivement pour l'élargissement du rôle du Parlement. Il est fort probable que les Italiens aspirent à améliorer la position de leur Parlement, qu'ils jugent effacée, tandis que les Irlandais souhaitent la renforcer tout en l'estimant déjà importante.

Plus surprenante est la réponse des Britanniques qui, tout en se situant autour de la moyenne — suivis de Français et de Belges —, expriment le plus d'avis négatifs avec 15 %. Il est difficile de croire à un sentiment antiparlementaire et il est plus probable que les débats sur la dévolution des pouvoirs de la Chambre des Communes aux parlements régionaux ont eu une influence dans l'opinion publique.

Aux Pays-Bas 49 %, au Danemark 45 %, ainsi que, dans une moindre propostion, au Luxembourg (42 %) et en Allemagne (37 %), l'opinion qui prévaut spontanément est que, la situation actuelle étant bonne, aucun changement n'est souhaité.

Une analyse croisée des réponses concernant le rôle actuel et le rôle souhaité du Parlement confirme la prévision selon laquelle les personnes qui estiment peu ou pas du tout important le rôle actuel du Parlement de leur pays sont plus enclines que les autres — pourtant favorables — à souhaiter que ce rôle devienne plus important [1].

Le rôle des Parlements

Ensemble de la Communauté
Souhaite pour le Parlement un rôle :

	plus important	moins important	le même	sans réponse
sur 100 personnes qui jugent le rôle actuel du Parlement :				
— très important ou important	49 %	8 %	35 %	8 %
— peu ou pas du tout important	72 %	11 %	8 %	9 %

Aux yeux des Européens l'avenir de l'institution parlementaire n'est pas sombre et un renforcement de son rôle serait bien accueilli. Cette ambiance accueillante ne signifie pas pour autant qu'en réalité le Parlement aura nécessairement une fonction plus importante dans les démocraties européennes. En effet, son évolution ne dépend pas seulement de l'opinion générale mais ausssi du rôle des exécutifs et des choix des responsables. Il est évident néanmoins qu'une diminution du rôle du Parlement ne serait pas bien reçue dans l'opinion européenne, alors qu'une réadaptation et un renforcement seraient bien accueillis dans l'ensemble. Une deuxième conclusion se dessine au vu de ces réponses : il ne se trouve que 8 % de personnes interrogées à souhaiter une réduction du rôle du Parlement; de plus, le quart des personnes qui jugent ce rôle peu ou pas du tout important expriment davantage une évaluation de la situation actuelle qu'une opinion négative à l'égard de l'institution parlementaire : de fait, plus des deux tiers (72 %) de ce groupe souhaitent que le Parlement joue un rôle plus important et seulement un cinquième (19 %) désire que sa place soit la même c'est-à-dire peu importante ou encore moins importante qu'elle ne l'est aujourd'hui. Ainsi l'institution démocratique par excellence jouit d'un large consensus positif dans l'opinion des Européens.

1. *Euro-baromètre* n° 7, p. 31 et 32.

Cette attitude générale ouverte sur l'avenir de l'institution parlementaire, qui se conjugue avec le soutien étendu dont bénéficie le système démocratique dans la Communauté, ne crée-t-elle pas le risque, que d'aucuns dénoncent, que les élections européennes — innovation démocratique dans la Communauté — aboutissent à donner trop de pouvoirs au Parlement européen par rapport aux Parlements nationaux? Quelle que soit la réponse à cette interrogation, un tel risque n'est que faiblement perçu par l'opinion publique : un dixième des personnes interrogées sont tout à fait d'accord et moins d'un cinquième plutôt d'accord avec cette prévision; en revanche, un sixième la rejette catégoriquement et presque un tiers n'est plutôt pas d'accord. En gros, les deux tiers n'admettent pas ce risque.

Ce sont les nouveaux membres qui perçoivent plus souvent ce risque avec en tête la Grande-Bretagne (47 % contre 37 %), suivie de l'Irlande, dont le public est plus hésitant (42 % contre 40 %). Au Danemark le sentiment du risque est égal au nombre de « sans réponse » (37 %). En revanche, dans les six pays fondateurs de la Communauté européenne, la majorité du public rejette l'idée de risque, à l'exception des Belges qui y sont plus sensibles (37 % voient des risques contre 34 %). En France, où cette menace est souvent agitée par une fraction du RPR, conduite par Michel Debré, et par le PCF, 41 % des citoyens n'approuvent pas cette attitude, 30 % s'y rallient. On peut se demander si ce thème d'opposition au Parlement européen sera rentable s'il est utilisé au cours de la campagne électorale. C'est douteux : l'élection du Parlement européen est un fait acquis, entériné par le gouvernement et approuvé par une large majorité de 74 % contre 12 % de Français.

Parallèlement, de fortes majorités d'Européens estiment que les élections sont nécessaires pour décider quelle sorte d'Europe ils veulent, ainsi que pour contrôler plus démocratiquement les eurocrates. Il reste à savoir si les citoyens européens — à l'exception des Britanniques et des Danois — ont des attitudes plus positives et plus hardies que celles que professent ou pratiquent leurs dirigeants politiques.

En conclusion, les Européens sont en majorité favorables à l'institution parlementaire et à l'accroissement de son rôle. On peut donc estimer qu'en principe ils accueilleraient favorablement l'accroissement du rôle du Parlement européen, d'autant que les deux tiers d'entre eux ne craignent pas que les élections européennes aboutissent à donner trop de pouvoirs au Parlement européen par rapport aux Parlements nationaux. Cet élargissement de pouvoirs peut d'ail-

leurs emprunter deux voies convergentes : un meilleur partage des pouvoirs déjà transférés à la Communauté entre le Conseil et le Parlement européen; de nouveaux transferts en faveur du Parlement européen qui exigent non seulement l'accord des pays membres mais aussi son approbation par les Parlements nationaux.

Depuis un certain temps la thèse du déclin des Parlements et du renforcement des exécutifs a été largement accréditée. Or, cette évolution n'est ni nécessaire ni inéluctable. Si telle a été la tendance depuis la guerre, rien ne prouve que la même évolution se poursuivra et encore moins que ce soit souhaitable. Le déséquilibre trop accentué entre l'exécutif et le Parlement pourrait nuire au bon fonctionnement de la démocratie dont le Parlement est une institution essentielle.

Si le renforcement des exécutifs a été justifié à la suite d'une longue période d'instabilité gouvernementale, sa poursuite ne semble plus répondre à un besoin réel. D'une part, la stabilité gouvernementale dans les pays de la Communauté est, sauf exception, raisonnablement bonne. D'autre part, en se laissant glisser sur cette pente on risquerait d'avoir un mouvement en retour à l'exemple du Congrès américain qui, puissamment outillé, intervient directement, malgré la séparation des pouvoirs, dans le travail de l'exécutif à la suite de la guerre du Vietnam et de l'affaire du Watergate. Enfin la question essentielle est de savoir si les fonctions des Parlements ne répondent pas à certains besoins nouveaux de nos sociétés : information diversifiée, relais multiples de communication, possibilité de se faire entendre et de participer, nécessité de réduire les distances entre citoyens et gouvernements, confrontation d'idées et d'intérêts, mécanismes correctifs permettant de rééquilibrer l'action gouvernementale et de la contrôler, maintien de dialogues sous des formes diverses et à des niveaux différents des sociétés pluralistes. Le Parlement n'a-t-il pas la possibilité de contribuer à satisfaire certaines de ces demandes? N'a-t-il pas un rôle important à remplir dans l'arbitrage et la recherche de solution des conflits sociaux dans les sociétés avancées qui sont confrontées à des problèmes vitaux tels que la pollution et l'utilisation de l'énergie nucléaire? Institution fondamentale, le Parlement est loin d'avoir épuisé toutes les possibilités nouvelles. Encore faut-il qu'il ait la capacité de s'adapter et de se doter des instruments de travail à la mesure des tâches qu'il doit accomplir. C'est à ce prix que le Parlement sera à même de contribuer au fonctionnement équilibré de la démocratie. Le sort du Parlement européen est lié à celui des Parlements nationaux, les deux étant inséparables de l'avenir des communautés démocratiques.

Les systèmes électoraux

1. Les systèmes nationaux

Pour la première consultation électorale en juin 1979, les Européens ne voteront pas selon une procédure unique, mais selon les modes de scrutin propres à chaque Etat membre. Les traités instituant les Communautés européennes prévoient une procédure uniforme; cependant, le Conseil européen a adopté cette solution provisoire en attendant que le Parlement élu élabore un projet de procédure électorale uniforme [1]. De telles procédures uniformes existent dans les Etats fédéraux, l'Allemagne, la Suisse ou les Etats-Unis. En principe, il semblerait aisé d'appliquer le système de la représentation proportionnelle (RP) pour l'ensemble de la Communauté européenne, n'était-ce la singularité du Royaume-Uni qui préfère le maintien de son système traditionnel du scrutin majoritaire. Sur les neuf membres, tous sauf la Grande-Bretagne ont adopté la représentation proportionnelle pour les élections européennes.

Le choix de la Grande-Bretagne obéit pourtant à une certaine logique : non seulement les grands partis ne voulaient pas mettre le doigt dans l'engrenage de la RP en acceptant son principe pour les élections européennes; mais surtout l'application de celle-ci aurait modifié considérablement la représentation britannique au PE. En effet, si l'on prend les résultats des dernières élections pour calculer le nombre d'élus européens selon les deux modes, on obtient des écarts significatifs. Cette méthode de calcul est discutable car elle consiste simplement à distribuer les 81 sièges au PE selon les pour-

1. Art. 7 de l'Accord sur les élections au suffrage universel direct de l'Assemblée parlementaire européenne, *Journal officiel des Communautés européennes* du 8 octobre 1976.

centages de sièges ou selon les pourcentages de voix : elle ne tient pas compte de la transformation des circonscriptions, de l'évolution des forces électorales, du rôle que pourra jouer la réputation européenne d'un parti comme le Parti libéral; elle suppose que rien n'a changé depuis 1974 et que le niveau de l'abstentionnisme sera identique.

Représentants au Parlement européen
selon les élections 1974 en Grande-Bretagne

	Sièges au Parlement N	%	Votes %	81 élus au PE* MR	RP
P. travailliste	319	50,2	39,3	40	31 (32)**
P. conservateur	276	43,5	35,8	34	28 (29)
P. libéral	13	2	18,3	1	15 (15)
Nat. Ecossais	11	1,7	2,8	3	3 (2)
U U U C	10	1,6	1,4	2	2 (1)
Divers (SDLP)	6	0,9	2,3	1	2 (2)
	635	100 %	100 %	81	81

MR = majorité relative.
* Angleterre = 66; Ecosse = 8; Pays de Galles = 4 et Irlande du Nord = 3.
** Les chiffres entre parenthèses sont calculés sur la base d'une circonscription unique.

Cet exemple hypothétique donne une idée claire des effets de la procédure électorale : le scrutin majoritaire crée une distorsion dans la représentation de l'électorat, renforce la position des deux grands partis et lamine les moyens et petits partis. En revanche, la RP tend à réduire l'écart entre la force électorale et la force parlementaire d'un parti. Dans ces conditions, la position des deux grands partis est la résultante de leurs efforts pour conserver leur place privilégiée et éviter toute réduction du surplus dont ils disposent à la Chambre des communes et qu'ils voudront retrouver au Parlement européen. Leur choix est inscrit dans ces chiffres, de même que le choix opposé du Parti libéral.

Cependant, si l'on admet que le premier objectif d'une loi électorale est de permettre aux élus de représenter les électeurs, on est en droit de se demander dans quelle mesure la procédure majoritaire se justifie au niveau européen [1]. D'autant qu'il ne s'agit nullement d'assurer la stabilité gouvernementale ou le contact avec l'électorat d'une circonscription, deux arguments souvent avancés en faveur du scrutin majoritaire. Ni l'un ni l'autre n'ont leur place dans ce débat concernant les élections européennes : est-ce opportun de parler de contact direct quand on sait qu'un député britannique qui représente en moyenne un peu plus de 60 000 électeurs aura à en représenter huit fois plus, soit en moyenne un demi-million d'électeurs? Le refus de la RP pour les élections s'explique avant tout par la volonté d'éviter une brèche — même au niveau européen — dans le système majoritaire qui garantit la prédominance des deux grands partis.

Si la Grande-Bretagne constitue une exception dans le concert européen, elle n'est pas la seule à utiliser le scrutin majoritaire. La France pratique sous la V^e^ République le scrutin majoritaire à deux tours, alors qu'en Allemagne un système mixte est appliqué; la moitié des 496 députés sont élus selon le système majoritaire et l'autre moitié selon le système de la RP : les 248 sièges sont répartis sur les listes dans chacun des Länder selon la RP. Les six autres pays appliquent tous la RP.

Les disparités entre les systèmes électoraux ne sont pas fondamentales : elles répondent aux principes démocratiques de base bien qu'accusant une certaine diversité que l'on observe dans les Etats fédéraux tels que la Suisse. Dans la Confédération helvétique, sur 25 cantons et demi-cantons avant la création du nouveau canton du Jura le 24 septembre 1978, le mode d'élection des parlements et autorités législatives est diversifié : 18 RP et 7 MR dont un système mixte ainsi que trois où l'élection a lieu au cours des *Landsgemeinde* (assemblées de démocratie directe). Les différences nombreuses peuvent persister même lorsque, comme en Suisse, on applique une loi électorale uniforme pour les consultations fédérales. Néanmoins la pratique à l'avenir des règles électorales communes dans la Communauté pourrait contribuer à harmoniser et à rapprocher les systèmes qui régissent les élections nationales.

Les effets produits par les systèmes électoraux sur les systèmes des partis ont fait l'objet d'études approfondies dues à Maurice Duverger et à Douglas W. Rae. L'observation de nombreux cas a

1. J.-M. Cotteret et C. Emeri, *Les Systèmes électoraux*, Paris, PUF, 1973, p. 91.

Systèmes électoraux nationaux

N partis	Système RP ou M	Méthode d'attribution des sièges	Nombre de voix	Obligation de vote	Age minimum de l'électeur	Eligibilité	Nationaux résidant à l'étranger
B 2 + 3 + 6 = 11	RP	Hondt	1	obligatoire	21	25	oui
DK 1 + 2 + 8 = 11	RP	variante Hondt	1	non	20	20	non
IR 1 + 2 = 3	RP	Hare[1]	1 transférable	non	18	21	oui
I 2 + 8 = 10	RP	variante : quotients entiers et rester les plus élevés	1	obligatoire	18	25	oui
L 3 + 2 = 5	RP	Hagenbach-Bischoff[1]	nombre candidats dans une circonscription	obligatoire	18	21	non
PB 3 + 8 = 11	RP	quotient électoral	1	non	18	25	non
A 2 + 1 = 3	RP + Mr	Hondt + Mr	2	non	18	18	non
F 4 + 1 = 5 (4 + 3 = 7)	M2	1er M. absolue 2e M. relative	1	non	18	23	oui
GB 2 + 1 + 2 = 5 (2 + 1 + 4 = 7)	Mr	M relative dans une circonscription	1	non	18	21	non

Mr = majorité relative M2 = majorité à deux tours

** A l'exception des fonctionnaires, etc.

Source : Lois électorales des Parlements des Etats membres des Communautés européennes, DG Recherche et Documentation.

1. J.-M. Cotteret et C. Emeri définissent ces trois méthodes :
a) La méthode d'Hondt consiste à diviser les voix obtenues par chaque parti par 1, 2, 3, 4, ..., n, n représentant le nombre de députés à élire. Ces moyennes sont classées par ordre décroissant jusqu'au 5e siège inclus. Ce dernier nombre est encore appelé répartiteur, car en divisant le nombre de voix obtenues par chaque parti par ce nombre répartiteur on obtient directement le nombre de sièges qui doit être affecté à chaque parti.
b) La méthode Hare ou le système de *vote unique transférable* combine la représentation proportionnelle au scrutin majoritaire, pour établir une très grande justice dans la représentation tout en accordant une grande liberté à l'électeur. Est proclamé élu tout candidat dont les voix dépassent le quotient électoral; ce dernier est obtenu en divisant le nombre de suffrages exprimés par le nombre de députés à élire augmenté d'une unité.
c) Le système Hagenbach-Bischof, appliqué en Suisse, rectifie le quotient électoral en ajoutant une unité aux sièges à pourvoir. Puis on divise le nombre de suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir + 1.
Les Systèmes électoraux, op. cit. p. 63, 78 et 65.

conduit Duverger à chercher à définir une relation de type causal : la RP tend vers un système de partis multiples tandis que le scrutin majoritaire tend vers la polarisation à plusieurs ou à deux partis comme en Grande-Bretagne et en Allemagne. En réalité, il est probable qu'il s'agit là plutôt de relations d'association, d'autant que les facteurs économiques, les clivages sociaux et linguistiques sont plus déterminants que la simple pratique d'un système électoral. En revanche, celui-ci peut accélérer, ralentir ou neutraliser l'influence de ces facteurs.

En principe, la représentation est parfaite quand le rapport entre le pourcentage de voix obtenu par un parti et le pourcentage de sièges obtenu par le même parti est égal à un. Les écarts entre ces deux pourcentages sont variables dans les neuf pays de la Communauté européenne : l'écart est le plus marqué en Grande-Bretagne, plus atténué en France où il est surtout important entre les résultats du 1er et du 2e tour, et réduit au minimum en Allemagne. Parmi les pays qui emploient la RP, ces écarts se situent entre 1 et 3 % à l'exception de l'Irlande où le Fianna Fail a obtenu une prime de 6 %. Cette constatation va dans le même sens que les observations de Rae sur 115 élections dans les démocraties occidentales. En complétant le tableau de Rae, Jean-Claude Colliard constate que sur 187 élections retenues, presque 70 % ne donne pas de majorité parlementaire à un parti. Dans 57 cas, une majorité moyenne d'un seul parti se dégage des élections mais, comme l'avait montré Douglas Rae, c'est beaucoup plus souvent l'effet de la loi électorale que de la volonté populaire : un cinquième seulement des majorités sont voulues par le corps électoral [1].

En ne prenant que les données pour les pays de la Communauté et en les mettant à jour, nous constatons que dans 76 % des cas un parti n'a obtenu ni majorité parlementaire ni majorité électorale. Ce n'est que dans deux cas exceptionnels sur le total des 87 élections qu'un parti a conquis la double majorité électorale et parlementaire; 19 élections ont donné une majorité parlementaire à un parti sans qu'il ait une majorité de voix.

La déformation de la représentation est en principe plus forte dans le système majoritaire que dans la RP : celui-là favorise les grands partis en réduisant l'importance au parlement des moyens et petits partis. Il rend plus risquées ou difficiles les scissions des partis ou la création de partis nouveaux. En compensation, ce système

1. J.-C. Colliard, *Les Régimes parlementaires, op. cit.*, p. 68.

est censé offrir plus de stabilité et d'homogénéité gouvernementales. Si ces éléments apparaissent en France sous la Ve République par rapport à la IVe République, ils ne semblent plus caractériser le gouvernement britannique qui, tout en demeurant homogène, est devenu plus fragile. Du point de vue de la stabilité gouvernementale, l'écart entre les pays de la Communauté européenne s'est considérablement réduit.

Les travaux de Rae ont mis en relief le rôle de ces diverses variables dont la dimension de la circonscription et son nombre de sièges. En principe, plus ce nombre est élevé, plus la justesse et la justice de la représentation sont grandes. Sous cet angle, le choix de la France ou du Danemark comme circonscription unique semble judicieux : il tend à éliminer la disproportion en accroissant le nombre de sièges; mais franchi le seuil de 20 députés, la courbe s'applatit indiquant que la correction de la distorsion devient de plus en plus faible. Quelle solution peut-on envisager à l'avenir dans la Communauté européenne où la dimension oscille entre 6 députés pour le Luxembourg et 81 pour les grands pays? Vu l'incidence que la dimension a sur la proportionnalité, certains se sont demandés si un système uniforme n'implique pas le même nombre d'élus par circonscription, à savoir une circonscription au Luxembourg et 13 ou 14 circonscriptions par grand pays avec également 6 sièges chacune. Le facteur distance ajoute à la complexité du problème en introduisant une différence qualitative entre 200 000 électeurs qui désignent 6 députés et 40 000 000 qui n'en élisent que 81 [1]. En Suisse, la formule est simple : les cantons, c'est-à-dire les Etats membres de la Fédération, constituent des circonscriptions électorales, avec des dimensions fort variables; le canton de Berne a plus de 900 000 habitants alors qu'un des plus petits cantons, Uri, n'en a que 34 000. Le nombre de députés par canton est proportionnel à sa population. Du fait que le canton de Berne envoie 33 députés au Conseil national, l'électeur bernois dispose de 33 voix tandis que l'Uranais n'en a qu'une, son canton n'élisant qu'un seul député national. Ainsi, le poids électoral d'un citoyen bernois est 33 fois plus grand que celui d'un citoyen uranais. Mais, en revanche, ce que le Bernois gagne en poids absolu, il peut le perdre en poids relatif, la dimension de la circonscription bernoise éloigne le député du citoyen, alors que la communauté uranaise réduit cette distance et tend à rapprocher les électeurs de leur élu.

1. Marlyse Muller, *Les Systèmes électoraux des neuf pays de la Communauté dans la perspective d'une procédure électorale unique,* séminaire de diplôme, Département de science politique, Genève, avril 1977.

Cette distance n'est pas uniquement fonction de la dimension des circonscriptions mais aussi de la proximité idéologique et partisane entre élu et électeurs.

En Allemagne, une solution mixte a été adoptée dont pourrait s'inspirer la future loi européenne : elle prévoit deux sortes de circonscriptions, 248 circonscriptions (Wahlkreise) découpées dans l'espace fédéral par la commission des circonscriptions électorales; 10 circonscriptions correspondant à autant de Länder. Chaque électeur dispose de deux voix, la première pour élire un député de la circonscription et la deuxième pour choisir la liste du Land. Cette formule rééquilibre les inégalités de poids qui, bien que dans une mesure moindre qu'en Suisse, existent entre les Länder.

2. Comment voteront les Européens en juin 1979?

La représentation proportionnelle a été étendue à tous les pays de la Communauté européenne à l'exception de la Grande-Bretagne. Ainsi, la France et l'Allemagne — qui l'applique déjà à moitié — se sont alignées sur les 6 pays où la RP est la règle. Les citoyens et citoyennes âgées de plus de 18 ans, à l'exception du Danemark qui maintient l'âge de 20 ans, pourront exercer leur droit de vote entre le 7 et le 10 juin 1979. Dans 5 pays, on vote d'habitude le dimanche : Belgique, Allemagne, France, Luxembourg, Italie; dans deux, le jeudi : Grande-Bretagne et Pays-Bas; en Irlande, on vote un jour de semaine. Seul le Danemark devra changer son mardi traditionnel.

Dans 5 pays, les citoyens voteront dans une circonscription unique : Danemark, France, Luxembourg, Pays-Bas, Allemagne, ce dernier laissant la possibilité aux partis ou électeurs de présenter des listes à l'échelon des Länder aussi. La Belgique a été amenée à adopter une formule plus complexe : 2 circonscriptions correspondant à 2 régions linguistiques et 3 collèges électoraux pour tenir compte de Bruxelles. En Italie, la loi prévoit la création de 5 circonscriptions : Nord-Ouest, Nord-Est, Centre, Sud, Iles. Quant à la Grande-Bretagne son évolution vers la régionalisation se reflète dans la répartition des circonscriptions : 66 pour l'Angleterre, 8 pour l'Ecosse et 4 pour le Pays de Galles; 3 pour l'Irlande du Nord. En Angleterre, Ecosse et au Pays de Galles, le système électoral sera le système majoritaire avec un seul élu par circonscription. En revanche, en Irlande du Nord, il n'y aura qu'une seule circonscription pour 3 représentants qui seront élus selon le système de vote

unique transférable, soit le même système que celui qui est appliqué en Irlande du Sud.

La majorité des pays emploient, pour le décompte des voix, la méthode Hondt, dont le Luxembourg et l'Italie appliquent des variantes. L'Irlande conserve son système de vote unique préférentiel qui est aussi utilisé en Irlande du Nord (voir pages suivantes).

Dans 6 pays, le droit de vote est réservé aux nationaux : les Belges, les Italiens, les Français, les Hollandais, les Allemands et les Danois pourront voter s'ils résident dans la Communauté européenne, voire à l'étranger pour les 3 premiers. Les 3 autres pays, très restrictifs pour les élections nationales, ont étendu ce droit à leurs citoyens dans la Communauté. La Grande-Bretagne est comme souvent un cas à part : les Irlandais du Nord qui y résident ont droit de vote, alors que les Britanniques même s'ils habitent dans un pays de la Communauté européenne en sont privés. Le même sort est réservé aux Luxembourgeois. En revanche, fait remarquable, l'Irlande a accordé le droit de vote aux ressortissants de la Communauté européenne chez elle; cette ouverture est prévue également aux Pays-Bas pour les ressortissants des pays de la Communauté européenne qui, autrement, ne pourraient pas voter.

En automne 1975, la question a été posée aux personnes interrogées de savoir si elles seraient d'accord ou pas pour que les citoyens des autres pays membres de la Communauté européenne qui résident dans leur pays puissent voter aux élections européennes. Presque les deux tiers de la population interrogée répondent positivement [1]. Les citoyens les plus accueillants sont les Français et les Italiens qui a 71 % et 70 % sont d'accord avec cette proposition. La majorité des réponses sont positives dans tous les pays sauf en Grande-Bretagne 45 % et au Danemark 35 %. Dans ce dernier pays, 42 % sont opposés au vote des autres citoyens de la Communauté.

Quant à la présentation des candidatures, 3 pays (Danemark, Allemagne, Pays-Bas) réservent cette prérogative à des partis ou des organisations assimilables aux partis : dans les autres, certaines conditions doivent être remplies sous la forme des signatures d'électeurs ou de cautionnement.

En Allemagne et en France, l'ordre des candidats d'une liste est fixé sans que les électeurs puissent le modifier; les modifications peuvent intervenir ailleurs, sauf en Grande-Bretagne où le scrutin est uninominal, avec un élu par circonscription.

1. *Euro-baromètre*, n° 4, 1975.

Tableau comparatif

Lois électorales sur l'élection du PE

	Procédure électorale	Méthode d'attribution des sièges	Circonscriptions	Droit de vote	Vote obligatoire	Eligibilité	Présentation des candidatures	Ordre candidats
B	RP	Hondt	2 (3 collèges)	18, Belges à l'étranger	obl.	21	10 représentants ou 5 000 électeurs	modifiable
DK	RP	Hondt	unique	20, Danois dans CE	N-O	20	partis politiques	modifiable
IR	RP	Vote unique préférentiel	4	18, Irlandais + ressortissants CE résidant en IR	1 préférentiel N-O	21	cautionnement 1 000 livres	modifiable
I	RP	quotients entiers et restes les plus élevés	5	18, Italiens CE + étranger	Vote préférentiel limité, obl.	25	partis ou 5-12 000 électeurs	modifiable
L	RP	Hagenbach-Bischoff	unique	18, Luxembourgeois dans le pays	V = candidats obl.	21	partis + 100 électeurs	modifiable
PB	RP	Hondt	unique	18, Hollandais dans CE	N-O	25	partis + cautionnement	modifiable
A	RP	Hondt (listes au moins 5 %)	unique (+ listes Laenders)	18, Allemands dans CE	N-O	18	partis et assoc. politiques (5 mandats) + 4 000 liste nationale 2 000 „ de Land	fixe
F	RP	Hondt (listes avec au moins 5 % voix)	unique	18, Français à l'étranger	N-O	23	cautionnement 100 000 F (5 %)	fixe
G-B	Mr (RP pour IR N.)	majorité relative (IRN = IR)	66 Angleterre 8 Ecosse 4 P. de Galles 3 Irlande du Nord	18, Britanniques en G-B (sauf fonctionnaires)	N-O	21	50 électeurs + cautionnement 500 livres	—

Tableau comparatif

Adoption des lois électorales sur l'élection du PE (suite et fin)

	Etat des ratifications et lois électorales	Position des partis politiques
B	R : 8 décembre 1977 (122 députés pour 2 abstentions) 23 février 1978, Sénat LE : 3 novembre 1978 (127 oui, 1 non, 15 abstentions) 14 novembre 1978, Sénat (127 oui, 7 abstentions)	Tous les partis, sauf les communistes, sont favorables aux élections directes. Très pro-européens : démocrates-chrétiens et libéraux wallons. Consensus raisonnable : socialistes.
DK	R + LE 2 décembre 1977 (120 pour, 25 contre 9 abstentions)	Sont pour : libéraux, conservateurs, chrétiens, progressistes; sociaux-démocrates et centre-démocrates. Sont contre : l'extrême-gauche et les " georgists ".
IR	R + LE 30 novembre 1977 Folketing 8 décembre 1977 Seanad	Les trois partis principaux sont en faveur, y compris le Labour Party qui était contre l'adhésion.
I	R : 17 février 1977 (400 votants dont 384 pour et 16 contre) 24 mars 1977, Sénat à l'unanimité LE : 2 décembre 1978, Sénat 18 janvier 1979, Chambre des députés (390 oui, 17 non et 18 abstentions)	Désaccord : extrême-gauche. Consensus général des milieux politiques et parlementaires en faveur de l'élection directe du PE.
L	R : 5 juillet 1977 (54 contre 5 communistes)	Tous favorables sauf les communistes.
PB	R : 23 juin 1977 2e Chambre 25 juin 1977 1re Chambre LE : 5 septembre 1978 2e Chambre	Très grande majorité du Parlement néerlandais en faveur des élections européennes.
A	R : 16 juin 1977 (unanimité au Bundestag) LE : 16 mars 1978 (idem)	Tous les partis politiques représentés au Bundestag ainsi que les syndicats sont pour les élections européennes.
F	R : 16 juin adoptée par l'AN 24 juin votée le Sénat LE : 21 juin AN 29 juin Sénat	Pour : UDF, socialistes. Partagés : RPR. Contre : communistes.
G-B	R : 23 mai 1978 LE : assentiment royal, 5 mai 1978	Conservateurs en grande majorité pour, Labour divisé avec une majorité pour, libéraux pour les élections européennes.
	R = Ratification LE = Loi fédérale	

Source : Les lois sur l'élection directe du PE, DG Recherche et documentation, Luxembourg, PE, août 1978.

Dans 5 pays, les sièges restants sont attribués aux premiers candidats non élus; en Belgique et en Allemagne, ils sont réservés aux suppléants; en Grande-Bretagne, ils sont pourvus aux cours d'élections partielles et en Irlande par décision du parlement.

Dans l'ensemble, les solutions adoptées par ces lois nationales sont, sauf quelques exceptions, assez convergentes pour ne pas susciter trop de problèmes. En dehors du cas anglais, on peut supposer qu'il ne devra pas être difficile d'adopter des solutions communes concernant l'âge des électeurs, le vote obligatoire ou libre, l'éligibilité ou les modalités de candidature. Les listes dont l'ordre des candidats ne peut être modifié soulèvent des questions plus délicates de prime abord; dans la pratique néanmoins, il est probable que les électeurs tendront à modérer leur volonté de modifier les listes. Il resterait en principe trois obstacles de difficulté variable à l'introduction d'une procédure uniforme : le droit de vote des ressortissants des pays de la Communauté européenne, les circonscriptions déjà évoquées et la méthode d'attribution des sièges. La procédure unique suppose aussi une méthode uniforme pour le décompte et la répartition des sièges.

A l'heure actuelle, plus de 2,5 millions de ressortissants des pays membres de la Communauté européenne vivent dans la Communauté dans un autre pays que le leur : 1,4 million d'Italiens, 300 000 Néerlandais et Français presque autant d'Anglais et 230 000 Allemands. Dans les solutions adoptées, tous les pays — la Grande-Bretagne exceptée — ont envisagé la question sous l'angle du vote de leurs ressortissants résidant dans la Communauté européenne voire dans les pays tiers. L'Irlande est le seul pays à avoir adopté une solution communautaire — qui pourrait être suivie par les Hollandais — consistant à donner le droit de vote aux ressortissants de la Communauté européenne qui y résident. La même règle est appliquée dans les Etats fédéraux où le droit de vote est lié au domicile et à l'inscription sur les registres électoraux. Une fois le processus engagé, le Parlement européen sera en mesure de proposer une loi uniforme. Celle-ci implique une option pour la RP sans que ce choix préjuge les procédures appliquées dans les Etats membres pour les élections nationales.

Les 185 222 000 d'Européens et d'Européennes âgées de plus de 18 ans sont appelés à élire 410 députés européens. Soit en moyenne 1 député par 451 761 électeurs dont les deux extrêmes sont 565 000 électeurs allemands par député contre 44 800 Luxembourgeois. Le changement de dimension est un réel saut : le nombre

de députés par pays est diminué dans une proportion allant de 6 fois pour la France en passant par 8,8 fois pour la Belgique jusqu'à atteindre 11,2 pour le Danemark.

La relation entre député et électeurs est profondément modifiée ainsi que la nature de l'élection : les liens personnels, les contacts entre le député et ses électeurs disparaissent. La plus importante des tâches d'un député aux yeux des électeurs, à savoir les aider à résoudre leurs problèmes, perd toute sa signification. Dans cette nouvelle dimension, seules les personnalités bénéficiant d'une audience nationale ou européenne pourront compenser, en partie du moins, la distance entre l'électeur et le candidat européen. Déjà plusieurs personnalités de tout premier plan ont annoncé leur candidature que les partis utiliseront comme des locomotives de liste : Willy Brandt, président du SPD et de l'Internationale socialiste, Franz Josef Strauss, François Mitterrand, Edgar Faure, Giovanni Agnelli, Léo Tindemans et Gaston Thorn.

De toute évidence, la répartition de sièges accroît la représentation des moyens et petits pays membres aux dépens des quatre grands. Cette répartition a été mesurée par H. Theil et L. Schrage : le partage à la proportionnelle parfaite selon le nombre d'habitants ou de citoyens correspond à 1, alors que pour la valeur 0 tous les Etats membres ont la même représentation[1]. Toutes les propositions comparées — la première proposition de la Communauté européenne de 359 membres, la proposition française de 291, la proposition irlandaise de 388 et la proposition allemande de 410 — varient toutes entre 0,5 et 0,6, à l'exception de la proposition française qui atteint 0,75, c'est-à-dire le maximum de proportionnalité.

La proposition adoptée de 0,62 assure une meilleure proportion, tout en accordant relativement plus de sièges aux moyens et petits pays. De la sorte, leur diversité interne, leurs clivages politiques ou sociaux peuvent trouver une expression à l'échelon européen.

Pour l'avenir cependant, la solution pourrait s'inspirer du système allemand qui prévoit deux types de circonscriptions : 248 circonscriptions nationales à dimension comparable dont chacune élit son député et 10 circonscriptions correspondant à des Länder ou Etats membres de la Fédération qui élisent un nombre de députés proportionnel au nombre de leurs électeurs. Ainsi, l'électeur alle-

1. Henri Theil and Linus Schrage « The Apportionment Problem and the European Parliament », *European Economic Review*, 9, 1977, p. 248.

mand dispose de deux voix : la première qu'il utilisera dans les circonscriptions nationales, selon la procédure majoritaire pour désigner 1 député; la seconde qu'il donnera dans son Land à une liste suivant la procédure de la représentation proportionnelle. Cette formule adaptée pourrait offrir plus d'un avantage dans la Communauté. Tout d'abord, elle constitue une combinaison entre les deux types de scrutin qui donne d'excellents résultats sous l'angle de la représentation : les écarts entre le nombre de voix et le nombre de sièges sont les moins prononcés en Allemagne : 0,4 pour la CDU (48,6 % de voix et 49 % de sièges), 0,6 pour le SPD (42,6 % et 43,2 %) et de 0,2 pour le FDP (7,9 % et 7,70 %). Est-il nécessaire de rappeler que ces écarts vont jusqu'à un maximum de 11 % en Grande-Bretagne et qu'ils oscillent entre 1 et 3 % dans les autres pays de la Communauté? La justice distributive de ce procédé n'est pas son seul atout. En effet, il conduit à un meilleur équilibre des circonscriptions ainsi qu'à la double approche : population électorale de la Communauté et électorats des Etats membres. Ainsi, dans la répartition des sièges par pays, on recourra explicitement à deux critères, représentation des électeurs et poids politique de chaque Etat membre, critères qui ont déjà influencé l'attribution des 410 sièges aux Etats membres.

La distribution actuelle pourrait être corrigée par un nombre additionnel de sièges à répartir proportionnellement aux électorats des pays membres. Enfin, tant que la Communauté n'aura pas pris une forme plus définie en établissant éventuellement une représentation bicamérale — Assemblée et Sénat — telle qu'elle existe dans les modèles fédératifs, cette méthode reflète le souci d'assurer une double représentation populaire des Etats membres en tant qu'unités et de la population de la Communauté en tant qu'électorat. Cette formule porte en elle virtuellement ces deux préoccupations fondamentales : la participation électorale des citoyens et des électorats des Etats au processus de légitimation et de contrôle démocratique.

L'opinion publique face à l'élection européenne

Il est à la mode de parler du déluge de l'information dans le monde développé : hommes et femmes mais aussi de plus en plus les jeunes sont surexposés aux mass media. La presse écrite mais surtout l'irruption des moyens audio-visuels — radio et plus récemment, télévision — ont profondément modifié les conditions de vie en communauté en supprimant les distances et le temps : l'information est diffusée largement, elle pénètre dans tous les recoins et elle reproduit presque en direct les événements. A l'isolement, aux communautés restreintes se sont substitués des grands espaces de communications parfois fragmentés par les barrières ou par les cloisons techniques. Grâce aux élections européennes, l'Europe et ses problèmes, l'avenir commun, occuperont peut-être une place de choix dans ce monde de messages et d'images. Si tel est le cas, l'élection aura accompli de ce fait une large part de sa fonction : informer les Européens, ouvrir un débat général sur la Communauté et contribuer à changer les mentalités.

1. Comment les Européens sont-ils informés?

A. Réseau de journaux

La presse demeure, malgré la concurrence des autres moyens, une source d'informations durable et solide. Bien qu'éprouvant des difficultés dans la plupart des pays occidentaux, elle a réussi au prix de diverses adaptations à maintenir son niveau de diffusion [1]. Ainsi

1. Ces données sont tirées de *Presse actualité* et de *l'Annuaire statistique de l'Unesco 1975*.

par exemple en France, la diffusion des quotidiens fluctue de 1960 à 1976 : elle atteint plus de 11 millions d'exemplaires en 1967 et retombe à 9,5 millions en 1976. Ce phénomène de tassement dans la diffusion est commun à plusieurs pays : la diffusion baisse en Grande-Bretagne où après avoir atteint le maximum de 28 millions en 1957, elle est tombée en dessous de 25 millions (19 selon *Presse actualité*) en 1974; en Belgique aussi le tirage des quotidiens a chuté de 2,8 millions en 1969 à 2,4 en 1976; à l'encontre de ce courant général dans la Communauté européenne, la diffusion des quotidiens augmentent régulièrement en Allemagne où elle a atteint 19,6 millions d'exemplaires vendus à la fin de 1976. Les 86 quotidiens italiens représentent, selon *Presse actualité,* un tirage de 5 millions d'exemplaires, dont 3,9 imprimés par les grands quotidiens et 2,8 diffusés. (D'après l'*Annuaire de l'Unesco,* les 79 quotidiens italiens avaient un tirage de 6,9 millions d'exemplaires en 1973-74.) La presse européenne connaît comme partout un courant vers une plus grande concentration. Le nombre de journaux a diminué considérablement en Allemagne au détriment de la presse locale et régionale et de celle des partis : de 225 journaux autonomes en 1954, on n'en compte plus que 117 en 1977; la même évolution est observée en Italie où il ne reste plus que 86 quotidiens dont les grands se partagent principalement trois centres, Milan, Turin et Rome. La presse est en majorité propriété des magnats de l'industrie italienne (Fiat-Agnelli, ENI, Montedison) ou plus rarement d'une famille ou d'un parti. Le PCI édite l'*Unità* et *Paese Sera* (l'Unità occupe la troisième place dans la diffusion avec 350 000 exemplaires).

Contrairement à l'évolution en Allemagne ou en Italie, la concentration en France comme au Danemark ne s'est pas faite aux dépens de la presse des provinces : au Danemark sur 1 750 000 exemplaires vendus tous les jours, 1 000 000 le sont par des journaux de province. En France aussi les grands journaux de province augmentent ou consolident leur diffusion : *Ouest-France* avec 662 000, *le Progrès* avec 390 000 ou *le Dauphiné libéré* avec 325 000; en revanche, la plupart des quotidiens parisiens voient leur diffusion baisser au cours de la même période de 1961 à 1977 : deux journaux à grand tirage enregistrent une chute, *le Parisien libéré* de 757 000 à 359 000 et *France-Soir* de 1 116 000 à 530 000; *le Figaro* connaît un léger fléchissement de 384 000 à 327 000, tandis que *l'Humanité* réussit à maintenir, non sans peine, sa diffusion à 151 000; une exception : *le Monde* qui fait un bond de 167 000 à 429 000. En Grande-Bretagne comme en France, les journaux à

sensation ont accusé le coup, après une croissance spectaculaire; en revanche, les journaux de qualité se sont affirmés ou ont connu des succès. Dans tous les pays, la presse de parti éprouve des difficultés quand elle n'est pas contrainte à disparaître. En Italie, pratiquement tous les partis ont réussi à conserver leurs journaux grâce aux souscriptions et aux tirages modestes, à une exception près, celle de *l'Unità* dont la diffusion est forte par comparaison avec les journaux italiens, mais modeste par rapport aux électeurs et membres du PCI. Le déclin relatif de la presse à sensation et de la presse politique contraste avec la cote sûre des journaux tels que *le Monde* et *le Figaro* en France. Malgré leur diffusion limitée, ces journaux ont une influence qui dépasse leur importance quantitative. En effet, avec leurs homologues allemands *Frankfurter Allgemeine* et *Süddeutsche Zeitung,* anglais tels que *Times, Daily Telegraph, Guardian,* italiens, *Corriere della Sera* ou la *Stampa,* et ainsi de suite, ils forment une presse de haute tenue lue largement par les dirigeants politiques, les cadres économiques, les intellectuels, les professions libérales [1]. Certains de ces journaux ont instauré une collaboration organique : *le Monde, La Stampa, The Times* et *die Welt* publient simultanément et périodiquement un supplément intitulé « Europa ».

Il est bien connu que les pays de l'Europe, avec les Etats-Unis, le Canada et l'Union soviétique sont les plus grands consommateurs de journaux du monde [2]. A l'intérieur de la Communauté européenne la « consommation » de journaux — grossièrement mesurée par le tirage rapporté à l'effectif de la population — est très différente d'un pays à l'autre : environ 450 exemplaires pour 1 000 habitants au Royaume-Uni et au Luxembourg, 290 en Allemagne, 220 en France, et seulement 126 en Italie.

C'est pour tenter d'explorer ce domaine important du comportement du public que la question a été posée à deux reprises, en 1976, « *Lisez-vous un journal quotidien? Tous les jours, plusieurs fois par semaine, de temps en temps, jamais* »?

Les résultats sont constants d'une enquête à l'autre :

— trois pays sont de forts consommateurs de journaux : le Danemark, les Pays-Bas et le Luxembourg, où huit personnes sur dix en lisent un « tous les jours »;

1. Il s'agit de dirigeants politiques, économiques sociaux et intellectuels, qui ne se confondent pas avec le cercle beaucoup plus vaste des guides d'opinion dont il est question plus loin.

2. Le passage consacré à la lecture de journaux est emprunté à Jacques René Rabier, *la Lecture des journaux quotidiens dans les pays de la Communauté européenne,* Bruxelles, 1977.

— trois autres pays — Allemagne, Royaume-Uni et Irlande — occupent une position assez élevée : six ou sept personnes sur dix déclarent être des lecteurs quotidiens;

— la France, la Belgique et l'Italie viennent aux trois derniers rangs; dans ces deux derniers pays, prés de deux personnes sur dix ne lisent « jamais » un quotidien ou ne répondent pas à la question.

Il semble donc bien établi que l'on observe de façon constante une grande différence dans la fréquence de la lecture de la presse quotidienne entre, d'une part, les pays européens de culture anglo-saxonne et, d'autre part, les pays de culture latine (y compris la Belgique).

D'une façon générale, les femmes lisent moins fréquemment les journaux que les hommes : 62 % de ceux-ci et seulement 49 % de celles-là disent qu'ils lisent un journal « tous les jours ». Cette différence est à peu près constante dans toutes les classes d'âge : les jeunes de 15 à 24 ans — hommes et femmes — lisent moins les journaux que leurs aînés.

La fréquence de lecture des journaux quotidiens
dans les pays de la communauté européenne
(Résultats cumulés des sondages de mai/juin et novembre 1976)

Classement	B 8	DK 2	D 5	F 7	IRL 6	I 9	L 3	N 1	UK 4	CE[1]
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
- Tous les jours	42	82	67	45	57	31	75	84	69	55
- Plusieurs fois par semaine	14	9	16	17	20	21	16	6	13	16
- De temps en temps	25	7	13	26	19	30	6	5	14	20
- Jamais	18	1	3	11	4	17	2	4	4	8
- Ne répond pas	1	1	1	1	.	1	1	1	.	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1. Moyenne pondérée suivant l'importance relative de chaque pays dans l'ensemble " Communauté européenne " (population âgée de 15 ans et au-delà).

Contrairement à ce que l'on aurait pu supposer, les différences observées au sein de chaque pays entre les sexes et les classes d'âge ne sont pas significativement liées au niveau d'instruction.

En revanche, elles dépendent fortement du degré de leadership, ici mesuré comme la propension à discuter de politique et à s'efforcer de convaincre les autres. Dans tous les pays et de façon beaucoup plus prononcée en Italie, en Irlande, en Belgique et en Allemagne, les leaders lisent beaucoup plus fréquemment les journaux que les non-leaders.

Dans l'ensemble, les guides d'opinion lisent de préférence la presse de qualité dont l'influence dépasse son niveau de diffusion. Parmi ces quotidiens ne figurent pas cependant certains titres de journaux spécialisés (politiques ou financiers, par exemple), qui ont la réputation d'être lus et commentés par les dirigeants de la politique ou de l'économie. Cela peut s'expliquer par la dimension des échantillons utilisés, mais aussi et surtout par la définition ici donnée, opérationnellement, du leader d'opinion : il ne s'agit pas des « notables », des dirigeants, des leaders institutionnels, mais de la fraction du grand public qui, quels que soient la profession et le rang dans la hiérarchie sociale de ceux qui y appartiennent, présente des caractéristiques d'un comportement d'activisme et d'influence, tout particulièrement dans le domaine socio-politique. Dans l'échantillon de la plupart des pays, ces guides d'opinion représentent entre 13 et 17 % de l'ensemble des personnes interrogées. Cette fraction du public joue probablement un rôle particulièrement important dans le processus de diffusion de l'information, et notamment dans une campagne électorale.

Les principaux résultats peuvent être résumés de la façon suivante : un seul journal touche 35 % des leaders en Irlande *(Irish Independent)*, 27 % en France *(Le Monde)* et 23 % aux Pays-Bas *(Algemen Dagblad)*.

Curieusement, en Allemagne, c'est le grand journal populaire *Bild-Zeitung* qui montre l'extension de son audience dans tous les milieux sociaux, puisqu'il atteint 23 % des leaders d'opinion allemands (contre 9 % pour le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*).

En Grande-Bretagne, les deux grands journaux à fort tirage que sont le *Daily Telegraph* (conservateur) et le *Daily Mirror* (travailliste) ont des taux de pénétration très voisins parmi les leaders britanniques : 21 et 19 %.

En Belgique, compte tenu de la division culturelle et linguistique du pays, et au Danemark, un plus grand nombre de titres se partagent la clientèle des leaders d'opinion.

En Italie, enfin, le grand journal de centre gauche, le *Corriere della Sera,* et le journal du Parti communiste, *L'Unità,* sont à égalité.

Les guides d'opinion dans la Communauté, c'est-à-dire les personnes qui influencent leurs concitoyens dans leurs choix politiques et leurs votes, puisent leurs sources dans ce genre de quotidiens. Par l'intermédiaire de ces guides d'opinion et par les autres écrits qui reproduisent leurs opinions ou informations, l'influence de ces journaux s'étend bien au-delà du cercle de leurs lecteurs. C'est dire que ce noyau de journaux et leurs relais pourront constituer des supports actifs dans une campagne européenne.

Sur un tirage total de 70 millions d'exemplaires dans la Communauté, 28 millions, soit 40 %, sont lus par les guides d'opinion. Ces exemplaires ne correspondent qu'à 59 titres de quotidiens, soit à seulement à 7,4 % de l'ensemble des 600 quotidiens qui sont imprimés dans la Communauté. C'est dire que, relativement, un petit nombre de journaux ont un champ d'influence très large par l'intermédiaire des guides d'opinion. En effet, si l'on fait abstraction du cas exceptionnel de la Belgique, on obtient une moyenne d'environ 5 journaux par pays, avec des écarts de 4 à 7 quotidiens selon les pays. Par rapport à l'ensemble des journaux par pays la dispersion est très inégale et en général forte dans les pays moyens alors que la concentration est la caractéristique de tous les grands pays à l'exception de l'Italie où le tirage par habitant est le plus faible. Dans les trois grands pays, un nombre de journaux très restreint représente 20,9 % (soit 2,4 millions) du tirage global pour la France, 32,5 % (5,8 millions) pour l'Allemagne et 55,5 % (13,8 millions) pour la Grande-Bretagne et constitue le noyau le plus influent de la presse qui, de surcroît, exerce son influence par le truchement de divers multiplicateurs ou relais d'information. Dans les pays comme l'Allemagne et la France une part importante de l'information des guides d'opinion est assumée par un seul quotidien. En Grande-Bretagne, ils sont trois dans cette situation de foyers d'information privilégiés mais ils totalisent le tirage impressionnant de 9,7 millions d'exemplaires.

Bref, une vingtaine de journaux forment le noyau central de la presse qui, avec un tirage de 18,3 millions d'exemplaires, soit 26 % du tirage global de la Communauté, est lue par les guides d'opinion. Il est probable que ce foyer d'information jouera un rôle de premier plan dans la campagne électorale qui vient d'être amorcée dans les pays de la Communauté.

Principaux quotidiens lus par les guides d'opinion (GO) dans les pays de la Communauté

(novembre 1976)

	N. de quotidiens [1]	Tirage global estimé (en milliers d'exemplaires)	N. pour 1 000 habitants	N. lus par les GO	Tirage estimé [1]	% du tirage global	N. lus par + 10 % de GO	Tirage estimé [1]
B	31	2 416	247	18	1 690	69,9 %	7	617
(Francophone)		-	-	(6)	(616)	-	(2)	(299)
(Flamande)		-	-	(12)	(1 074)	-	(5)	(318)
DK	51	1 792	355	6	764	42,6 %	3	401
A	320	17 872	289	4	5 812	32,5 %	1	4 896
F	103	11 458	220	4	2 395	20,9 %	1	540
IR	7	729	236	5	605	85 %	3	333
I	79	6 963	126	7	1 615	23,2 %	2	800
P-B	95	4 175	311	5	1 346	32,6 %	2	882
G-B	109	24 800	443	7	13 772	55,5 %	4	9 701
L	7	161	451	3 [2]	115	71,4 %	2	97
Total	800	70 366	217	59	28 114	39,9 %	25	18 267

1. Situation de la presse vers 1973-1974, Annuaire statistique de l'Unesco 1975.
2. Les résultats concernant le Luxembourg sont donnés à titre indicatif eu égard à la petite taille des échantillons.

Les agences de presse qui sont le canal privilégié pour la transmission des nouvelles [1], y occupent aussi une place de premier plan. Leur nombre restreint, leur concentration et leur quasi-monopole qui ne sont pas sans poser de problèmes, en font des relais privilégiés dans ce groupe d'émetteurs. Cependant leur rôle, pour important qu'il soit, n'aura pas le même impact du fait des communications directes qui existent dans la Communauté.

A l'opposé de la situation de tassement des tirages de quotidiens, les hebdomadaires et les magazines sont en expansion malgré quelques exceptions. En Angleterre ce sont des hebdomadaires de qualité qui sont en expansion *(Sunday Times)* tandis que les périodiques illustrés populaires à grand tirage sont sur le déclin *(News of the World* et *Sunday Express).*

En France, une dizaine de périodiques se rapprochent d'un million ou le dépassent : la diffusion du *Télé 7 jours* a été de 24 millions en 1973. Les périodiques de qualité tels que *l'Express, le Nouvel Observateur* malgré leur fléchissement actuel, et *le Point* ont fait une percée rapide alors que *Paris-Match* a perdu plus de la moitié de ses lecteurs entre 1960 et 1973. En Allemagne, parmi les hebdomadaires politiques l'un, *der Spiegel,* à grand tirage (plus d'un million), est bien connu pour ses enquêtes percutantes; l'autre, *die Zeit,* avec seulement 350 000 exemplaires, est rangé parmi les meilleurs hebdomadaires en Europe.

En tête des ventes se classent les revues consacrées à la radio-télévision, à la maison, à l'automobile et au sport qui ne contribueront que partiellement à la diffusion des informations sur les élections européennes. Ce premier réseau de quotidiens et d'hebdomadaires, qui alimente d'autres circuits, est prolongé et complété par un réseau radio-télévision.

B. Réseau de radios et de télévisions

Plus de 25 chaînes publiques et privées de **radio** et de **télévision** se partagent dans l'Europe des Neuf les fonctions traditionnelles d'information, d'éducation et de divertissement [2]. Etant donné

1. A titre d'exemple, l'AFP transmet 3 millions de mots par jour à 12 000 abonnés et l'agence Reuter 1,5 million en six langues.

2. Ce paragraphe reproduit principalement les renseignements tirés de *Radio et Télévision de la CE,* Documentation européenne, Bruxelles, 1973, source utilisée pour cet aperçu sur la Radio-télévision. Voir aussi *Structures et organisation de la radio-télévision* par A. Namurois, Genève, Union européenne de Radiodiffusion, 1972.

la structure hautement centralisée de service public avec ou sans système de concession qui est la caractéristique du réseau radio-télévision en Europe, leur aménagement et leur fonctionnement sont essentiels pour la compréhension de leur rôle en tant que moyen d'information. Si le monopole public existe partout, l'Etat ou les Etats fédérés en confient la **gestion** à un ou à plusieurs organismes publics ou semi-publics dotés d'une autonomie plus ou moins large. Cette solution est adoptée par tous les pays de la Communauté à l'exception du Luxembourg, qui tout en gardant le monopole public, en concède l'exploitation à un organisme privé. C'est aussi le seul pays de la Communauté où le financement de la radio-télévision est assuré exclusivement par la publicité (le système de redevances aurait été difficilement applicable du fait que son public véritablement européen réside en majorité en France et en Belgique); dans les autres pays — à l'exception de la Belgique et du Danemark qui interdisent toute publicité et de la Grande-Bretagne où la BBC ne la pratique pas — le financement repose en grande majorité sur les redevances complétées par le produit de la publicité.

En Belgique, l'Institut national de Radiodiffusion a été scindé en 1960 pour donner le jour à la RTB (Radio Télévision belge et à la BRT (Belgische Radio en Televisie) qui émettent respectivement en français et en néerlandais. Ces deux organismes publics sont financés par les redevances des auditeurs et téléspectateurs et par des subsides. La publicité commerciale est interdite. Le contrôle des ministres de la Culture laisse aux deux établissements une réelle autonomie, tandis que le partage des influences et des équilibres politiques vise à y garantir une certaine objectivité. Chacun des conseils d'administration est désigné, à la proportionnelle des groupes politiques, par les parlementaires siégeant aujourd'hui séparément dans des conseils culturels propres à chacune des grandes communautés linguistiques. La loi prévoit également la représentation des principaux groupes sociaux-culturels au sein de commissions consultatives diverses; elle donne accès aux tribunes de la radio-télévision, dans certaines limites de temps, au gouvernement et aux principaux courants religieux, politiques et sociaux.

En Allemagne, la compétence juridique interne en matière de radio-télévision revenait aux Etats fédérés. Ceux-ci ont pu maintenir l'autonomie des neuf organismes publics de radio qu'ils avaient créés. Les stations régionales sont dirigées par des conseils de la radiodiffusion, qui reflètent dans une certaine mesure l'éventail culturel politique. Ceux-ci contrôlent le fonctionnement de la station et le respect de la légalité. L'Etat fédéral assure quant à lui l'organisation des

émissions vers l'étranger. Cette organisation, qui correspond à la réalité fédérale du pays, est complétée par une « communauté de travail » (ARD) qui est chargée de la coordination (échanges de programmes, représentation extérieure, etc.) et de l'exploitation de la première chaîne nationale de télévision [1]. La majorité des stations de l'ARD se retrouvent pour animer la troisième chaîne, constituée de programmes régionaux. Quant à la deuxième chaîne, la ZDF, elle a été confiée, toujours par les Länder, à un autre organisme de droit public, mis ainsi en position de rivaliser avec l'ARD. La majorité des émissions de la première chaîne (sous réserve des journaux télévisés) sont réalisées par les stations régionales (Hambourg, Cologne et Munich surtout). La ZDF, en revanche, produit elle-même ses émissions. Son conseil comprend 66 membres, représentants des diverses organisations politiques, sociales et culturelles.

Bien que le pouvoir régional soit à la base de l'organisation de la radio-télévision, ses possibilités de contrôle sont assez faibles. Quelques règles statutaires s'imposent sans doute à la radio-télévision : le respect de la constitution, l'objectivité de l'information, la morale. Aucun temps de parole n'est officiellement alloué aux pouvoirs publics. Le financement de la radio-télévision est assuré principalement par les redevances (70 % de leur produit vont à l'ARD), et, pour un cinquième environ, par la publicité introduite à partir de 1957. La publicité bénéficie pour près de 50 % à la ZDF, qui en transmet au maximum 20 minutes par jour.

Les Pays-Bas présentent un cas unique de pluralisme confessionnel et politique. Le monopole d'Etat y est associé à un régime de concession à des associations d'auditeurs et de téléspectateurs. Les associations de radiodiffusion ont constitué entre elles une fondation (NOS) chargée d'assurer leur coordination et de produire des programmes communs (15 à 40 % du temps à la radio, 25 à 40 % à la télévision). Sur les deux chaînes de télévision et les trois programmes nationaux de radio, le temps d'antenne restant est partagé, suivant leur importance respective, entre les sept grandes associations comptant plus de 100 000 membres : catholique, protestante, socialiste, libérale et neutres. A partir de 15 000 signatures, des groupes moins importants ont également un accès à la radio-télévision : des dispositions spéciales permettent aux minorités de se partager un maximum de 10 % du temps d'antenne.

1. En Suisse, les cantons qui ont les compétences dans les domaines culturels et éducatifs ne disposent pas chacun de son organisme Radio-TV : comme en Belgique, les organismes de télédiffusion correspondent aux trois communautés linguistiques.

A la télévision, un comité de programmation (président nommé par le gouvernement, six représentants des associations et douze représentants des organisations culturelles) définit l'orientation des programmes communs. Parmi ceux-ci, les journaux télévisés transmettent des nouvelles brèves, mais cèdent ensuite la place aux correspondances de l'association dont c'est le « jour d'antenne ».

Le financement du système est assuré par la redevance, les cotisations aux associations et la publicité (26 mn par jour à la radio, 15 à la télévision); celle-ci a été introduite en 1968 moyennant la ristourne à la presse écrite d'une partie de ces recettes, solution qui a été adoptée également en Italie.

Comme dans les pays précédents, au Danemark la radio-télévision est un monopole public. La loi du 11 juin 1959 confère à un organisme public autonome, Danmarks Radio, la charge d'organiser les émissions de radio-télévision. Le conseil d'administration comprend, entre autres, des représentants des auditeurs et de téléspectateurs, nommés par le ministre de la Culture, et cinq représentants des partis politiques. Le Danemark est, avec la Belgique, l'un des pays de la Communauté où la publicité commerciale reste interdite sur toutes les chaînes de radio-télévision. Le budget est couvert par le Fonds de la radio qui est chargé de recueillir les redevances. La liberté d'expression est totale.

En Irlande, Radio Telefis Eireann répond au même modèle institutionnel de l'organisme public autonome doté d'un monopole. Cet établissement semi-public créé par la loi de 1960 sur la radiotélévision amendée en 1966, est dirigé par un conseil indépendant de neuf membres nommés par le gouvernement. Les programmes de radio et de télévision couvrent une large gamme d'émissions tant en langue anglaise qu'en langue gaélique. La seconde chaîne de radio n'émet qu'en gaélique. Aux redevances (la taxe radio seule a été supprimée à la fin de 1972) s'ajoute le produit de la publicité.

En Italie, le monopole est concédé à la RAI, Radiotelevisione Italiana, depuis 1952. La RAI est une société de droit privé, mais 98,4 % de son capital appartient à l'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale).

Son objet étant d'intérêt public, la RAI est soumis à de nombreux contrôles : contrôle de l'objectivité de l'information par une commission interparlementaire de trente membres, désignés par les présidents des Chambres sur proposition de tous les groupes politiques. Les critiques faites à la RAI semblent porter davantage sur

certaines influences partisanes que sur des interventions gouvernementales. Ici, comme en d'autres pays, le concept de neutralité est lui-même contesté; en effet, le dosage de l'information suivant l'attente des différents groupes représentatifs ne constitue pas nécessairement une garantie d'objectivité. La RAI diffuse quatre programmes nationaux de radio et deux de télévision; ses ressources sont assurées à 70 % par les redevances, et, quant au reste, par la publicité commerciale, autorisée à la radio comme à la télévision (où elle est de 10 à 25 mn par jour).

Au Luxembourg, le régime de la concession est accordé à Radio-Télé Luxembourg (RTL), qui est une société anonyme formée de capitaux privés français, belges et luxembourgeois, à l'exclusion de toute participation publique. La loi de 1954 impose à la société une stricte neutralité politique. La plus grande partie du public de RTL, qui est exclusivement financée par la publicité, se situe en dehors des frontières nationales, en France et en Belgique.

Royaume-Uni : l'originalité de la situation britannique tient à la concurrence de deux organismes publics, dont l'un travaille avec des sociétés privées régionales. La British Broadcasting Corporation (BBC) a détenu, de 1927 à 1954, le monopole des émissions, jusque-là assurées par une société privée. A cette époque est créée l'Independent Television Association, financée par la seule publicité et dont l'un des objectifs est d'introduire une certaine émulation sur le petit écran.

La BBC est une corporation publique, dont les chartes successives organisent l'indépendance et le contrôle. Son conseil des gouverneurs comprend douze membres nommés par le gouvernement, choisis parmi des personnalités indépendantes. Trois d'entre elles représentent l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord. Le conseil nomme le directeur général chargé de la gestion. Sans compter ses programmes régionaux en plein développement, la BBC transmet quatre programmes nationaux de radio et deux de télévision. Elle n'émet pas de publicité commerciale.

L'Independent Broadcasting Authority installe des stations d'émission et confie la réalisation des programmes à une quinzaine de compagnies privées où la plupart des journaux ont pris des intérêts. En 1972, l'IBA a été chargée de créer des stations locales et commerciales de radio. Une société commune fournit les bulletins d'information; l'IBA contrôle la qualité des programmes et la publicité (au maximum 6 à 7 mn par heure).

Si la BBC est financée par les redevances et les subventions de l'Etat, l'ITA tire ses ressources de la publicité collectée par les compagnies privées, qui lui en cèdent une partie et qui versent également des redevances à l'Etat.

Aucun gouvernement n'a jamais fait usage de son droit d'obtenir à tout moment la diffusion d'une communication et il est de règle que l'opposition puisse répondre à toute émission gouvernementale dans le cadre d'un débat. Il arrive très exceptionnellement que la direction annule une émission d'information jugée peu opportune, mais on n'a pas souvenir que la BBC ait jamais cédé à des pressions gouvernementales.

En France, en 1944, la radio française passe des mains des sociétés privées à celles d'un organisme public, la Radiodiffusion française, transformée ensuite en Radio-télévision française. La RTF, service administratif, devient en 1959 un « établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, doté d'un budget autonome et placé sous l'autorité du ministre de l'Information ». Les difficultés de l'ORTF, les controverses sur son impartialité et la publicité clandestine, la nécessité de la régionalisation des programmes, ont conduit les pouvoirs publics à mettre fin par la loi de 1974 au monopole centralisé et à fragmenter son activité en créant *sept* organismes autonomes [1]. La qualité d'établissement public industriel et commercial qu'était celle de l'ORTF est attribuée à deux organismes, l'Etablissement public de diffusion et l'Institut de l'audio-visuel. Le premier a pour mission d'assurer la diffusion des programmes de radio et de télévision et de gérer des réseaux et installations de diffusion. Le second établissement est chargé de la conservation des archives, des recherches de création audio-visuelle et de la formation professionnelle.

Les quatre sociétés nationales de programme — Radio-France, Télévision française 1 (TF 1), Antenne 2 (A 2) et France Région 3 (FR 3) —, dont le capital appartient entièrement à l'Etat, se répartissent les activités de la conception et de la programmation des émissions dont la production est confiée à la société d'économie mixte de production et création audio-visuelles. En application du principe de service public, il incombe aux conseils d'administration des sociétés de programme de veiller à l'objectivité et l'exactitude des informations diffusées.

1. J.-M. Auby et R. Ducos-Ader, *Droit de l'information*, Paris, Dalloz, 1976, p. 464 à 509, en donnent une analyse approfondie.

L'accès à l'expression est ouvert, en vertu du principe d'égalité, aux principales tendances de pensée des grands courants de l'opinion, des formations politiques et organisations professionnelles représentatives. Par ailleurs, selon la loi de 1974, les modalités de diffusion des émissions lors des campagnes électorales sont déterminées par les cahiers des charges de sociétés nationales et de l'établissement de diffusion. Un temps d'antenne égal est imparti à la majorité et à l'opposition, la même règle s'appliquant aux débats parlementaires. Dans la pratique, le gouvernement dispose d'un accès privilégié, bien que le droit de réponse, le partage du temps d'antenne ainsi que l'attrait de certaines personnalités de l'opposition tendent à rééquilibrer l'utilisation du libre accès à l'antenne.

Malgré le monopole de la diffusion, qui est la règle dans la Communauté, les frontières ne sont pas étanches. C'est ainsi que 80 % du public français est desservi par des émetteurs radio privés et commerciaux : RTL, Europe N° 1, Radio-Monte-Carlo et Radio-Andorre. Les émissions télévisées des postes périphériques ont un rayonnement bien plus limité. A l'inverse, les émissions de radio et de télévision françaises sont écoutées dans les pays voisins. Sans limitation, quant aux émissions radiophoniques, les récepteurs de télévision permettent de capter une série de programmes diffusés par les stations de pays voisins. Deux obstacles à cet accès libre aux émissions, la puissance de l'émetteur et la capacité des relais que l'installation des câbles permettrait d'éliminer, et surtout les barrières linguistiques. Enfin, l'Eurovision, organisme d'échanges de programmes de télévision, une sorte de Bourse de la télévision, organise les transmissions et les échanges de programmes entre une trentaine de pays et quelque 250 millions de téléspectateurs.

L'évolution se poursuit dans le sens d'un pluralisme plus riche de langues, de tendances politiques ou de la diversité des régions; ainsi que dans le sens d'une européanisation ou d'une internationalisation plus accentuée grâce à l'ouverture sur les autres. Contrairement aux prévisions initiales, ce mouvement ne s'achemine pas vers un renforcement du monopole du centre national, mais tend à une plus grande décentralisation vers le bas et une plus grande communauté de programmes très variés aux plans européen et international. Il s'agit d'un Marché commun d'idées, d'images et d'informations qui pourrait présager une révolution des mentalités. Les recoins les plus isolés sont désormais exposés à ce flux télévisuel.

Ce courant s'affirme avec les progrès techniques et la dissémination des postes de radio et de télévision. En 1970, l'Europe sans

l'URSS compte 119 millions de récepteurs radio; en France, 92 % des ménages en sont équipés : la moyenne est de 1,5 poste par foyer équipé contre 5 postes aux Etats-Unis. Pour la même année, on compte 400 postes de télévision par 1 000 habitants aux Etats-Unis contre 286 en Grande-Bretagne, 260 en Allemagne, 210 en France et seulement 170 en Italie [1]. En 1972, les quatre pays les plus peuplés de la Communauté européenne ont ensemble 54,8 millions de récepteurs de télévision. En 1975, la moyenne dans la Communauté est de 267 pour 1 000 contre 571 aux Etats-Unis : le maximum est atteint par le Royaume-Uni (315) et le minimum par l'Irlande (178), la France se situant au-dessous de la moyenne, avec 235 pour 1 000. Ces chiffres qui donnent des ordres de grandeur indiquent que l'écart est plus marqué entre récepteurs de radio qu'entre postes de télévision et que, d'autre part, il existe encore en Europe une marge importante d'expansion en téléviseurs malgré une moyenne déjà élevée.

Les Européens consacrent beaucoup de leur temps à regarder la télévision, qui a pris une part dominante par rapport aux autres moyens de diffusion collective. Selon une enquête de l'INSEE citée par J. M. Auby et R. Ducos-Ader, les Belges occupent 54 % de leurs loisirs pendant les jours ouvrables à la lecture, à l'écoute de la radio et de la télévision, les Allemands 48 % et les Français 46 %. Le partage entre les différents moyens de diffusion se fait de la façon suivante :

Durée de lecture et d'écoute

	Lecture et écoute* Lecture	(heures et dizième d'heures) Radio	Télévision
Belgique	0,9	1,3	1,6
France	0,6	1,1	1,5
RFA	0,7	0,9	1,2
E-U	0,9	1,0	2,1

* Lecture et écoute secondaires, c'est-à-dire combinées avec d'autres activités (conduite de la voiture et écoute de la radio).
Source : Auby et Ducos-Ader, p. 107.

Ce tableau confirme la hiérarchie des fractions de temps consacrées aux différents mass media : la télévision occupe le plus

1. J.-M. Auby et R. Ducos-Ader, *Droit de l'information*, pp. 101 à 103; *Documentation européenne 1973* et *Statistiques de base de la Communauté*, 1977, p. 172.

de temps devant la radio qui à son tour dépasse la presse. Les citoyens des pays développés sont très exposés aux mass media. D'autant que l'on sait par exemple que 72 % des Français âgés de 15 ans et plus écoutent la radio tous les jours et que seulement 11 % ne l'écoutent pratiquement jamais. 35 % des auditeurs allument leur poste principalement pour les informations, les autres le font « un peu pour tout » (36 %) pour la musique et les variétés. Quant à la télévision en France, la structure de son programme n'a que peu varié en 1968 et 1973 : l'audience s'est tournée davantage vers les émissions de divertissement que vers l'information. Les journaux télévisés représentent 20 % en 1968 et 17 % en 1973 du temps consacré à la télévision auquel on peut additionner les 5 % et 4 % respectivement des magazines politiques et d'informations [1]. Si ces mass media s'adressent à toutes les couches de la population, les attentes de celles-ci ainsi que la structure de leur écoute varient selon les différentes catégories sociales. L'intérêt pour les informations est lié étroitement à l'intérêt porté à la vie publique, aux problèmes politiques. Or, ce dernier se manifeste davantage chez les personnes ayant reçu un niveau d'instruction plus élevé, exerçant des responsabilités et disposant de revenus plus importants. C'est une constatation bien connue des spécialistes de l'information ou du comportement politique. Elle n'est pas sans relation avec notre préoccupation, car c'est précisément dans ce groupe que se recrute le nombre le plus élevé de guides d'opinion.

Bien que les degrés d'intérêts varient selon les groupes sociaux, les mass media touchent un nombre étendu d'individus de sorte que, par rapport aux autres moyens, ces différences tendent à s'estomper. D'autant plus qu'un événement telle la première élection européenne devrait produire un choc d'information comparable à celui que suscitent les élections nationales. En prévision de ce potentiel d'intérêt et d'écoute, les mass media s'organisent.

Dès à présent, la presse, la radio et la télévision se préparent à couvrir cet événement. Depuis le début de 1978, il n'y a pratiquement pas de jour sans qu'un article concernant de près ou de loin cette élection ne paraissent dans les quotidiens d'information. Les radios et les télévisions, tout en prévoyant des séries d'émissions dans les mois qui viennent, en parlent moins fréquemment et de manière plus marginale. Cependant, elles se mobilisent et organisent la coopération au niveau de la Communauté. En effet, plus que tout autre événement, l'élection qui se déroulera presque simultanément

1. J.-M. Auby et R. Ducos-Ader, *op. cit.*, p. 116 et 117.

dans les neuf pays, à laquelle participent entre 40 et 50 partis appartenant aux diverses cultures politiques, concerne 180 millions d'électeurs et d'électrices.

Par sa nature, cet événement est européen, plurinational et pluriparti : de ce fait, il ne peut être couvert que par une véritable coopération des radios et des télévisions européennes [1]. La BBC a pris l'initiative de proposer aux autres radios des pays de la Communauté la création, avant l'élection du Parlement européen, d'un Journal parlé européen. Diffusée en plusieurs langues, cette émission d'une demi-heure serait quotidienne. L'*Euro-baromètre* a sondé l'opinion à cet égard en automne 1977 : la réponse est claire : 50 % des personnes interrogées se déclarent intéressées par de telles émissions; un peu plus en Italie et au Luxembourg, un peu moins en Belgique, en Irlande et en Grande-Bretagne. Il va de soi que les plus intéressés sont les guides d'opinion et ceux qui estiment que l'élection est un événement important. Une audience potentielle existe, qui s'élargira avec l'approche de l'événement [2].

Au sein de l'Union européenne de radiodiffusion et de son service Eurovision, les télévisions ont décidé de procéder à des échanges d'archives de films et de matériel. Elles préparent également un guide des élections européennes et se proposent de diffuser des résultats d'un sondage d'opinion que publiera l'*Euro-baromètre* quelque temps avant les élections. Au cours des quatre semaines précédant les élections, elles comptent recourir à un mécanisme d'échange d'informations quotidiennes qui serait mis en place sur les réseaux Eurovision. La couverture de l'élection entre le 7 et 10 juin 1979 donnera lieu probablement à une organisation complexe prévoyant aussi bien l'utilisation d'un ordinateur que la production d'émissions multilatérales en commun. Dans le groupe de travail que coordonne Tam Fry, de la BBC, deux tendances se sont manifestées : les « fervents » — télévisions allemande, italienne, belge et luxembourgeoise —, qui se proposent d'organiser de nombreuses émissions avec la participation de télévisions voisines et de consacrer l'essentiel de leurs programmes aux résultats européens globaux; les « modérés » — télévisions française, britannique, danoise et irlandaise —, qui ne prévoient que quelques émissions préélectorales et qui couvriront surtout la dernière semaine de la campagne.

Alors que les télévisions du premier groupe abordent la préparation avec enthousiasme et avec de grands moyens, celles du

1. *30 jours d'Europe*, juillet-août 1978, p. 11.
2. *Euro-baromètre*, n° 8, p. 83-84.

second groupe sont dans l'expectative. Il est certain toutefois que si le thème des élections européennes suscite l'intérêt des auditeurs, accroît l'écoute, toutes ces télévisions n'hésiteront pas à suivre le mouvement. En France, en particulier, les postes périphériques pourraient contribuer à une couverture plus dynamique de la part des émetteurs français stimulés par la concurrence ou le succès des voisins. Ils seraient ainsi entraînés dans l'engrenage européen.

C. L'information des Européens sur l'Europe

Cette campagne d'informations, ces feux croisés scrutant le Parlement européen, évaluant l'apport de la Communauté et jaugeant les grandes options et les problèmes vitaux vont avoir pour effet de propulser l'Union de l'Europe et surtout le Parlement sur l'avant-scène politique. Mais qu'en est-il des citoyens de la Communauté? Eprouvent-ils un intérêt pour cette suprastructure? Quel est leur niveau d'information? En sont-ils satisfaits? Sont-ils déjà au courant des élections européennes et quel est leur désir d'en savoir davantage? Comment jugent-ils l'information qu'ils reçoivent ou les moyens qui la leur fournissent? Une série de questions auxquelles les euro-baromètres apportent des éléments de réponse.

L'intérêt porté aux problèmes de la Communauté reste remarquablement stable : 2 personnes sur 10 s'y intéressent beaucoup, mais 3 sur 10 ne s'y intéressent pas du tout ou ne répondent pas; entre ces deux extrêmes, 5 personnes sur 10 déclarent s'y intéresser un peu [1]. Il y a là un intérêt potentiel : c'est à cette fraction qui représente la moitié des électeurs européens ainsi qu'à ceux qui ne répondent pas que s'adresseront en priorité les mass media; en effet, ceux qui manifestent le plus d'intérêt sont déjà informés et seront des auditeurs attentifs; en revanche, 1/4 des personnes de l'échantillon qui nient tout intérêt sont les plus réfractaires : cependant, si la Communauté ne les concerne pas en tant que telle, il se pourrait bien que leur attention soit attirée soit par un débat sur l'inflation, le chômage et la solidarité dans la Communauté européenne, sur la pollution ou l'énergie, ou simplement par la compétition électorale qui sera engagée par des partis rivaux; la question, telle qu'elle a été posée en dehors de tout contexte réel, était ou est très abstraite : l'élection pourrait donner un contenu concret à l'intérêt à l'égard de la Communauté. De plus, cet intérêt peut être un effet secondaire ou un sous-produit.

1. *Euro-baromètre,* n° 6, p. 3 à 8.

Les différences entre les pays sont marquées : la Grande-Bretagne et le Danemark enregistrent le score le plus élevé avec 28 % et 25 % respectivement du groupe des plus intéressés et 48 % et 53 % du groupe des gens peu intéressés. Par contraste, les Belges figurent en queue avec seulement 10 % dans le premier groupe et 46 % dans le second, bien en dessous de la moyenne communautaire. L'examen de ces différences suggère que ce ne sont pas les ressortissants des pays les plus favorables qui sont nécessairement les plus intéressés. C'est une constatation faite de longue date que l'intérêt est fonction de la visibilité d'un problème, qui à son tour résulte souvent d'une situation conflictuelle : la controverse sur un thème tend à faire croître l'intérêt qu'on lui porte. L'intérêt est d'une façon générale plus élevé chez les hommes que chez les femmes, chez les personnes de haut niveau d'instruction et de revenu, et auprès des guides d'opinion, ces derniers étant définis par leur propension à discuter politique et à convaincre les autres. Comme on s'y attend, ceux qui s'intéressent davantage aux grands problèmes politiques de pays autres que le leur ou qui parlent de problèmes de la Communauté manifestent aussi l'intérêt le plus prononcé pour la Communauté.

Propension à s'informer et jugement sur les moyens d'information
(Printemps 1978)

	"Je n'ai pas le temps et on ne peut pas s'intéresser à tout"	Les journaux n'informent pas assez	La radio et la TV parlent d'une manière trop superficielle
Pas d'accord	49%	D'accord 45%	50%
D'accord	39%	Pas d'accord 36%	27%
Sans réponse	12%	Sans réponse 19%	23%

Source: Euro-baromètre 1978 No 9, pp. 17 - 23

Ces réponses ne sont pas comparables : on peut en effet dire non à l'affirmation « on ne peut pas s'intéresser à tout » sans nécessairement juger que les moyens d'information collectifs ne parlent pas assez ou qu'ils parlent d'une manière superficielle des questions européennes. Mais, cette réserve admise, le tableau montre qu'en gros la moitié des personnes interrogées manifeste une certaine propension à s'informer, que la même proportion des personnes considère que les mass media ne parlent pas assez ou d'une façon trop superficiele des affaires européennes. Même si cette moitié est une intersection entre divers ensembles, elle indique clairement qu'il y a dans la Communauté une demande d'information qui porte tant sur l'espace ou le temps consacrés aux problèmes européens que sur le contenu que l'on juge très superficiel. Cette demande est confirmée par le 49 % de ceux qui refusent de dire qu'ils n'ont pas le temps pour s'informer personnellement de ces problèmes, ainsi que par l'intérêt que le public européen exprime à l'égard de la Communauté. Telle est la situation générale. Mais qu'en est-il de sa relation avec les élections européennes?

Les élections européennes constituent un rendez-vous fixe pour les citoyens de la Communauté : la décision a été prise puis ratifiée; la date, d'abord prévue pour le début de juin 1978, a été reportée au début de juin 1979. Dès lors, il est essentiel de savoir si ces futurs électeurs européens auront entendu ou non quelque chose au sujet du Parlement européen et de son élection. Au printemps 1977 (à une année de la première date retenue), près de la moitié du public en moyenne était incapable de se souvenir d'avoir lu ou entendu parler du Parlement européen. De plus, une moitié seulement de ceux qui ont répondu positivement ont cité spontanément les élections européennes, soit un quart de l'ensemble des personnes interrogées. En France et au Luxembourg, les deux pays où le Parlement européen tient ses sessions, quatre personnes sur dix mentionnent spontanément l'élection européenne; cette proportion baisse à une personne sur quatre en Italie et au Danemark et fort curieusement à une sur sept (13 %) aux Pays-Bas. Quant aux caractéristiques sociologiques des personnes informées ou pas, elles correspondent en gros au profil résultant d'autres enquêtes semblables sur l'information politique : les hommes sont mieux informés que les femmes, ceux plus âgés mieux que les jeunes de 15 à 24 ans, les habitants des grandes villes mieux que ceux des petites villes et des villages. Les critères qui permettent de distinguer le plus clairement sont ceux des niveaux de revenu et d'instruction, ainsi que de la propension à influencer les autres; les guides d'opinion se différencient des autres tout particulièrement en France, en Belgique, en Italie et au Danemark [1].

Ce niveau d'information médiocre est confirmé par le sentiment qu'expriment les personnes interrogées : 55 % se déclarent pas assez informées, 32 % assez informées et seulement 2 % trop informées sur l'élection du Parlement européen. Viennent en tête de ceux qui ne sont pas assez informés, les Italiens avec 65 % et les Britanniques avec 64 %; de leur côté, les Luxembourgeois, qui sont peu nombreux et dont la capitale abrite les services du Parlement européen et organise une partie de ses sessions, sont pour plus de la moitié assez informés; ils sont suivis d'Irlandais, de Belges, de Néerlandais et de Français.

Il ressort de ces réponses que ce sont les gens les mieux informés et qui connaissent le mieux les affaires européennes, c'est-à-dire comme dans toute société ceux qui ont le niveau d'instruction le plus élevé et les guides d'opinion qui se déclarent à plus de 60 % pas assez informés. Ce sont les mêmes qui jugent le plus souvent insuffisante et superficielle l'information actuelle sur l'Europe. C'est normal quand on connaît bien un sujet, on est plus critique à l'égard de l'information et, quand on s'intéresse aux problèmes européens, on a envie d'en savoir davantage.

Le fait de ne pas citer les élections européennes ou de n'avoir pas lu ou entendu parler récemment du Parlement européen ne signifie nullement que l'on n'a pas d'opinion sur ces élections. C'est l'observation qui est suggérée par les paragraphes qui suivent.

2. Attitudes à l'égard de l'élection européenne

A. Pour ou contre l'élection du Parlement européen

Du printemps 1978, plus des 2/3 des personnes questionnées se déclarent en faveur des élections européennes.

1. *Euro-baromètre,* n° 7, p. 38-41.

Pour ou contre l'élection du Parlement européen
au suffrage universel direct
(ensemble de la Communauté)

	septembre 1973	mai 1975	oct.-nov. 1975	mai 1976
	%	%	%	%
Tout à fait pour	24	27	25	28
Plutôt pour	30 } 54	36 } 63	39 } 64	34 } 62
Plutôt contre	12	9	10	11
Tout à fait contre	11 } 23	9 } 18	8 } 18	10 } 21
Sans réponse	23	19	18	17
Total	100	100	100	100

	novembre 1976	avril-mai 1977	oct.-nov. 1977	avril-mai 1978
	%	%	%	%
Tout à fait pour	31	34	37	
Plutôt pour	38 } 69	38 } 72	35 } 72	71 %
Plutôt contre	8	8	8	
Tout à fait contre	6 } 14	5 } 13	5 } 13	11 %
Sans réponse	17	15	15	18 %
Total	100	100	100	100

Source : Euro-baromètre n° 8, janvier 1978.

Une double évolution apparaît sur ce tableau : les pour augmentent de 18 points entre 1973 et 1977, tandis que les contre baissent de 10 points. Ce mouvement favorable se renforce avec l'approche des élections : il s'affirme dès après la déclaration de Paris des chefs d'Etat et de gouvernement en 1974, puis se renforce au fur et à mesure que la négociation avance et que le projet devient décision en été 1976. Dès lors que le processus devient irréversible et la décision politique obligatoire pour tous, le courant favorable atteint son maximum avec 72 % en automne 1977, tandis que le refus de l'élection tombe au minimum de 11 % au printemps 1978. Au cours de cette période de 1973 à 1978, la part des gens qui sont tout à fait pour, qui était au-dessous de la moitié, devient

majoritaire en automne 1977 : 37 % des gens sont tout à fait pour en regard de 35 % des plutôt pour.

Si on observe les différences entre les neuf pays, on constate que les trois qui étaient faiblement pour en 1973 — 33 % au Royaume-Uni, 36 % au Danemark et 45 % en Irlande —, mais en même temps largement contre — 49 %, 43 % et 31 % —, tendent à s'aligner actuellement sur les pays fondateurs. L'Irlande à part, qui atteint la moyenne de 71 % de la Communauté européenne au printemps 1978, le Royaume-Uni passe de 33 % à 65 %, les opposants n'y représentant plus que 17 % ; le Danemark connaît une ascension plus modérée de 36 % à 54 %, tout en continuant à détenir le record de contre avec 22 %. **L'attitude favorable est désormais majoritaire dans tous les pays.** Grâce à ce changement d'attitude, l'opinion publique dans la Communauté européenne est devenue homogène dans son approbation massive des élections européennes.

Cette attitude favorable est dans l'ensemble liée au jugement positif sur la Communauté, mais la dépasse largement. Neuf sur dix de ceux qui pensent que le Marché commun est une bonne chose sont en faveur de l'élection, mais aussi les 2/3 de ceux qui répondent ni bonne ni mauvaise et même la moitié de ceux qui considèrent que le Marché commun est une mauvaise chose sont également en faveur de l'élection. Ces différences sont encore plus marquées au Danemark et au Royaume-Uni où la majorité continue à penser que le Marché commun est une mauvaise chose tout en approuvant en principe l'élection européenne.

Dans une étude récente, J. R. Rabier a analysé les attitudes par région et par préférence politique [1]. C'est ainsi qu'il a pu dégager les régions où l'on observe les plus hautes fréquences d'attitudes favorables : le Nord-Est et le Nord-Ouest de l'Italie, la haute Normandie, le Land de Bremen, l'Alsace et la Lorraine, la Sicile et le Centre italien. L'évolution qu'il a constatée lui apparaît cohérente tant en ce qui concerne le sens qu'en relation avec le pays pris dans son ensemble.

Sa deuxième observation est que les écarts entre grandes régions sont plus ou moins importants selon les pays, et pour certains d'entre eux non négligeables. En 1976, la valeur de l'écart type entre les moyennes régionales est, pour les réponses favorables,

1. Jacques-René Rabier, « L'opinion des publics et l'élection du Parlement européen », *Pouvoirs*, n° 2, 1977, p. 89-108.

5,6 points aux Pays-Bas, 6,5 au Royaume-Uni, 6,7 en Irlande et 8,7 en Italie. Ces écarts sont cependant bien inférieurs à la dispersion observée entre les moyennes nationales, laquelle est de l'ordre de 12 points.

Rang des pays selon le classement de leurs électorats sur l'échelle gauche-droite et d'après leurs attitudes favorables à l'élection

Rand G-D	Indice G-D*	% favorables**
1. B	6,0	57
2. IR	6,0	58
3. G-B	6,0	42
4. A	5,9	72
5. P-B	5,9	66
6. L	5,7	73
7. DK	5,4	37
8. F	4,9	68
9. I	4,4	76

Source : D'après J.-R. Rabier, article cité.

* Les personnes se placent sur une échelle de 1 (gauche) à 10 (droite); résultats cumulés des Euro-baromètres, n° 5 et 6.

** Moyennes pondérées des réponses favorables, (tout à fait et plutôt pour) des Euro-baromètres, n° 3-4, 4-5 et 5-6. Les pourcentages bas des premiers sondages expliquent les moyennes moins élevées que celles des sondages récents.

Deux autres conclusions significatives ressortent de ces analyses :

1. Les attitudes à l'égard de l'élection du Parlement européen ne coïncident pas avec le clivage entre majorité et opposition. Les électorats des trois grands partis allemands ont une attitude assez semblable. En Belgique, il n'y a pas de différence entre l'ensemble des socialistes et l'ensemble des sociaux-chrétiens (60 % favorables) alors qu'il y a 8 points d'écart entre socialistes flamands (65 %) et les socialistes wallons (57 %). En France, l'électorat socialiste (72 %) se situe exactement à mi-chemin entre les deux électorats de la majorité, giscardiens (75 %) et gaullistes (68 %).

2. L'attitude à l'égard de l'élection ne reflète pas non plus le clivage entre gauche et droite. Ainsi, la différence entre les électorats communistes français et italiens (59 et 74 % respectivement) est un peu plus forte qu'entre les deux grands partis d'opposition en France (59 et 72 %). De même les pays qui ont un indice gauche-droite élevé — c'est-à-dire ceux dont les électorats se situent à droite par rapport au point central 5,5 — ne sont pas plus favorables que ceux qui se situent à gauche, c'est-à-dire au-dessous de 5,5.

Ainsi, l'électorat italien qui est le plus à gauche est aussi le plus favorable à l'élection. Les électorats allemands, luxembourgeois et néerlandais, situés aux points 5,9 et 5,7, sont fortement favorables alors que celui de la Grande-Bretagne, avec 6,0, est au 8e rang d'après l'échelle des attitudes favorables. Ce sont donc d'autres facteurs que la dimension gauche-droite qui influent davantage sur les opinions favorables ou négatives des électorats.

Ainsi que nous le verrons dans le chapitre XIII sur la cohésion et les clivages, dans de nombreux cas la ligne de partage entre les pour et les contre l'élection ne suit pas les clivages partisans mais divisent des partis à l'intérieur d'eux-mêmes. L'Europe est aussi un facteur de division et pas toujours une force de rassemblement.

B. L'importance accordée à l'élection européenne

Le public européen attache une certaine signification à l'élection : la considère-t-il comme un événement important ou non? La question qui lui a été posée offre un choix entre deux termes d'une alternative : c'est un événement gros de conséquence qui fera nécessairement avancer l'unification politique de l'Europe; c'est un événement de peu d'importance, car les gouvernements nationaux ne seront pas engagés par les résultats des élections au Parlement européen. Bien qu'une forte majorité se dessine en faveur de

l'élection, celle-ci n'est considérée comme un événement influant que par un Européen sur deux; contrairement à l'évolution des avis favorables à l'élection, cette proportion n'a augmenté dans aucun pays — mis à part le Luxembourg — depuis l'automne 1976 : la moyenne de ceux qui croient en sa portée est retombée à son niveau de 1976 après une légère poussée en 1977. Seuls les Italiens et les Luxembourgeois y croient à plus de 50 %, tous les autres se situant au-dessous de ce plafond. La différence entre les membres fondateurs et les nouveaux membres n'y est pas significative; aussi l'Allemagne et le Royaume-Uni enregistrent-ils le même score de 44 %. En revanche, la part des sceptiques s'est accrue à 30 %. Dans 7 pays sur 9, cette proportion a augmenté : toujours modeste en Italie avec 21 %, elle a atteint le maximum de 36 % aux Pays-Bas.

Il faut reconnaître que la question posée demande en réalité de se prononcer sur la portée ou les effets de l'élection en relation avec les progrès de l'intégration. De plus, le choix offert n'est pas symétrique. Car tout homme bien informé des affaires européennes sait que, même s'il considère que cet événement est important pour diverses raisons — confirmation du consensus, légitimation, contrôle démocratique —, les votes du Parlement européen n'obligent pas les gouvernements nationaux. Dans le meilleur des cas, le Parlement européen peut disposer d'un pouvoir de codécision comme en matière budgétaire; dans la plupart des domaines, ses actes ne s'adressent qu'aux institutions communes. Dès lors, il n'y a pas de liaison d'équivalence entre le peu d'importance et le fait que les gouvernements ne seront pas tenus par les votes du Parlement européen : ils ne le seront de toute façon pas même si l'événement fait progresser l'intégration politique. Or, dans la logique de cette question dichotomique, il faudrait que les votes du Parlement européen soient contraignants pour les gouvernements pour que l'élection puisse être un événement important. Les Européens en sont conscients et ils n'attribuent qu'un rôle actuel relativement modeste au Parlement européen. Les porte-parole officiels des gouvernements, voire de certains partis ne cessent de répéter — parfois même de donner des garanties — que les pouvoirs du Parlement européen ne seront pas accrus après l'élection. D'ailleurs, le public dans sa majorité écarte le risque qui consisterait à doter le Parlement européen de trop de pouvoirs par rapport aux Parlements nationaux. L'importance de l'événement est envisagée davantage sous l'angle de contrôle démocratique des fonctionnaires de Bruxelles et en tant que moyen nécessaire pour décider quelle sorte d'Europe veulent les Européens. Ce dernier point rassemble une majorité de 4/5 d'électeurs.

Quelle est la relation entre l'attitude à l'égard de l'élection et l'importance que l'on accorde à ses effets?

Attitude envers l'élection du Parlement européen

	Evénements gros de conséquences	Evénements de peu d'importance	N
Pour	71 %	28 %	
Contre	29 %	72 %	
	100 %	100 %	24 6.245

Source : Euro-baromètre, n° 6.

Deux groupes les plus nombreux sont formés de ceux qui croient à l'importance de l'événement et sont pour (71 %); inversement, ceux qui le considèrent peu important sont massivement contre (76 %). Mais il est intéressant de souligner que presque un tiers des personnes qui ne le jugent pas important sont néanmoins en faveur de l'élection. Un quart de ceux qui en revanche le pensent important n'y sont pas favorables. L'explication donnée plus haut correspond bien aux données du tableau : tout en n'estimant pas que l'élection donnera au Parlement européen le pouvoir d'imposer ses lois aux gouvernements, on peut être acquis au principe de la participation des citoyens au choix des représentants au Parlement européen. A l'inverse, certains peuvent craindre cet événement important qui pourrait relancer l'intégration politique et par conséquent s'opposer à l'élection par principe parce qu'ils l'estiment inopportune. Enfin, il se peut aussi que les gens favorables à l'union européenne tout en pensant que l'élection en soi est un acte de poids le considèrent comme prématuré, inopportun. Il y a quelque temps, cette argumentation a été parfois utilisée par certaines personnes acquises à l'union qui craignaient que l'indifférence des électeurs ne nuise à la cause européenne. Il est dès lors essentiel de pouvoir évaluer la participation électorale aux élections en juin 1979.

C. Les Européens ont-ils l'intention de participer aux élections de 1979?

Les Européens iront-ils voter en juin 1979? La question préoccupe des hommes politiques, et en particulier les membres du

Parlement européen autant que les politologues. Allons-nous assister à un taux d'abstentionnisme élevé qui équivaudrait à un manque de soutien ou à une indifférence qui se prête à toute sorte d'interprétation?

Il est possible de mieux préciser les contenus du problème grâce à trois sondages effectués au printemps et en automne 1977 et au printemps 1978 [1]. Le premier sondage contient des réponses concernant l'importance d'aller voter à cette élection européenne qui est complétée par une question concernant l'**intention de participer** à ce vote qui figure dans tous les trois.

Dans l'ensemble de la Communauté, 2 Européens sur 3 estiment que pour eux personnellement ce sera une chose **importante** que d'aller élire les membres du Parlement européen. Un sur 5 seulement pense que ce n'est pas important tandis que 13 % ne répondent pas. Les variations d'un pays à l'autre sont significatives : viennent en tête les Néerlandais, avec 82 %, qui jugent important d'aller voter à cette élection, suivis des Italiens (76 %) qui sont talonnés par les Britanniques (73 %), les Irlandais (73 %), les Luxembourgeois (72 %) et les Français qui, avec 69 %, dépassent néanmoins la moyenne communautaire. Trois pays viennent en queue : la Belgique (55 %), l'Allemagne (52 %), le Danemark (49 %) bien au-dessous de la moyenne de la Communauté européenne. Dans ces pays, le pourcentage de ceux qui ne croient pas important de se rendre aux urnes est le plus élevé (30 % en Belgique, 27 % en Allemagne et 24 % au Danemark) ainsi que la proportion de ceux qui ne répondent pas (15 %, 21 % et 27 % respectivement).

L'importance d'aller voter à l'élection européenne
(printemps 1977)

	B	DK	A	F	IR	I	L	PB	GB	CE
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Important	55	49	52	69	73	76	72	82	73	67
Pas important	30	24	27	16	20	15	20	12	21	20
Sans réponse	15	27	21	15	7	9	8	6	6	13
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Euro-baromètre n° 7, p. 50.

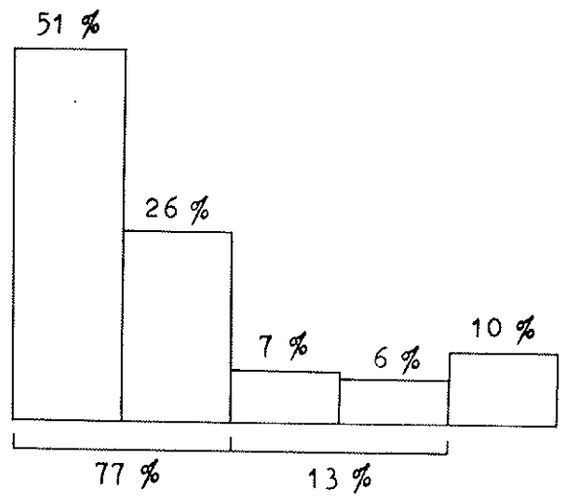
1. *Euro-baromètres,* n°s 7, 8 et 9.

Ce jugement porté sur l'importance de l'acte d'aller voter fournit probablement une première indication sur la participation électorale. Mais cette opinion, tout en supposant une corrélation étroite avec la participation — il y a une forte probabilité que ceux qui pensent que c'est important iront effectivement voter —, demeure générale : elle porte sur l'importance d'un acte, pas sur le fait de savoir si la personne se propose de l'accomplir. Une question directe et précise sur le comportement envisagé a été également posée depuis le printemps 1977 : « Vous-même pensez-vous que vous irez voter — certainement ou probablement — ou que vous vous abstiendrez de voter — certainement ou probablement? »

Évolution de l'intention de participer au vote aux élections européennes pour l'ensemble de la Communauté 1977-1978 (en %)

	Certainement		Probablement		Probablement pas		Certainement pas
Printemps 1977	47	+	27	= 74	8	+	7 = 15
Automne 1977	50	+	25	= 75	8	+	8 = 16
Printemps 1978	51	+	26	= 77	7	+	6 = 13

Tout d'abord, une personne sur deux ira voter certainement, une sur quatre ira voter probablement :



la participation d'ensemble oscillerait de 70 % à 77 %; tous ceux qui se proposent d'y aller « probablement » ne s'y rendront pas;

il reste un noyau restreint mais irréductible d'abstentionnistes, 7 % à 6 %.

Si l'évolution des intentions de participer au vote de l'ensemble est peu marquée, elle est plus significative quand on se penche sur les pays. Un premier groupe de quatre est composé des Pays-Bas (69 %) de l'Italie (64 %), de la France (60 %) et du Luxembourg (52 %) où le pourcentage de ceux qui déclarent qu'ils voteront certainement dépasse la moyenne communautaire qui se situe à 51 %. Fait remarquable, la France y occupe le 3e rang. Le deuxième groupe est constitué par l'Irlande (49 %), le Danemark (48 %) et le Royaume-Uni (45 %). Enfin, on trouve deux pays fondateurs dans le troisième groupe, la Belgique (36 %) et l'Allemagne avec le minimum de 34 %. En raison du vote obligatoire la question a été posée en Belgique avec une précision « irez-vous voter même si le vote n'était pas obligatoire ». Mais ce peu d'empressement à vouloir voter n'est nullement lié à la dimension européenne, le niveau, très bas de 36 % d'intentions d'aller voter aux élections européennes, est comparable au résultat d'un sondage réalisé en 1974-1975 au sujet des élections nationales (avec la précision « si le vote n'était pas obligatoire ») : 34 % iraient voter toujours et 15 % la plupart du temps [1].

La propension à aller voter certainement — comme dans les comportements politiques observés — se manifeste davantage chez les personnes de plus de 25 ans qui constituent avec 85,4 % le groupe le plus nombreux de l'ensemble de l'électorat [2]. En faisant une exception à la règle, les jeunes Néerlandais de 18 à 20 ans atteignent le score record avec 73 % d'intentions d'aller voter de toute façon, suivis des jeunes Français avec 58 %. A l'opposé se dressent les abstentionnistes et les réfractaires avec seulement 6 % soit un électeur sur vingt. Entre ces deux extrêmes, flottent les 26 % de ceux qui iront aux urnes probablement et 7 % de ceux qui n'iront probablement pas.

La zone d'incertitude qui se situe entre 33 % et 49 % si on ajoute les « cela dépend » et les sans réponse, devient trop vaste pour permettre une prévision fondée sur des repères sûrs. Les facteurs qui se dégagent par suite d'une analyse multivariée contribuent à éclaircir la situation fluide. Dans l'ensemble de la Communauté, mais aussi

1. Les sondages pré-électoraux sur les intentions d'aller voter soulèvent un problème connu : les personnes interrogées ont tendance à exprimer davantage ce qu'elles considèrent comme bon ou normal plutôt que ce qu'elles comptent faire réellement.

2. *Euro-baromètre*, n° 9, p. 43.

dans tous les pays sauf en Belgique, le meilleur prédicteur de la participation à l'élection est le *jugement* porté sur la Communauté; viennent ensuite la nationalité, l'attachement à un parti politique et le degré de leadership. Cette convergence des réponses vers le facteur « jugement sur le Marché commun », laisse supposer que dans tous les pays la plupart des partis — quelles que soient ou aient été les orientations des états-majors — consacreront une part substantielle de leur campagne électorale à l'évaluation des résultats obtenus ou attendus du fait de l'appartenance de leur pays à la Communauté. L'influence que peut avoir ce genre de débat public sur la masse des électeurs reste difficile à évaluer. D'autant que, dans cette appréciation générale, il faut aussi prendre en considération un certain nombre de contraintes ou d'habitudes acquises : le vote obligatoire en Belgique apportera un correctif au peu d'enthousiasme que manifestent les Belges à aller voter lors de l'élection européenne. Les structures de comportement ne semblent pas varier beaucoup : ce sont, en principe, les mêmes catégories d'électeurs qui votent le plus souvent : les hommes arrivés à l'âge mûr, ceux qui ont le niveau d'instruction le plus élevé ou qui sont des guides d'opinion.

D. La participation électorale dans les pays de la Communauté

Le niveau de participation aux élections nationales est une bonne indication quant à la participation européenne que l'on est en droit d'escompter. Juliet Lodge et Valentin Herman ont eu recours à ce type d'analyse [1]. Tout simplement, ils partent de la supposition que le niveau de participation aux élections européennes serait *grosso modo* équivalent aux moyennes nationales. Ces données permettent de contrôler les résultats des sondages.

Les participations moyennes sont élevées pour les élections législatives : approximativement 85 % pour les neuf pays de la Communauté, mais, comme le notent les deux auteurs, la participation est plus élevée de 9 % dans les six pays fondateurs que dans les trois nouveaux membres (88 % contre 79 %). Tous les pays enregistrent cependant un taux supérieur à 80 %, à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni, qui n'ont que 75 et 72,8 % respectivement. Au niveau des élections locales (municipales et provin-

1. « Citizenship, direct elections and the European Parliament », *Res Publica*, n° 4, 1977.

ciales), le taux moyen non pondéré pour les neuf pays est de 72 %, mais l'écart entre les six et les trois nouveaux est bien plus prononcé : il atteint 20 %, 77 % contre 57 %. Enfin, au cours des cinq référendums récents, la participation moyenne non pondérée dans les trois nouveaux membres au sujet de leur adhésion à la Communauté européenne ainsi qu'en France sur l'élargissement de la Communauté européenne et en Italie sur le divorce est de 72,7 %, avec l'écart maximum entre 90,1 % au Danemark et 60,5 % en France; de toute manière, la participation aux référendums sur une question concrète n'est pas comparable au choix d'équipes et d'hommes que proposent les élections; cette participation aussi confirme le fait que, dans les pays de la Communauté européenne, les citoyens ont l'habitude de voter même s'ils n'y sont pas obligés comme pour les référendums en Italie.

Afin d'évaluer la régularité de la participation aux élections législatives — forme de scrutin qui se rapproche le plus des élections européennes —, une comparaison avec les données figurant sur le tableau qui reproduit le niveau des votes aux trois dernières élections est instructive.

Participation électorale aux trois dernières élections législatives dans les pays de la Communauté (en %)

Pays	1ère élection	2e élection	3e élection	Moyenne des 3 élections
1. B	91,3 (1971)	90,2 (1974)	94,9 (1977)	92,1
2. I	92,4 (1968)	89,7 (1972)	90,4 (1976)	90,8
3. L	88,9 (1964)	88,6 (1968)	90,1 (1974)	89,2
4. DK	88,4 (1973)	88,1 (1975)	88,4 (1977)	88,3
5. A	83,8 (1969)	90,6 (1972)	87,8 (1976)	87,4
6. P-B	78,9 (1971)	83,4 (1972)	87,8 (1977)	83,4
7. F	80,1 (1968)	78,7 (1973)	81,6 (1978)	80,1
(2e tour)	(79,7)	(80,0)	(83,9)	(81,2)
8. IR	76,9 (1969)	76,5 (1973)	76,3 (1977)	76,6
9. G-B	70,9 (1970)	78,3 février (1974)	70,0 octobre (1974)	73,1
Moyenne pondérée CE			83,4	78,7

Pourcentage de suffrages valablement exprimés. En général, l'écart avec le pourcentage des votants n'est pas supérieur à 1 ou 2 %.

Source : Fichier de l'Union interparlementaire (dépouillé par P. Godefroy).

La participation aux trois dernières élections législatives dans les neuf pays membres confirment qu'une forte proportion d'électeurs de ces pays, soit une moyenne pondérée de 78,7 %, ont l'habitude d'aller aux urnes. Le taux de participation moyen varie selon les pays, le plus bas étant celui de la Grande-Bretagne avec 73 % en regard du taux le plus élevé de 92,1 % en Belgique et de 90 % en Italie, les deux pays où le vote est obligatoire. Ce record est approché de près par quatre pays : Luxembourg 89,2 %, Allemagne 87,4 %, Danemark 88,3 % et Pays-Bas 83,4 %; la France atteint le seuil de 80 % tandis que l'Irlande enregistre un taux de 76,6 %.

Au cours des dernières élections dans les pays de la Communauté, le taux de votants a été en général plus haut et sa moyenne pondérée pour l'ensemble s'est élevée à 83,4 %.

Le niveau de la participation est aussi fonction de la compétition entre partis. Ainsi en France où l'on votera pour la première fois à la proportionnelle sous la V° République, chaque parti cherchera à faire la preuve de sa force. De plus, libérés de la contrainte du désistement au second tour, ils auront tendance à se présenter seuls devant les électeurs. Il n'est pas question d'une liste commune entre les deux partis du programme commun. C'est une occasion pour le Parti socialiste de tester sa nouvelle stratégie consistant à aller seul sans ses anciens alliés communistes aux élections européennes. Le PS a probablement des chances de mordre sur l'électorat communiste à la faveur de son image européenne, mais aussi sur l'électorat centriste de la majorité mécontent de la politique économique du gouvernement. Quels que soient les résultats de cette première consultation européenne, on peut prévoir que les Français seront, sauf accident, nombreux à se rendre aux urnes en juin 1979.

L'analyse des sondages sur l'intention d'aller voter par comparaison aux taux de participation habituels dans les pays de la Communauté permet d'escompter une bonne participation aux élections européennes.

CHAPITRE XI

Familles politiques et partis nationaux

Les élections européennes marquent le retour des partis politiques sur la scène européenne. Longtemps absents ou cantonnés dans un rôle secondaire de groupes de promotion et exceptionnellement des groupes de pression, les partis sont au premier rang dans le processus électoral. Ces oubliés du processus d'intégration, les partis politiques, sont en train de récupérer le rôle qui est le leur dans les communautés politiques nationales. Dès maintenant, leur action tend à dépasser la simple collaboration des groupes politiques au Parlement européen pour s'inscrire dans la compétition politique au plan européen. Certes, cette intervention directe des partis dans la Communauté ne va pas pour autant les conduire à se saisir du pouvoir communautaire. Leur vocation pour l'heure est plus modeste. Mais bien que leur rôle soit partiel, tronqué, ils ont entrepris, en sortant de l'enceinte parlementaire, un effort de regroupement des partis selon les grandes familles européennes ou selon les groupes déjà organisés au Parlement européen.

A la différence des groupes de promotion ou d'intérêt, les partis politiques ont vocation non seulement d'infléchir la ligne politique mais d'intervenir directement dans le processus en participant à l'exercice ou au contrôle du pouvoir politique. Dans une communauté politique achevée comme la société nationale organisée de type démocratie occidentale, les partis ont pour objectif d'être aux affaires, de faire partie de la machine gouvernementale. Cependant, cette vocation n'est pas toujours réalisée : en fait, il existe des partis qui, depuis longtemps, sont tenus à l'écart de la fonction gouvernementale : partis communistes dans la Communauté, certains partis extrémistes de gauche ou de droite (MSI par exemple en Italie, NPD en Allemagne), mais aussi des partis traditionnels tel le Parti libéral anglais qui, malgré ses 18 % de voix, ne

réussit pas son entrée au Parlement (2 % de sièges aux Communes) et encore moins au gouvernement. De même, dans certains pays scandinaves, les partis bourgeois ont été tenus parfois jusqu'à un demi-siècle à l'écart du pouvoir; au Danemark, ils n'ont gouverné depuis la Seconde Guerre mondiale qu'à des intervalles fort espacés. Toujours est-il que ces partis non gouvernementaux au sens large du terme n'ont pas perdu leur vocation de gouverner. En revanche, par leur présence au parlement, ils ont exercé une action de contrôle sur le gouvernement ou bien ils ont soutenu certains gouvernements comme ce fut le cas récemment aux Communes grâce à un accord *Lab-Lib;* les députés communistes italiens continuent à apporter leur soutien parlementaire au gouvernement minoritaire démocrate-chrétien; certains commentateurs estiment que le PCI est déjà un parti « gouvernemental » sans même prendre part directement au gouvernement [1].

Dans la Communauté, les partis politiques ont une vocation de contrôle démocratique, les accès au pouvoir communautaire étant principalement le fait des gouvernements nationaux, soit qu'ils désignent les membres de la Commission, soit qu'ils participent au processus de décision au Conseil européen, au Conseil des ministres ou au Coreper. Les partis n'interviennent que par l'intermédiaire des gouvernements auxquels ils sont associés ou par le truchement de membres de la Commission qui leur sont affiliés. Dans ces conditions, la vocation gouvernementale n'étant que latente, les partis politiques compenseront cette vacance par l'exercice d'autres fonctions qui caractérisent leurs activités normales. En effet, les partis remplissent une série de fonctions dans la société politique :

1. Exercice et contrôle du pouvoir;

2. Représentation des valeurs et des intérêts ainsi que leur agrégation;

3. Mobilisation du soutien, formation des consensus et légitimation du système politique;

4. Contribution à la compétition politique et à la définition des projets de société alternatifs;

5. Recrutement et sélection des dirigeants politiques;

1. Le retrait de leur soutien au gouvernement de la DC qui est intervenu en janvier 1979 a pour objectif de faire du PCI un parti gouvernemental à part entière.

6. Exercice d'une action continue s'appuyant sur une organisation durable et un réseau de communications [1].

Ces fonctions sont remplies de manière inégale et incomplète dans une communauté politique en formation. L'intérêt de cette expérience c'est qu'elle permet, comme dans un vaste laboratoire, d'observer sur le vif la constitution des processus politiques, son importance résidant dans les effets que ces choix et ces structures fluides auront sur la forme et le contenu de la démocratie européenne. Privés du partage du pouvoir, nantis d'un contrôle limité, les partis et leurs élus assureront l'expression des valeurs multiples qui animent la société européenne en proposant, chacun à sa façon, des priorités. C'est ainsi que les Partis socialistes proposent une Europe socialiste, que les partis communistes donnent une priorité à la lutte contre les monopoles ou que les partis de la démocratie chrétienne insistent sur les valeurs fondamentales de l'homme. Mais les partis accomplissent aussi une représentation et une agrégation d'intérêts : les uns sont plus proches des travailleurs, d'autres des employeurs ou des cadres; ces différents intérêts reflétés à travers le prisme partisan, sous un angle partiel, sont agrégés afin d'être intégrés dans un système européen. Ces étapes successives d'agrégation d'intérêts et de valeurs risquent de diluer la couleur partisane par référence aux partis de plusieurs pays et en raison même de leurs diversités. Il est probable que les clivages qui existent dans de nombreuses formations politiques nationales (CERES dans le PS, les quatre tendances de la DC italienne, la CDU-CSU, clivage pour ou contre l'Europe dans le RPR, la gauche et la droite travailliste) seront encore plus prononcés dans les unions de partis au plan européen.

La fonction de légitimation et de recherche de soutien sera mise en œuvre dès la préparation et au moment des élections européennes. Les partis et leurs unions ont en effet pour tâche de canaliser, de systématiser les consensus ou les oppositions qui se manifestent dans le public européen. Dans cette intention, ils auront à exprimer les aspirations de leurs sympathisants et de leurs électeurs, à définir l'orientation future de la Communauté, à projeter une vision de cette société en formation selon leurs finalités politiques; mais aussi à proposer des programmes d'action, des solutions aux problèmes actuels et des lignes de conduite. C'est sur eux que reposera l'essentiel de l'organisation de la campagne électorale, de

1. J. La Palombara et M. Winer, « The Origin and development of political parties » in *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966, p. 5 à 7, cité par J. Charlot, *Les Partis politiques*, Paris, A. Colin, 1971, p. 22 et 23.

l'affrontement public des candidats et des programmes. Leur tâche sera rendue plus difficile par la dimension et par la diversité qui caractérisent l'espace communautaire.

Comme au niveau national, les partis procéderont à la désignation des candidats ainsi qu'à la coordination des activités de leurs élus. Une double constante pèse sur ces choix : la dimension des circonscriptions et le nombre restreint d'élus inciteront les partis à porter leur choix sur les personnalités de premier plan dont la réputation est déjà faite aux niveaux national et européen. Derrière les « locomotives » pourraient s'insérer quelques jeunes candidats retenus en raison de leurs compétences exceptionnelles. Enfin, les formations politiques européennes fourniront un soutien logistique et permanent à toutes ces activités : les unions des partis constituent dès maintenant des réseaux de communication et un noyau organisationnel de coordination en fonction d'une plateforme ou d'un programme communs. Cette organisation prolonge celle des partis politiques qu'elle fédère : elle est construite sur une large autonomie de ses composantes nationales auxquelles elle fournit un instrument de collaboration. Il est probable qu'ensemble avec les secrétariats des groupes politiques elle forme une infrastructure permanente dont le développement futur sera parallèle aux besoins à satisfaire et aux fonctions à remplir. En revanche, à l'exception d'un possible « parti européen », ces fédérations de partis n'ont pas vocation à créer une organisation complète et propre jusqu'à l'échelon local. Ce modèle d'organisation fortement décentralisée reposant sur le travail des organisations membres qui, elles, couvrent tous les échelons, peut être rapproché des partis fédéraux suisses : les partis cantonaux parfois bien distincts et de tendances différentes sont réunis au sein de fédérations nationales. A l'exception du Parti socialiste suisse, les partis nationaux sont davantage des confédérations que de véritables fédérations de partis. Leur structure commune est légère et la vie partisane ainsi que l'essentiel des activités se déroulent dans les cantons. Ainsi, le choix des candidats et la campagne électorale sont des processus cantonaux. Le parti national est avant tout un cadre de collaboration pour les partis et dirigeants cantonaux. Dans ce modèle, ce sont ces derniers qui ont la tâche d'organisation et d'encadrement à l'échelon local. Ce sont ces partis cantonaux qui constituent les intermédiaires entre l'organisation centrale et les organisations locales et les électeurs. De toute évidence, il s'agit de partis souples, pragmatique et décentralisés, où les clivages et les tendances épousent souvent les frontières cantonales.

1. Les grandes familles politiques

Au niveau européen, comme au plan national, les partis reflètent les aspirations, les intérêts et les clivages qui sont propres à leur communauté politique. Les clivages ont marqué à des degrés divers la vie partisane dans les pays européens : les grandes familles politiques se sont formées autour de ces lignes qui divisent les citoyens. Selon Stein Rokkan, la culture politique européenne a été forgée par une longue évolution historique qui porte la marque de trois révolutions : révolution nationale, révolution industrielle et révolution internationale [1]. Ces révolutions provoquent des clivages Etat/Eglise, centre/périphérie, possédants/travailleurs, secteur primaire/secteur secondaire [2].

A. Le clivage de classe

A la suite de la révolution industrielle, il devient le clivage possédants/travailleurs selon l'axe fonctionnel, et également le clivage secteur primaire/secteur secondaire selon l'axe territorial-culturel. Ces clivages donnent lieu à la formation de grands partis de travailleurs : Partis travaillistes, socialistes, sociaux-démocrates et communistes. Leurs naissances coïncident avec le développement industriel, l'expansion du secteur secondaire et l'organisation du mouvement syndical. A l'origine partis ouvriers, ces formations politiques tendront à s'ouvrir pour accueillir de larges couches de classes moyennes, de salariés et de cadres. Cette évolution des partis socialistes correspond à une forte poussée du secteur tertiaire dans les sociétés qui, d'industrielles, se transforment en post-industrielles ou en sociétés industrielles avancées. Cette transformation structurelle apparaît clairement dans les changements qu'annoncent les divers indicateurs socio-économiques entre 1966 et 1975 sous l'effet de la forte expansion économique de 3,5 % par an dans la Communauté.

1. Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties,* Oslo, 1970, complété plus récemment par l'étude des grandes phases de la formation de l'Europe : « Cities, States, and Nations » in *Building States and Nations. Models and Data Resources* V. I, Ed. S. N. Eisenstadt and S. Rokkan, Beverly Hills-London, Sage Publ., 1973, p. 73-94.

2. Les familles politiques reflètent ces clivages (D. Seiler, *Les Partis politiques en Europe,* Paris, PUF, 1978, p. 12 à 19).

Le secteur primaire agricole se rétrécit considérablement partout tout en se maintenant autour de 9 % dans la Communauté européenne. Le secteur industriel est en légère diminution relative par rapport au secteur tertiaire, qui s'accroît de plus de 10 % en dix ans. Cette évolution est accélérée dans quelques pays de la Communauté européenne et en particulier au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et au Danemark où les services ont la même importance que celle qu'ils avaient en 1966 aux Etats-Unis. La répartition du PNB confirme ce déplacement du centre de gravité dans la Communauté, la part du secteur agricole étant néanmoins bien inférieure au pourcentage des personnes qu'il occupe. Cette évolution qui tend à modifier la stratification de la société industrielle est accompagnée par surcroît d'une série d'autres transformations : développement de la technologie, du niveau d'instruction et des connaissances, augmentation du niveau de vie et une véritable révolution des moyens de communication : transports, communication par correspondance et par téléphone, mass media. Cet ensemble de facteurs influent d'ailleurs sur la vie politique, le comportement des citoyens, leurs valeurs et intérêts ainsi que sur l'organisation et l'action des partis politiques.

Les clivages de classe bien qu'en pleine évolution continuent à exercer une grande influence sur le comportement électoral et sur le choix de partis. En Grande-Bretagne, le facteur classe occupe la première place. En effet, d'une élection à l'autre, le Parti travailliste recueille en moyenne les 2/3 des voix des travailleurs; d'autre part, son lien organique avec les syndicats ne s'est pas relâché : leur apport d'environ 6 millions de membres collectifs, leur contribution financière ainsi que la présence des syndicalistes ouvriers parmi les dirigeants et parlementaires travaillistes, sont autant d'indicateurs de l'interpénétration entre le parti, ses dirigeants et électeurs et la classe ouvrière. Les travailleurs pèsent aussi en Allemagne, aux Pays-Bas et dans d'autres pays de la Communauté européenne. Tel est le cas de la France où ils constituent la majorité de l'électorat communiste et plus d'un tiers de l'électorat socialiste. Le développement de l'industrie, l'expansion de la classe des travailleurs donnent naissance et expliquent l'ascension de la famille des Partis travaillistes, socialistes et de leurs frères amis-ennemis, les Partis communistes.

Les distinctions significatives entre configurations nationales des forces politiques résident dans la puissance des Partis socialistes et de Partis communistes ainsi que dans leurs relations. D'importants Partis socialistes sont implantés dans tous les pays de la Commu-

nauté à l'exception de l'Irlande et de l'Italie. En revanche, des Partis communistes puissants n'existent que dans trois pays : Italie, France et Luxembourg. Les relations entre eux et les Partis socialistes couvrent toute la gamme possible : le parti traditionnel au Luxembourg se tient à l'écart, alors que les relations demeurent ambivalentes en Italie et que l'Union de la gauche éprouve des difficultés à se reconstituer en France. Cependant dans ces deux pays, bien qu'à des degrés divers, les partis communistes se sont rapprochés des socialistes ou du centre : de partis anti-système, ils sont allés jusqu'à abandonner la dictature du prolétariat et jusqu'à accepter le pluralisme démocratique sans pour autant faire leur le système capitaliste. De plus, ils ont progressivement adopté le principe de la compétition démocratique et du socialisme imposée par la majorité sortie des urnes. Enfin, ils ont aussi admis la nécessité de l'intégration européenne sans en approuver le contenu capitaliste.

Ce clivage est aussi à l'origine de la formation du parti conservateur britannique représentant de la droite classique, autour duquel se regroupent les éléments de l'aristocratie, des classes moyennes supérieures ainsi que de la classe moyenne traditionnelle, la nouvelle classe moyenne de salariés tendant à apporter son soutien aux travaillistes. Les frontières entre les deux partis adversaires ne sont pas nettes d'autant que le parti conservateur réussit à rallier un tiers d'électeurs ouvriers. Il n'existe pas sur le Continent de grand parti conservateur moderne à moins que, suivant la typologie de D. Seiler, on ne classe dans cette catégorie du conservatisme libéral la CDU-CSU allemande [1]. Quant aux Partis libéraux, leur aile conservatrice ayant été absorbée par les conservateurs en Grande-Bretagne et en Allemagne, ils demeurent autonomes en France où ils constituent, entre autres, l'élément de base du Centre.

B. Le clivage religieux

Le facteur religieux, le fait d'être pratiquant croyant ou libre penseur, influence encore profondément le choix politique des électeurs européens. Ce clivage est inégalement réparti dans les pays européens et ne correspond pas aux frontières politiques.

1. D. Seiler, « En marge de l'élection du PE : le problème des familles, politiques en Europe », *Revue de l'Intégration européenne,* janvier 1878, p. 171-172.

Répartition des catholiques
et des protestants dans la CE

	Catholiques	Protestants
B	93 %	1 %
L	94 %	2 %
F	82 %	2 %
I	91 %	0
IR	94 %	5 %
P-B	40 %	38 %
A	45 %	51 %
G-B	9 %	62 %
DK	1 %	97 %

Source : Taylor & Hudson, op. cit.

L'ensemble de la Communauté comprend 145 millions de catholiques et 78 millions de protestants répartis inégalement dans les neuf pays. Ceux-ci forment trois groupes de pays : le premier est constitué de pays à forte majorité catholique : Belgique, France, Italie, Luxembourg et Irlande où il n'y a que des minorités protestantes, l'Italie étant, parmi les neuf pays, le seul pays catholique à ne pas avoir de minorité protestante. Le deuxième groupe mixte comprend les Pays-Bas et l'Allemagne où les catholiques et les protestants sont à peu près à égalité. Le troisième groupe est à majorité protestante avec le Danemark, la Grande-Bretagne, avec des minorités catholiques de presque 10 % dans ce dernier. En comparant cette distribution avec la fragmentation politique qui indique la probabilité qu'ont deux citoyens tirés au hasard de voter pour deux ou plusieurs partis différents, on n'observe aucune relation constante entre la religion et le nombre de partis politiques. En effet, trois pays connaissent le degré le plus élevé de la concentration de partis politiques et des votes : Allemagne, Irlande et Grande-Bretagne, le premier du groupe mixte, le deuxième du groupe des catholiques et le troisième à forte majorité protestante. De plus, la prédominance des protestants au Danemark n'empêche pas une grande dispersion partisane, pas plus que le mélange équilibré des deux religions aux Pays-Bas. Dans les quatre pays catholiques du Continent, la fragmentation est accentuée malgré une certaine polarisation des forces électorales et des partis en France.

La famille des partis démocrates-chrétiens ou sociaux-chrétiens n'existe pas dans tous les pays. Le problème religieux n'est plus au cœur du débat politique en Grande-Bretagne depuis plus d'un siècle. Avec l'effacement du Parti libéral en tant que principal rival du Parti conservateur et la montée du Parti travailliste, le facteur classe s'est substitué au facteur religieux [1]. En France aussi, le conflit entre l'école publique et l'école privée apaisé, le clivage religieux s'est atténué. Certes, le facteur religieux est loin d'être absent du choix politique [2], mais il n'a plus de grande formation politique telle que le MRP créé en 1944 par les militants chrétiens engagés dans la résistance qui était le porteur de ses valeurs et le pôle d'attraction de l'électorat et des dirigeants politiques attachés à une politique d'inspiration chrétienne. L'électorat du MRP a progressivement fondu en passant de 28 % en novembre 1946 à 11 % en 1958, puis à 8 % en 1962 avant que le parti se transforme en réformateurs et démocrates sociaux. Le syndicalisme chrétien a connu une évolution semblable qui a abouti à la scission de la CFTC et à la création de la CFDT.

En revanche, la famille démocrate-chrétienne occupe une place en vue sur la scène politique en Italie, en Belgique, au Luxembourg, en Irlande, aux Pays-Bas et en Allemagne. En Italie, la DC a dominé la vie politique depuis la fin de la guerre; elle constitue, comme dans la plupart d'autres pays, un parti inter-classes couvrant de larges couches d'électeurs allant du centre-gauche au centre-droit. Ce caractère de parti horizontal qui l'apparente aux partis de rassemblement à vocation « attrape-tout », provoque par la diversité des dirigeants, adhérents et électeurs, des tendances marquées à l'intérieur de la DC italienne. De même, une tendance syndicale et une tendance bourgeoise se disputent le pouvoir au sein du parti-chrétien wallon [3]. Mais dans l'ensemble, en Belgique, les deux partis sociaux-chrétiens flamand et wallon recrutent leur soutien dans toutes les classes sociales dans les limites du monde catholique, parvenant même en Flandre à l'emporter sur les socialistes auprès de l'électorat ouvrier; parallèlement, les syndicats chrétiens ont davantage de membres que les syndicats socialistes [4]. En Irlande aussi, le Fianna Fail dispose, en dépit de son militantisme catholique, d'appuis solides dans le monde ouvrier où il concurrence

1. Butler, D. Stokes, *Political change in Britain,* London MacMillan, 1969, p. 133.
2. Au niveau des individus, la religion reste un des meilleurs prédicteur de vote dans les pays mixtes : Allemagne, Pays-Bas, Suisse.
3. D. Seiler, article cité, p. 148.
4. *Idem,* p. 147.

avec efficacité le parti travailliste irlandais. Aux Pays-Bas, les partis chrétiens catholiques et protestants en perte de vitesse depuis les élections de 1971 ont créé une formation de rassemblement en 1976. Dans ce pays, comme en Belgique, le monde chrétien dispose de structures et d'institutions propres (bien que distinctes entre protestants et catholiques). Enfin, la CDU-CSU demeure la première force électorale au niveau national en Allemagne et dans de nombreux Länder. Du fait de leurs électorats du centre-droite et de leurs positions plus proches des partis conservateurs, D. Seiler n'a pas hésité à les inclure dans la famille du conservatisme libéral malgré leurs étiquettes et inspirations originelles chrétiennes, à la fois catholique et protestante.

Par opposition à ce grand courant d'inspiration chrétienne, une tendance laïque et libérale s'est affirmée dans la plupart des pays où est présente la DC : ainsi en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, il existe, face aux mondes chrétien et socialiste, un monde libéral. Ses partisans se recrutent surtout parmi les indépendants, les professions libérales et les cadres. D'où, d'ailleurs, leur base électorale relativement étroite, prise en tenaille entre la DC et les socialistes.

C. Les clivages linguistiques, ethniques et régionaux

Dans la Communauté, il y a 6 langues officielles alors qu'en réalité on en parle plus de 20. Aucun des pays de la Communauté européenne n'est monolingue, tous ont deux ou plusieurs langues. De même tous ont des minorités culturelles et tous connaissent une grande diversité des régions traditionnelles ou socio-économiques. Dès que l'on regarde de près, la diversité à l'intérieur des nations les plus homogènes est aussi grande sinon plus que celle qui existe entre les pays de la Communauté. Cette situation de fait donne naissance à un mouvement double et simultané : une poussée régionaliste à l'intérieur des pays en même temps qu'un effort d'union entre les pays.

L'ensemble des langues parlées peut être réparti en trois groupes :

1. 4 langues, à savoir l'anglais, le français, l'allemand et l'italien de plus de 50 millions de locuteurs;

2. 2 langues parlées par 5 à 18 millions de personnes, le néerlandais et le danois;

Fragmentation linguistique dans la Communauté

	Indice de fragment.	Langue (s) principale (s)	Principales langues minoritaires	Total
G-B	0,04	anglais	3. Gallois Gaélique écossais, manx	4
P-B	0,04	néerlandais	1. frison	2
A	—	allemand	2. danois frison	3
I	0,1	italien	9. Français, occitan, allemand, piémontais, ladin, frioulan, slovène, serbo-croate, sarde	10
DK	0,1	danois	1. allemand	2
L	0,12	all. lux. fr.	—	3
F	0,17	français	8. néerlandais, breton, alsacien, allemand, occitan, basque, catalan, corse	9
IR	0,4	anglais gaélique irl.	—	2
B	0,5	français et néerlandais	1. allemand	3
			Langues	25

Source : Taylor & Hudson, op. cit. R. Petrella, la Renaissance des cultures régionales, Paris, Ed. Entente 1978, p. 204-214.

3. les langues des minorités parlées par 8,4 millions d'Européens sont une vingtaine.

Les pays les plus homogènes du point de vue linguistique sont l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas; les langues minoritaires y sont marginales par rapport à la langue principale. Une deuxième catégorie comprend quatre pays à plus fortes et parfois multiples minorités linguistiques : le Danemark, le Luxembourg avec ses trois langues puis les deux pays à minorités nombreuses, 8 en France et 9 en Italie. Plusieurs de ces langues couvrent plus d'un territoire national : aussi le français qui est parlé dans trois pays et dans la vallée d'Aoste en Italie, l'allemand, qui déborde les frontières de trois autres pays, le néerlandais qui est la langue principale dans deux pays mais qui est aussi pratiquée dans le Nord-Est de la France. Bien que concentrées dans certains pays, les langues ne coïncident pas avec les frontières nationales. Comme des taches d'huile, la plupart des langues se répandent, s'interpénètrent et se superposent en Europe.

Ces clivages linguistiques combinés avec une longue convivence créent des espaces culturels et historiques baptisés régions : ce sont les régions dites naturelles ou traditionnelles auxquelles les autorités nationales reconnaissent parfois un traitement différent : la Vallée d'Aoste, la Sardaigne, la Sicile, la Bavière, l'Ecosse, la Wallonie et la Flandre; dans d'autres situations ce sont des communautés régionales qui, tout en gardant leur spécificité, n'ont pas de statut particulier : la Bretagne, la Corse, la Galice, le Frioul à titre d'exemples [1]. Outre ce type de régions, il existe trois autres types de régions en Europe : des espaces historiques relativement homogènes correspondant à des sous-cultures d'une grande communauté culturelle, qui s'en distinguent par un faisceau d'attitudes et de comportements propres; la Savoie, la Picardie mais aussi les cantons suisses et les Länder allemands qui sont à la fois des régions traditionnelles et fonctionnelles. Des régions fonctionnelles qui recouvrent des espaces socio-économiques intégrés par la gestion en commun des activités de production et de distribution, sont formées autour de quelques pôles de développement : les 15 régions italiennes à statut ordinaire; les régions en France, en Angleterre et aux Pays-Bas qui sont souvent dotées d'institutions propres et notamment de Conseils économiques et sociaux régionaux. Ces régions, unités économiques et administratives, accusent de fortes disparités à l'intérieur d'un même pays; ainsi par exemple, par rapport à la moyenne nationale de 100, les variations extrêmes vont de 82 pour le Schleswing-Holstein et 158 pour Hambourg; de 71 pour le Languedoc-Roussillon et 145 pour l'Ile-de-France; de 56 en Calabre à 133 en Lombardie; de 72 au Luxembourg belge à 158 à Bruxelles. En revanche, les disparités sont moindres au Royaume-Uni et aux Pays-Bas où elles oscillent entre 81 et 116 et 76 à 120 [2]. Enfin, la dernière catégorie des régions transfrontalières qui constituent des espaces socio-économiques à cheval sur les frontières nationales telles que la région bâloise, la région Alpazur, la région Liège-Limbourg-Aachen.

Ces divers clivages linguistiques culturels et régionaux ont des effets sur la configuration des partis politiques dont certains se sont faits défenseurs des intérêts régionaux. Ce clivage que Stein Rokkan représente par l'opposition centre/périphérie peut donner naissance et assise aussi bien aux partis nationaux à caractère populaire ou de rassemblement qu'aux partis régionaux ou linguistiques : les formations nationales telles que le mouvement gaulliste issu de

1. R. Petrella, *op. cit.* p. 33 à 35 et p. 204 à 214.
2. *Statistiques de base de la Communauté,* 1977.

la résistance et son organisation politique actuelle le RPR, le Fianna Fail prolongement d'une organisation de combat qui se transforme, avec l'indépendance de l'Irlande, de mouvement périphérique en parti national de rassemblement comptant sur un électorat inter-classe tant catholique qu'ouvrier. Selon D. Seiler, son importance électorale jointe à son succès dans la classe ouvrière, explique que le parti travailliste irlandais soit, de tous les partis socialistes d'Europe, le plus faible [1]. Les deux partis de rassemblement ont d'ailleurs en commun non seulement leur caractère inter-classe mais aussi leur origine de mouvement de résistance ou de libération nationale.

Une dynamique semblable bien que limitée à une région dans un pays de la Communauté caractérise également les partis linguistiques ou régionaux. Le conflit linguistique en Belgique a eu, sous cet angle, une double conséquence : d'une part la création de partis nationaux linguistiques tels que la Volksunie-union populaire flamande — revendiquant l'autonomie culturelle de la Flandre, et son pendant en Wallonie le Rassemblement Wallon, et à Bruxelles le Front démocratique des francophones; d'autre part, la scission des grands partis traditionnels social-chrétien CVP-PSC et socialiste en deux partis l'un flamand et l'autre wallon; le parti libéral a connu le même sort : il s'est scindé en trois partis, le PVV en Flandre, le parti de réformes et de la liberté Wallon PRLW, et le parti libéral bruxellois. Ainsi, en Belgique, le clivage linguistique a donné lieu soit à la naissance de nouveaux partis, soit à la scission des partis traditionnels; par suite de ce double mouvement, la vie politique belge porte l'empreinte tant des clivages de classe et de religion que des clivages linguistiques. C'est à ce prix que les partis réussissent à garder leur caractère de représentativité et partant à conserver leurs clientèles.

Au Royaume-Uni, ce sont les régions traditionnelles ou historiques, l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord qui cherchent à affirmer leur identité. Cette poussée des nationalismes régionaux ou périphériques s'est traduite par l'éclosion et le succès des partis nationalistes régionaux : le « Scottish National Party-SNP » qui est devenu la quatrième force politique avec 2,8 % de voix et 1,7 % de sièges à Westminster; l'UUUC le suit de près en Irlande du Nord (1,4 % de voix et 1,6 % de sièges); le Plaid Cymru (0,6 % et 0,5 %) au Pays de Galles; les trois partis ont réussi à faire une percée dans la vie politique anglaise où, du fait du système électoral majoritaire, il est difficile sinon impossible d'implanter de nouveaux

1. D. Seiler, article cité, p. 159.

partis. Alors que le parti libéral ne parvient à conquérir que 13 sièges au Parlement avec presque un cinquième des voix réparti dans le pays entier, ces nouveaux partis ont réussi à s'assurer une représentation qui correspond en gros à leur force électorale : en tant que partis régionaux ils recrutent leurs électeurs dans une région où se concentre toute leur action; ainsi le SNP rassemble environ un tiers de l'électorat écossais; grâce à cette concentration régionale dans un nombre réduit de circonscriptions, ils parviennent à faire élire leurs représentants à Westminster. D'ailleurs, ce mouvement régional a amené le gouvernement anglais à adopter sa politique de dévolution qui devrait déboucher sur la création d'assemblées parlementaires régionales.

Dans les trois autres pays, France, Italie et Allemagne, les poussées régionalistes ont revêtu des formes institutionnelles diverses sans affecter directement l'intégralité des partis nationaux : en France, la poussée régionaliste est enfermée pour l'instant dans un cadre socio-économique malgré quelques recours sporadiques à la violence en Corse ou en Bretagne ainsi que les revendications d'une autonomie plus grande; l'Italie s'est donnée une organisation découpée en provinces, tandis que l'Allemagne a reconnu les différences régionales en se dotant d'une structure fédérale.

Ces reliefs régionaux vont-ils se refléter dans la représentation au Parlement européen de divers pays? Le Danemark et la France ont exclu cette probabilité du moins au niveau des circonscriptions : il n'y aura qu'une seule circonscription, le pays tout entier; en fait, on peut s'attendre à une certaine distribution de candidats et d'élus dans toute la France afin de mieux assurer la représentativité des diverses listes. A la suite de quelques initatives dans ce sens, l'UDF envisage aussi d'inclure sur sa liste des représentants de régions pour ne pas laisser ce monopole à la gauche. Après coup, on pourra voir dans quelle mesure les régions bien qu'écartées reviennent en raison même de la répartition des élus européens français à l'intérieur de la France. Suivant la logique de sa structure fédérale, l'Allemagne a admis la présentation des listes nationales ou des listes des Länder. Au Royaume-Uni, la loi réserve un certain nombre de sièges au Parlement européen à l'Ecosse (8), au Pays de Galles (4) et à l'Irlande du Nord (3). Les circonscriptions en Italie sont constituées par le regroupement des provinces. Quant au système électoral belge, il prévoit la représentation des grandes régions linguistiques.

Les solutions adoptées par divers pays de la Communauté reproduisent à des degrés différents les grands sous-ensembles régio-

naux. En réalité, tant les clivages régionaux que ceux partisans et idéologiques seront représentés au Parlement européen élu. Ainsi, le pluralisme vertical des partis et des familles politiques se conjugue avec le pluralisme horizontal des nations et des régions.

D. Les clivages de valeurs et de générations

Les changements intervenus dans les sociétés industrielles avancées, le haut niveau de développement économique et technologique, la relative abondance ne conduisent pas, selon Ronald Inglehart, à la mort des idéologies mais à l'éclosion des valeurs nouvelles [1]. Lorsque les besoins matériels primordiaux sont satisfaits, que le niveau d'instruction s'accroît en même temps que la diffusion des connaissances et des informations, l'individu tend à être moins préoccupé par les problèmes de sécurité et à donner plus d'importance aux nouveaux problèmes qui se réfèrent à la qualité de la vie. C'est ainsi que la défense de la nature, la protection de la santé et le changement social prennent le pas sur les problèmes matériels de croissance économique. Dans l'ensemble selon l'observation de R. Inglehart, ces valeurs apparaissent plutôt chez les jeunes, appartenant à des catégories de revenu élevé ou moyen, ayant reçu une éducation supérieure de préférence. Lipset et Bell ont tendance à expliquer ce phénomène par le facteur des cycles de vie, les valeurs évoluant et se modifiant avec l'avancement de l'âge; pour R. Inglehart, en revanche, il s'agit d'un changement intergénération qu'il a mesuré par l'écart d'idées et d'intérêts qui séparent les jeunes des vieilles générations. Ces écarts varient selon l'expérience vécue des différentes générations : la crise de 1929, la guerre mondiale ou la période de l'après-guerre, période d'expansion économique et d'amélioration rapide du niveau de vie. Plus ouverts au changement, les jeunes sont aussi plus acquis à l'idée de l'appartenance à une communauté supranationale ou mondiale. C'est parmi ces couches de citoyens que se recrutent le plus fréquemment les adhérents mais aussi des animateurs de mouvements écologiques, des mouvements anti-nucléaires ainsi que des mouvements contestataires. La contestation estudiantine qui s'est déroulée autour du problème raciste ou vietnamien aux Etats-Unis, et en France autour du thème de la participation dans l'Université comme dans la société, a certes contribué à diffuser les nouvelles valeurs inspirées

1. R. Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and political styles among Western Publics*, New Jersey, Princeton University Press, 1977.

par un élan de solidarité, par la quête de relations inter-individuelles, et de la qualité de la vie. Sur cette contestation des valeurs traditionnelles, de la société de croissance et de consommation se sont greffés des mouvements anti-nucléaires et écologiques. Sans bouleverser la scène politique, ces mouvements ont réussi à faire élire des conseillers municipaux en France, à enlever une part de l'électorat libéral dans certains Länder en Allemagne ainsi qu'à intervenir dans l'élection de quelques candidats. A ce courant de changement s'apparentent aussi plusieurs nouveaux partis tels le Parti radical de gauche, le Parti progressiste Démocratie 66 et le Parti socialiste démocratique du centre-droit aux Pays-Bas ou le Parti socialiste populaire au Danemark. Par opposition à ces courants, se dressent des partis de type poujadiste tel le Parti du progrès de Glistrup au Danemark; en s'attaquant à l'impôt, il a obtenu presque 16 % des suffrages en 1973 puis a réussi à se maintenir à près de 15 % en 1977 : dans l'éventail des partis danois, il occupe la deuxième position derrière les sociaux-démocrates.

2. La répartition des suffrages par famille politique

Malgré l'évolution des familles politiques et les changements dans la répartition des forces électorales, on observe une relative stabilité des partis en Europe occidentale. D'après les dernières élections législatives, agrégées selon leur appartenance aux mêmes groupes parlementaires ou selon leurs alliances, les grandes familles politiques se répartissent comme suit en fonction du nombre et du pourcentage de leurs suffrages : sur le total de 142 millions de voix environ, les partis **communistes** et apparentés recueillent 18 millions de voix, soit 12,6 %; les partis **socialistes** 46 millions de voix soit 32,3 %; les partis **démocrates-chrétiens** 39 millions soit 27,5 %; les partis **libéraux** et **apparentés** 18 millions soit 13 %; les **conservateurs** ont 11 millions de voix ou 7,6 %, les **démocrates européens de progrès** presque 9 millions de voix et 6,2 % [1].

Ces grandes formations sont distribuées de façon inégale selon les pays. Les communistes, les conservateurs et les démocrates de progrès n'ont des électorats nombreux que dans 2 à 4 pays membres. Ainsi, les communistes qui ont recueilli 18 millions de voix (34,4 %) en Italie, 5,3 (17,8 %) en France et 18 000 au Luxembourg (soit

1. Le RPR, le Fianna Fail irlandais et le FRP danois.

10,5 %) ne constituent que des partis mineurs en Belgique (150 000 électeurs), au Danemark (114 000, 3,7 %, ainsi que 120 000 ou 3,9 % pour le parti socialiste du peuple dont un parlementaire a adhéré au groupe communiste du Parlement européen) et aux Pays-Bas (79 500, 1 %) et n'ont pas de parlementaires en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Irlande. La situation est semblable pour les électorats des partis **conservateurs** et **démocrates de progrès :** les conservateurs britanniques ont obtenu 10,5 millions de voix aux élections de 1974, soit 36 %, et les deux partis danois conservateur et centre démocratique 263 000 voix (8,5 %) et 200 000 voix (6,4 %), soit ensemble 15 % environ des 3,1 millions de suffrages valablement exprimés en 1977. Les démocrates de progrès ont trois points de chute : le RPR en France avec 6,6 millions de suffrages, soit 26 % en 1978, le Fianna Fail 811 000 soit 50,6 % en 1977 et le Parti du progrès danois (FRP) 453 000, soit 15 %. Ce groupe est constitué de trois partis dont les affinités ne sont pas toujours manifestes, partis qui par ailleurs n'appartiennent pas à une des grandes familles politiques en Europe et qui, de ce fait, n'ont pas toujours de répondant dans d'autres pays membres.

En revanche, les trois grandes familles traditionnelles couvrent à quelques exceptions près, tous les pays de la Communauté. Elles ont une dimension européenne. En premier lieu, les **socialistes** qui forment la plus grande famille politique présente massivement partout, sauf en Irlande et en Italie : 16 millions ou 43 % en Allemagne, 11,5 millions ou 39 % en Grande-Bretagne, 7,2 millions ou 28 % en France, 2,8 millions ou 34 % aux Pays-Bas, 1,1 million et 37 % au Danemark, 1,5 million et 26 % en Belgique, 50 000 et 29 % au Luxembourg. Dans tous ces pays, les socialistes sont la première ou la deuxième force électorale, sauf en Italie où les communistes occupent la deuxième place devant eux et en Irlande où ils ne sont qu'une force d'appoint. Dans cinq pays, ils viennent en première position, dans deux, en Allemagne et en Belgique, en deuxième, et dans deux autres en troisième place. Les sociaux-démocrates allemands et les travaillistes britanniques sont les deux partis socialistes les plus puissants de la Communauté, suivis par le PS; ensuite s'échelonnent à quelque distance les partis italiens et ceux des pays moyens et petits : Pays-Bas, Belgique, Danemark, Irlande et Luxembourg. Selon l'importance de leur électorat, les partis sont classés et leur rang indiqué entre parenthèse. Ainsi dans l'évaluation de l'influence d'un parti socialiste dans l'Union des partis de la Communauté européenne interviennent plusieurs critères à savoir le nombre de ses électeurs, le poids relatif

Situation de l'électorat socialiste dans la CE (en millions)

	Nombre de suffrages (en milliers)	% de l'électorat	Rang dans le pays	Gouvernement	Rang dans la Communauté	% de l'électorat socialiste communautaire
A	16.099	42,6	2e	SPD + L	1	35,1
GB	11.459	39,3	1er	Labour	**2**	25,1
F	7.213[1] (595)	28,3 (2,3)	1er[1]	Opposition	3	17,0
PB	2.811	33,8	1er	Opposition	5	6,1
B	1.473	26,4	2e[1]	Coalition	5	3,2
DK	1.150	37	1er	S + V	7	2,5
L	51	29,1	1er	PD + POSL	9	0,1
I	4.786[2]	13,5	3e[2]	Soutien parl.	4	10,4
IR	186	11,6	3e	Opposition	8	0,4
	45.823	32,5		4 gouvts.		100 %

1. Le PS est le premier parti du point de vue de voix recueillies mais il n'est que troisième après le RPR et l'UDF par le nombre de sièges; le Mouvement des Radicaux de gauche figure entre parenthèses.
2. Résultats cumulés des deux partis socialistes : le PSI 3.540.000 voix et 9,6 % et le PSDI 1.239.000 suffrages et 3,4 %.

Source : Dernières Elections législatives, 1974-1978.

dans son pays, la place au gouvernement ou dans l'opposition, son organisation, la personnalité et l'activité de ses représentants. Ces divers indicateurs sont tout aussi valables dans l'appréciation de poids des partis dans les autres formations européennes.

Deuxième en importance avec un quart de voix, la famille **démocrate-chrétienne** accuse un plus grand déséquilibre dans la Communauté du fait de son absence en Grande-Bretagne et au Danemark, ainsi que de son rôle marginal en France. Par ailleurs, on constate que la DC est le premier parti dans trois pays de la Communauté — Allemagne, Italie et Belgique — et que dans trois autres elle occupe la deuxième place. En Allemagne, elle a été au pouvoir depuis la dernière guerre mondiale jusqu'à la fin de la grande coalition CDU/CSU et SPD en 1969; depuis, elle est en opposition bien que continuant à recueillir le nombre le plus élevé d'électeurs et à gouverner dans plusieurs Länder. En Italie, c'est le parti prédominant, au pouvoir sans interruption depuis la fin de la guerre : gouvernements de coalition avec l'apport des partis du centre-droit ou du centre-gauche depuis l'ouverture à gauche en 1963, gouvernements homogènes majoritaires ou minoritaires à l'exemple de l'actuel gouvernement Andreotti qui bénéficie au Parlement du soutien de plusieurs partis dont le PCI. Ce sont les deux partis allemand et italien qui, avec les partis du Benelux, forment le noyau puissant de la démocratie-chrétienne dans la Communauté. Bien que n'étant pas implantée d'une manière équilibrée, la DC est concentrée dans deux grands pays et dans le Benelux.

Les **libéraux** qui n'occupent de positions de premier plan dans aucun des pays de la Communauté sont au contraire présents partout, sauf en Irlande. Leurs électorats oscillent entre 8 et 23 % selon les pays si l'on fait abstraction du cas italien, où les deux partis qui sont membres de la fédération européenne, parti républicain et parti libéral, n'obtiennent ensemble que moins de 3 % de voix. Tout en disposant d'une assise électorale plus étroite, les partis libéraux participent aux coalitions gouvernementales dans six pays de la Communauté. L'UDF, formation la plus puissante, est au gouvernement en France : le Président de la République et le Premier ministre appartiennent à cette même formation. Le Parti démocratique luxembourgeois joue un rôle semblable en coalition avec le Parti ouvrier socialiste : son leader Gaston Thorn préside le gouvernement. Au contraire, en Grande-Bretagne, le Parti libéral qui, avec 18 % de suffrages, n'obtient que 2 % de sièges aux Communes, est relégué dans l'opposition après avoir accordé son soutien de courte durée au gouvernement travailliste. Cependant dans quatre autres

Répartition de l'électorat démocrate-chrétien dans la CE

	Nombre de suffrages (en milliers)	% de l'électorat national	Rang dans le Pays	Gouvernement	Rang dans la Communauté	% de l'électorat démoc.-chrétien communautaire
A	18.395	48,6 %	1er	Opposition	1	48,6 (46,2)[3]
I	14.209	38,7 %	1	Gvt minorit.	2	37,5 (35,7)
PB	2.653	31,9 %	2	Gvt coalition	3	7,0 (6,7)
B	2.003[1]	37,7 %	1	Gvt coalition	4	5,3 (5)
IR	489	30,5 %	2	Opposition	6	1,3 (1,2)
F	(1.900)[2]	(7 à 8 %)	(5)	Maj. Gvt.	(5)	(4,8)
L	49	27,9 %	2	Opposition		0,13 (0,12)
GB	—	—	—		—	—
DK	—	—	—		—	—
CE	37.798 (39.798)	25,6 % CE (28 %)	1 = 3 pays 2 = 3 pays	4 gouvts 3 oppositions		100 %

1. Résultats cumulés des deux partis socialux-chrétiens flamand et wallon. Cette façon de calculer la force électorale de ces partis se justifie d'autant plus que le PSB s'est également divisé en deux formations linguistiques en octobre 1978.
2. Estimations selon les élections de 1973, leurs résultats de 1978 ayant été intégrés dans ceux de l'UDF.
3. Les pourcentages entre parenthèses tiennent compte de 1,9 million d'électeurs du CDS (Centre des démocrates sociaux).

Source : Dernières élections législatives, 1974-1978.

Situation de l'électorat libéral dans la Communauté

	Nombre de suffrages (en milliers)	% de l'électorat national	Rang dans le pays	Gouvernement	% de l'électorat libéral dans la CE	Rang dans la CE
F	5.908	23,2 %	3	Maj. Gvt.	34,4	1
	(4.000)[1]	(15-16 %)	(4)		(20,6 %)	(2)
GB	5.348	18,3 %	3	Opposition	27,6	2
A	2.995	7,9 %	3	Gvt avec SPD	15,4	3
I	1.621	2,6 %	6 et 8[2]	Soutien	8,3	5
PB	1.492	17,9 %	3	Gvt + CDA	7,7	4
B	868	15,5 %	3	Gvt coal.	4,5	6
DK	372	12 %	3	Gvt avec S	1,9	7
L	39	22,2 %	3	Gvt + S	0,2	8
IR	—	—	—	—		—
CE	18.643 (16.735)	13,2 % (11,7 %)	3e = 7 pays	6 gouv. 1 soutien 1 opposition	100	

1. Estimations des voix du PR et du PRS (Parti radical-socialiste) selon les résultats de 1973.
2. Rang du PRI et du PLI.

pays, le Parti libéral se trouve dans une position de pivot ou de 3e parti arbitrant le jeu politique. C'est ainsi qu'en Allemagne, il a joué un rôle décisif avec ses 8 % d'électeurs en optant pour une coalition avec le SPD aux dépens de la CDU/CSU qui a recueilli presque 49 % de voix. Dans une telle situation où aucun des deux grands partis ne réussit à réunir la majorité de voix, le 3e parti a une position d'arbitre qui ne correspond pas toujours à sa force électorale. Comme dans la plupart des pays de la Communauté européenne il n'y a pas de majorité électorale ou parlementaire d'un parti, le Parti libéral est souvent sollicité pour former des gouvernements de coalition. Ce fait explique que les partis membres de la 3e formation européenne sont néanmoins ceux qui participent le plus souvent aux gouvernements : ils siègent dans 6 gouvernements et en président deux, tandis que les socialistes forment 4 et en dirigent 3, et les démocrates-chrétiens assurent la présidence de trois gouvernements et font partie de l'UDF en France. Ainsi, paradoxalement, la plus petite formation européenne est aussi la plus gouvernementale.

3. Les systèmes de partis politiques

Afin de classer les systèmes de partis politiques, Giovanni Sartori propose sept catégories différentes : 1. parti unique; 2. parti hégémonique; 3. parti dominant; 4. bipartisme; 5. pluripartisme limité ou modéré; 6. pluripartisme extrême; 7. système de partis atomisé [1]. Cette classification est fondée principalement sur le nombre de partis politiques ainsi que sur le rôle de partis dans un système. Ainsi, par exemple, dans le pluripartisme modéré ou extrême, on peut néanmoins avoir un parti dominant face à un nombre élevé de partis dispersés. La concentration ou la dispersion des partis et de leurs forces électorales est une indication sur la nature du système. De même, une forte fragmentation partisane peut se refléter soit dans une situation de segmentation ou dans une situation de polarisation des partis et de leurs électorats. C'est là qu'intervient la distance idéologique que nous essayerons de cerner sous l'angle des positions sur l'échelle gauche-droite. Celle-ci reproduit le spectre idéologique et de partis du système de divers pays.

1. G. Sartori, *Parties and party systems,* London-New York Cambridge University Press, 1976, p. 125.

Il n'est pas besoin de procéder à des analyses dans la Communauté pour constater que les deux premières catégories ainsi que la dernière peuvent être écartées d'emblée : les démocraties dans la Communauté européenne ne connaissent pas de système de parti unique, ni celui d'un parti hégémonique, systèmes qui par définition s'opposent au pluralisme et à la compétition politique qui constituent le trait essentiel d'une communauté démocratique.

A. Le nombre de partis

L'évolution des systèmes politiques dans la Communauté s'est déroulée suivant trois axes :

1° L'éventail des partis s'est refermé dans trois pays, l'Allemagne, l'Irlande et la France. Aux premières élections en **Allemagne fédérale,** en 1949, concourent 10 partis, dont les deux grands qui obtiennent chacun environ un tiers de voix, le parti libéral 12 %, le reste des voix étant dispersé parmi les sept autres partis; l'éventail des partis se referme rapidement : de 4 en 1957, ils ne seront plus que 3 dès 1961 à franchir le seuil des 5 % de voix nécessaire pour entrer au Bundestag. Dès lors, deux grands partis se partagent les faveurs de la grande majorité de l'électorat avec un léger avantage pour la CDU/CSU (sauf en 1972), le Parti libéral conservant un électorat qui fluctue autour de 10 %, entre le minimum de 6 % et le maximum de 13 %. Le pluripartisme du début a évolué vers le bipartisme imparfait avec deux grands et un petit parti. En **Irlande,** les 7 partis du début se réduisent à 5 en 1965, puis pratiquement à 3 dès 1969. A la différence de l'équilibre britannique ou allemand entre les deux grands partis, en Irlande le partage est gradué : le Fianna Fail recueille entre 45 et 50 % des voix, le Fine Gael autour d'un tiers et le parti travailliste entre 10 et 15 %. Dans cette situation, on observe l'alternance au pouvoir de Fianna Fail et de la coalition Fine Gael-Parti travailliste.

En **France** aussi le système des partis a connu une évolution similaire, caractérisée cependant moins par la réduction du nombre de partis que par la concentration de l'électorat autour de 4 formations importantes, dont 2 appartenant à la majorité et 2 à l'opposition. De 8 à 10 partis sous la IV^e^ République on est passé à 7 dès 1962. Dès lors, les votes tendent à se concentrer d'une part sur les partis de la majorité UNR-UDR-RPR, un tiers de l'électorat environ, et ses partenaires, RI et réformateurs qui,

en constituant l'UDF, dépassent les 20 %; et d'autre part 2 grands partis de l'opposition, le PS reconstitué et le PCF qui fluctuent autour de 20 % chacun. L'Union de la gauche formée par le PS, le PCF et le MRG se situe autour des 45 % : l'éclatement de l'Union de la gauche en septembre 1977 est un des facteurs qui l'empêcha de dépasser le seuil de 50 % de l'électorat. A l'heure actuelle, la majorité est constituée de l'UDF, regroupement de partis autour des RI et du Président, et du RPR, disposant de forces électorales à peu près équivalentes; tandis que l'Union de la gauche a été remplacée par une opposition bicéphale, PS-MRG et PCF. Malgré les clivages qui traversent tant la majorité que l'opposition, la vie politique française demeure polarisée. Ce phénomène de polarisation, joint au système électoral, a contribué à réduire la dispersion des partis politiques. Par des voies et avec des résultats différents, l'évolution dans ces trois pays a privilégié les grandes formations et a abouti à un resserrement de la fourchette des partis politiques.

2° **L'éventail** s'ouvre au contraire dans quatre pays : Belgique, Danemark, Pays-Bas et Royaume-Uni. La **Belgique,** où le déclin du Parti communiste — 13 % des voix en 1946 — a accentué le bipartisme à trois, le Parti social-chrétien, réunissant entre 40 et 50 %, le PSB, autour d'un tiers avec des pointes jusqu'à 40 %, et le Parti libéral, entre 10 et 15 % avec des percées à plus de 20 % en 1965 et en 1968. A la faveur du conflit linguistique, les partis flamand et wallon augmentent leurs clientèles pour atteindre 11 % chacun en 1971. Leurs suffrages fléchissent en 1977 : la Volksunie plafonne à 10 % alors que le FDF et le Rassemblement wallon tombent à 7 %. Les partis traditionnels semblent regagner quelque peu du terrain perdu mais au prix de leur propre éclatement le long du clivage linguistique. Cette division d'abord interne puis organique a été entérinée par l'organisation de 2 partis distincts, sociaux-chrétiens et socialistes, et l'éclatement en 3 formations du Parti libéral. Dès lors la Belgique connaît une forte dispersion : 12 partis, dont le plus grand, le Christlijke Volkspartij, ne réunit qu'un quart de l'électorat et 7 autres qui se situent en dessous de la ligne de 10 % (dont 4 à moins de 5 %).

Le **Danemark** a évolué dans une direction comparable en accentuant le spectre des nuances idéologiques : de 6 partis il est passé à 10. Les scissions n'ont épargné que peu de formations. Les socialistes populaires se sont détachés du Parti communiste avant de donner à leur tour naissance au Parti socialiste de gauche; les démocrates du centre sont nés d'une scission de droite des

sociaux-démocrates. Les partis de gauche ou du centre gauche ont été les victimes de scissions comme si, à l'exception du Parti social-démocrate avec ses 37 % en 1977, ils cherchaient à se donner une image semblable à celle de leurs adversaires bourgeois. En 1973, un nouveau parti dit de Progrès fait irruption sur la scène politique grâce à son programme anti-impôts : en 1977, il réussit à se hisser à la 2e place parmi les partis danois derrière le Parti social-démocrate autour duquel s'ordonne cette dispersion.

Les **Pays-Bas,** doublent le nombre de leurs partis de 7 à 14 en 1971 puis redescendent à 11 aux élections de 1977. Aux côtés des 2 grande partis catholique et socialiste et des formations traditionnelles, apparaissent divers partis : pacifiste (1959), fermiers-paysans (1963), Démocratie 66, dissidents de gauche du parti socialiste en 1967, et DS (démocrates socialistes), dissidents de droite en 1971, ainsi que, dans la même année, 2 partis confessionnels, le Parti radical qui est né de la scission de l'aile gauche du Parti catholique, et la Ligue réformée. Toutes les nuances idéologiques cherchent à s'exprimer et à s'affirmer sur le plan politique. Lors des dernières élections en 1977 une reconcentration des forces électorales s'opère par le renforcement du Parti socialiste qui parvient à réunir 34 % des suffrages et par le regroupement en 1977 de trois partis confessionnels, catholique, anti-révolutionnaire et des chrétiens historiques au sein d'une nouvelle formation, l'Appel chrétien-démocrate qui obtient 32 % des voix; le Parti libéral occupe la 3e place avec 18 % des voix. A la très forte dispersion en 1971 — socialistes 25 %, catholiques 27 % et libéraux 10 %, soit ensemble 57 % et le restant des voix étant réparties entre 11 partis — correspond un retour de l'électorat vers les trois courants traditionnels qui ensemble totalisent 84 % des électeurs néerlandais. Comme si après un engouement pour toutes les nuances d'idées et d'intérêts, les électeurs retrouvaient les clivages historiques et recherchaient plus d'efficacité politique en concentrant leurs voix sur les formations les plus puissantes.

Le modèle du bipartisme **britannique** est soumis à de fortes tensions centrifuges : les électorats des deux grands partis, travailliste et conservateur, plafonnent depuis 1964 aux environs de 45 % et tombent en dessous de 40 % dès 1974. Parallèlement, au cours des deux dernières élections de février et octobre 1974, le Parti libéral accomplit une véritable percée électorale en se rapprochant des 20 % (19,3 % et 18,3 %), bien qu'en raison du système majoritaire il n'obtienne que 14 et 13 députés à savoir seulement 2 % des parlementaires britanniques. Il est significatif qu'un cinquième

de l'électorat anglais ait voté libéral malgré le peu d'efficacité de leurs suffrages qui ne se reflètent pas aux Communes. S'agit-il d'une volonté de changement ou d'un désir de ne pas réduire les choix politiques à l'alternative conservateurs et travaillistes? Est-ce un besoin d'introduire plus de nuances dans la vie publique anglaise? Si cette tendance persiste dans les années à venir, il ne sera pas possible de l'ignorer. Pour l'heure, néanmoins et pour des raisons évidentes, les deux grands partis convergent dans leur refus de remplacer le système majoritaire par un système de représentation proportionnelle revendiqué par les libéraux. Parallèlement à la percée libérale, les partis nationalistes écossais et gallois font irruption sur la scène électorale : les nationalistes écossais parviennent à réunir plus de 800 000 voix, soit 3 % et 11 sièges au Parlement; l'UUUC avec 400 000 voix, obtient 10 sièges et Playd Cymru avec 166 000 voix, 3 sièges.

Le système des partis en **Italie** et au **Luxembourg** ne s'est pas transformé bien que la répartition des forces électorales se soit quelque peu modifiée : le PCI a poursuivi sa lente ascension en passant de 23 % en 1953 à 34 % en 1976; la DC, après quelques fluctuations entre 35 % et 48 % en 1946, a vu son électorat stabilisé autour de 40 %; les 8 autres partis allant du PSI au MSI se partagent le tiers des voix restantes. Au Luxembourg, les sociaux-chrétiens et les socialistes ont maintenu leurs positions de tête malgré une certaine érosion de leurs électorats; le Parti démocratique libéral a renforcé sa troisième place (22 % en 1974) tandis que le Parti social-démocrate et le Parti communiste obtiennent chacun 10 % environ. Un seul changement dans ce système stable, l'apparition du Parti social-démocrate aux élections de 1974.

Dans l'ensemble, malgré l'élargissement ou le rétrécissement de l'éventail des partis, les systèmes sont demeurés relativement stables dans la mesure où ce sont les partis traditionnels qui, sauf exception, continuent à occuper les places de choix dans l'électorat et, partant, dans la vie politique des pays de la Communauté.

B. La force électorale et parlementaire des partis

Une simple **classification des systèmes de partis** selon le nombre de ceux-ci est aléatoire : 3 partis en Allemagne et en Irlande; 5 au Luxembourg; 7 en Grande-Bretagne et en France; 10 en Italie et au Danemark, 12 en Belgique et aux Pays-Bas.

Malgré le nombre égal des partis dans certains pays comme en France et en Grande-Bretagne, la situation diffère en fonction du degré de dispersion de leurs forces électorales et parlementaires. Cette dispersion apparaît dans la part de l'électorat et des sièges qui reviennent aux partis les plus importants : l'addition des forces des partis les plus importants est une première indication sur les coalitions possibles et indispensables. En examinant la place du premier parti, l'Irlande vient en tête : le Fianna Fail avec plus de 50 % de voix conquiert 57 % des sièges; l'Allemagne est en deuxième position avec la CDU/CSU qui se situe très près de la moitié des suffrages et des sièges; les libéraux ayant opté pour la reconduction de la coalition avec le SPD, les démocrates-chrétiens sont restés dans l'opposition bien que constituant le plus grand parti allemand. En Grande-Bretagne, le Labour avec moins de 40 % de voix dépasse de justesse la moitié des sièges aux Communes. La dispersion des voix des électeurs est compensée par le surplus de sièges qu'obtiennent les grands partis au Royaume-Uni.

Le deuxième groupe a à sa tête l'Italie, où, malgré le nombre élevé de partis, la DC occupe une position dominante qui lui a permis de se maintenir au pouvoir depuis plus de trente ans. Une position semblable est occupée par la Sociale-Democratie au Danemark, à une différence près que ce parti dominant a pu être évincé du pouvoir par des coalitions de partis libéraux et conservateurs. Dans les quatre pays la dispersion s'accentue : aux Pays-Bas, le Parti socialiste représente plus d'un tiers des voix et des sièges, mais se trouve relégué dans l'opposition par une coalition démocrate-chrétienne et libérale. Au Luxembourg, 5 partis se partagent plus équitablement les voix et les sièges. La situation est semblable en France où deux formations de la majorité et deux partis de l'opposition cumulent 93 % de voix et 96 % de sièges à l'Assemblée nationale. La Belgique enregistre le degré le plus élevé de dispersion : les sociaux-chrétiens flamands ne dépassent que difficilement le quart des voix et des sièges.

Le plus grand parti dans les pays de la Communauté selon les sièges et les voix

(dernières élections législatives 1974-1978)

	Année	1er Parti	Groupe politique	% en voix	% en sièges	Gvt/Opp.
IR	1977	Fianna Fail	DEP	50,6 %	56,7 %	gvt.
A	1976	CDU/CSU	DC	48,6 %	49 %	opp.
G-B	1974	LAB	S	39,3 %	50,2 %	gvt.
I	1976	DC	DC	38,7 %	41,7 %	gvt.
DK	1977	S	S	37 %	37,1 %	gvt.
P-B	1977	PvdA	S	33,8 %	35,3 %	opp.
L	1974	PCS	DC	27,8 %	30,5 %	opp.
F	1978	RPR	DEP	26,1 %[1]	31,4 %	gvt.
B	1977	CVP	DC	26,1 %	26,4 %	gvt.

1. Le RPR est le premier parti parlementaire et le deuxième parti électoral en France.

La dispersion devient encore plus perceptible lorsque l'on ajoute les voix et les sièges du deuxième, puis du troisième parti. Le cumul des voix et des sièges par les deux ou trois plus grandes formations ne bouleverse pas le rang qu'occupent les divers pays selon le degré de concentration des partis : ce sont les trois mêmes pays qui viennent en premier lieu avec quelques permutations : les deux grands partis y totalisent plus de 4/5 des suffrages et des sièges en dépassant 90 % en Allemagne où seuls trois partis siègent au Bundestag; en Irlande comme en Grande-Bretagne, les trois grands partis recueillent plus de 90 % de voix et 95 % de sièges. C'est la concentration des partis la plus forte qui assure dans ce groupe de trois une grande stabilité gouvernementale.

Un deuxième groupe de trois pays, Italie, Pays-Bas et Luxembourg, enregistre aussi un degré élevé de concentration malgré le nombre plus considérable de partis politiques : les deux premiers partis oscillent entre 57 et 78 % de voix et de sièges, tandis que le cumul à trois atteint de 78 à 93 % de voix et des sièges : dans ces conditions, la probablité des coalitions stables ou changeantes est plus élevée, bien que les deux grands partis tendent à dominer la vie politique; néanmoins, les formes de coalition observées dépendent largement de la distance qui sépare les partis : ainsi la distance idéologique entre la DC et le PCI constitue un obstacle à la formation d'un gouvernement de coalition; dans la pratique, les coalitions se sont nouées et dénouées entre la DC et les partis situés à sa proximité à gauche ou à droite. La flexibilité et l'instabilité est plus grande aux Pays-Bas qui offrent plus de variété de combinaisons entre les trois partis qui ne sont pas coupés par un fossé idéologique profond. Au Luxembourg, les trois principaux partis pratiquent aussi diverses formes de coalition : grandes coalitions entre chrétiens-sociaux et socialistes, coalitions formées par le PCS et le parti démocratique libéral ou coalition actuelle des libéraux et des socialistes.

Cumul des voix et des sièges des 2 et des 3 plus grands partis dans les pays de la CE

(Dernières élections législatives 1975-1978)

Rang (1 + 2) (moyenne)		2e parti	% v.	% s.	1er + 2e % v.	1er + 2e % s.	3e parti	% v.	% s.	1 + 2 % v.	1 + 2 + 3 % s.	Rang
1.	A	SPD	42,6	43,2	91,2	92,2	FDP	7,9	7,7	91,9	99,9	1
2.	G-B	CONS	35,8	43,5	75,1	93,7	LIB	18,3	2	93,4	95,7	3
3.	IR	Fine Gael	30,5	29	81,1	85,7	LAB	11,6	11,5	92,7	97,2	2
4.	I	PCI	34,4	36	73,1	77,7	PSI	9,6	9,8	82,7	86,7	5
5.	PB	CDA	31,9	32,7	65,7	74,4	VVD	17,9	18,7	83,6	93,1	4
6.	L	POSL	29,1	28,8	56,8	59,3	PD	22,2	23,7	78	83	6
7.	F	UDF	23,2	25,3	49,3	56,7	PS	28,3	23	77,6	79,7	7
		(PS)	(28,3)	(23)	(54,4)	(54,4)	(UDF)	(23,2)	(25,3)			
8.	DK	FRP	14,6	14,8	51,6	51,9	V	12	12	63,6	63,9	8
9.	B	PSB	15	16,5			PSB[1] (PSC)			52,5	55,6	9

1. Le PSB et le PSC ont à peu près le même pourcentage.

Le troisième groupe, qui comprend la France, le Danemark et la Belgique, se caractérise par une concentration plus faible à deux ou trois partis. Pour la France et le Danemark, le cumul à deux se situe autour de 50 % et plus, ainsi qu'entre 64 et 80 % à trois. En France, cependant, la polarisation entre partis de la majorité et partis de l'opposition introduit une dimension bipolaire qui, en raison de la relative cohésion de la majorité, amène la stabilité gouvernementale. Au Danemark par ailleurs, une certaine polarisation des électeurs et partis a maintenu à distance jusqu'à tout récemment la sociale-démocratie des partis du centre-droit; l'entrée du parti libéral (Venstre) dans un gouvernement avec les sociaux-démocrates en août 1978 modifie ce tableau classique des alliances entre partis danois.

C. L'organisation des partis

Partis de masse, partis de rassemblement, partis de cadres

Les partis étant des organisations de dirigeants, militants et adhérents qui visent à mobiliser le soutien des électeurs en vue de participer à l'exercice du pouvoir dans les sociétés globales ou de le contrôler, Maurice Duverger et d'autres auteurs les ont classés en fonction de la nature de leurs organisations en partis cadres, partis de rassemblement et partis de masse. Les partis de cadres, le plus souvent d'origine parlementaire, héritage de la démocratie censitaire du XIXe siècle, sont formés de personnalités et de dirigeants sociaux-économiques qui ont la capacité d'attirer les électeurs; ces partis, dont l'organisation est embryonnaire ou souple, ne réunissent en principe qu'un minimum d'adhérents; bien que privés de structures solides, ils tirent leur force de la personnalité des leaders, des notables, et mobilisent une frange de l'électorat grâce notamment à leurs liens privilégiés avec le monde de l'économie dont ils sont souvent les porte-parole. Bien qu'à l'origine certains partis de gauche tels les radicaux aient été aussi des partis de notables, ce sont principalement, à présent, les partis de la famille des libéraux et conservateurs qui s'apparentent à cette catégorie, sans que pour autant, l'équation « conservatisme libéral égale partis de cadres » soit valable pour tous les partis de cette famille politique.

Les partis de masse font leur apparition au début du XXe siècle, avec le développement de l'industrie et de l'organisation des travailleurs. Ce sont des partis qui ont une organisation fortement

articulée, qui cherchent à enrôler le maximum de militants et à encadrer leurs électeurs. Solidement charpentés, ces partis pratiquent la discipline à l'intérieur de leur appareil ainsi qu'au Parlement. Ils ont par ailleurs la capacité, grâce à leur organisation, de former leurs cadres et militants, de réunir de grands meetings, de mettre sur pied des manifestations et des kermesses populaires, d'établir un réseau d'associations connexes, d'utiliser systématiquement les divers moyens de communications et de mener des campagnes électorales de grande envergure [1]. Ce sont là les quelques caractéristiques que l'on retrouve le plus souvent dans les partis de masse qui par ailleurs ont vocation à devenir des organisations de masse de citoyens. Cependant, tous ces attributs ne sont pas toujours réunis, de même qu'ils n'appartiennent pas exclusivement à ces partis. En effet, à l'ère des organisations et des manifestations de masse, plus d'un parti sans structure interne a recours à ces moyens pour attirer l'attention et la faveur du public. Bien que très lâches et indisciplinés, les partis américains, qui se reconstituent en quelque sorte au plan national au moment des élections présidentielles, excellent dans l'utilisation des mass media et de divers moyens de propagande électorale. D'autre part, les partis de masse ne correspondent pas fidèlement à des partis de gauche, de même que les partis de cadres ne sont pas l'équivalent de partis libéraux ou conservateurs. Certes, leur apparition coïncide avec la poussée des travailleurs, des mouvements et des idéologies de gauche. L'élément idéologique joint aux facteurs nombre et organisation contribue à cimenter l'unité et l'action efficace de ces partis. Les exemples le plus souvent retenus sont ceux des partis communistes, des partis ouvriers et socialistes.

Toutefois, le critère du nombre n'est pas appliqué avec une extrême vigueur, puisque l'on n'écarte pas les petits partis de gauche PSU, communistes ou extrémistes qui ont vocation à encadrer des masses, mais qui sont essentiellement des partis de militants. Ensuite, tous les partis socialistes ne s'apparentent pas nécessairement à ce groupe de partis : on peut se demander si la SFIO a jamais été un parti de masses et si l'actuel PSF a déjà atteint ce stade. Par ailleurs, si l'on fait abstraction du contenu idéologique, peut-on exclure de cette catégorie les partis d'extrême-droite qui eux aussi fortement structurés, idéologiques, ont la volonté de recruter et d'encadrer les masses? De l'autre côté, plus d'un politologue classe le Parti conservateur britannique dans cette même catégorie, en raison de son organisation et du nombre

1. Jean Charlot, *Les Partis politiques,* p. 191 sq.

de ses membres bien que son idéologie soit plus diffuse. Si l'on inclut des partis aussi divers dans la catégorie de partis de masse, il devient clair que l'on procède en vertu des critères d'organisation et de nombre de membres sans tenir compte de l'orientation idéologique. Cette conclusion n'empêche nullement de constater que la plupart des partis de la Communauté que l'on range dans cette catégorie s'apparentent à la famille des partis socialistes, ouvriers et communistes.

Entre ces deux types de partis, il s'interpose un large espace intermédiaire, dans lequel Otto Kirchheimer a placé le parti de rassemblement (« catch-all party ») qui tendrait à se substituer aux vieux partis bourgeois de représentation individuelle qui sont devenus l'exception [1]. Le parti de rassemblement du peupe s'intéresse plus pleinement à la vie électorale dans l'espoir d'échanger une action en profondeur contre l'adhésion d'un public plus vaste et des succès électoraux plus tangibles. Il s'agit de grands partis qui tels le SPD ou le Labour, la DC italienne, la CDU ou le RPR cherchent à capter le soutien de larges couches de la population. Ces partis inter-classes ou horizontaux sont ce que Neumann appelle des partis d'intégration qui, tout en ayant certains traits en commun avec les partis de masse, n'en n'ont ni la rigidité structurelle ni l'unité idéologique. Selon Kirchheimer, les partis de rassemblement apparaissent à une époque de dépolitisation qui contribue à leur naissance et à leur expansion. Cette conception des partis de rassemblement liée à la transformation du système des partis politiques et à l'évolution des structures sociales a été soumise à l'épreuve des faits par Steven B. Wolinetz [2]. L'hypothèse générale sur laquelle Kirchheimer fonde son analyse — relâchement des liens entre électeurs et partis de masse qui aurait poussé les partis à adopter une stratégie de rassemblement tous azimuts — ne semble pas vérifiée par les données. S'il est vrai qu'il existe des exemples de la naissance et de l'expansion de tels partis en France et en Allemagne, ce phénomène demeure exceptionnel. En revanche, Steven Wolinetz reprend la conclusion de Lipset et Rokkan (1967) qui soutiennent qu'au cours des cinquante dernières années la majeure partie des structures de partis n'ont pas

1. Otto Kirchheimer, « The transformation of Western European party systems » in J. La Palombara et Weiner M., *Political Parties and Political Development,* Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 177-200.

2. Steven B. Wolinetz, « Stabilità e mutamento nei sistemi partitici dell'Europa occidentale », *Rivista italiana di scienza politica* n° 1, 1978, p. 3-55.

été modifiées depuis la généralisation du suffrage universel [1]. Cette conclusion a été confirmée en substance par Rose et Urwin dans leurs travaux sur la stabilité et le changement dans dix-neuf démocraties de 1945 à 1968 [2].

L'analyse des résultats électoraux de 1945 à 1975 conduit Steven Wolinetz à constater que la stabilité des rapports des forces électorales dans la plupart des systèmes de partis suggère qu'il ne restait que peu d'électeurs flottants pour assurer la croissance des partis de rassemblement. Certes, le tableau général tel qu'il se présente en 1976 est bien différent de celui d'il y a dix ans. Ainsi que nous l'avons vu, l'éventail des partis ne s'est refermé qu'en France, en Irlande et en Allemagne, alors que dans la plupart des autres pays il s'est ouvert, réduisant les chances d'implantation de partis de rassemblement du fait même de l'éclosion de nombreux petits partis. La fragmentation des partis au lieu de diminuer, a au contraire tendu à s'accroître à l'exception de la France et surtout de l'Irlande et de l'Allemagne. Or, le développement des partis de rassemblement implique la réduction du niveau de la fragmentation politique [3]. C'est dire que la transformation du système des partis ne s'est pas réalisée par l'expansion des partis de rassemblement selon l'interprétation de Kirchheimer. Mais cette constatation n'exclut pas par ailleurs la persistance de plus d'un parti qui rassemble une clientèle variée et interclasse. En effet on observe que les grands partis de centre-gauche et de centre-droit tendent à réunir dans les limites mêmes de leur orientation, chrétienne, socialiste ou nationaliste, des électeurs provenant d'horizons de classe fort divers. De toute évidence, l'application rigoureuse d'une telle typologie pose de nombreux problèmes. Il n'en demeure pas moins que cet effort de classement éclaire de multiples aspects significatifs des partis politiques.

Rapport membres/électeurs

En se fondant sur l'organisation, cette typologie se réfère implicitement sinon toujours expressément à la relation organisation — membres — électeurs. En effet, le parti de cadres a en principe peu de membres par rapport au nombre de ses électeurs; cette relation est inversée dans les partis de masse qui cherchent à agir

1. S.-M. Lipset et S. Rokkan, *Party systems and voter alignments*, New York, The Free Press, 1967, p. 50-54.
2. R. Rose et D. Urwin, *Persistance and change in Western Party Systems since 1945*, étude citée par Wolinetz, p. 9.
3. B. Wolinetz, article cité, p. 26 à 29.

en profondeur sur leurs sympathisants; les partis de rassemblement, mais aussi les nouveaux partis linguistiques, régionaux, écologiques, se situent entre les deux extrêmes. Afin de mieux rendre compte de la diversité des situations réelles, nous avons dressé des tableaux indiquant le nombre des membres des principaux partis ainsi que le rapport membres/électeurs (cf. pages suivantes).

Le premier tableau donne d'abord les chiffres absolus des membres des partis et, partant, un élément de leur puissance dans la Communauté : ce sont les deux grands partis britanniques qui y occupent la première position, suivis de la DC italienne et de PCI, puis viennent le SPD et la CDU/CSU et les deux partis français, le RPR et le PCF, tandis que de ce point de vue le PS accuse un retard. Dans le peloton des pays moyens, c'est la Belgique qui est en tête avec le PSB et le CVP; se situent ensuite au-dessus de 100 000 membres deux partis danois, social-démocrate et libéral, ainsi que les deux grands partis néerlandais, socialiste et démocrate-chrétien.

L'information que contient le deuxième tableau concerne le rapport entre les membres et les électeurs. Selon la classification en partis de cadres, partis de rassemblement et partis de masse, on peut supposer que le rapport le plus favorable entre membres et voix recueillies aux dernières élections devraient correspondre en principe aux partis de masse ou partis de militants, suivis par les partis de rassemblement (éventuellement autres partis) et enfin les partis des cadres. Dans ce dernier cas, le multiple des membres devrait être élevé, s'agissant de partis qui malgré le peu de membres ont des électorats plus ou moins larges : les partis libéraux par exemple occupent souvent la troisième position dans les pays de la Communauté. A l'inverse, pour les partis socialistes et communistes, partis organisés et partis de militants, on peut s'attendre en principe à un bien meilleur rapport membres/électeurs que pour les autres partis moins soucieux de recruter des membres et de former des militants. Les partis de rassemblement se situeraient selon toute probabilité dans la zone intermédiaire.

Contrairement à notre attente, l'utilisation de cet indicateur, certes insuffisant mais disponible, nous réserve quelques surprises : les deux grands partis britanniques sont aussi ceux qui enregistrent le rapport le meilleur, c'est-à-dire le plus bas; le Labour avec ses 6,5 millions de membres obtient un rapport inférieur à un membre pour deux électeurs (1,8), tandis que le Parti conservateur avec presque 3 millions de membres garde une bonne proportion d'un

Membres des principaux partis de la Communauté (1977 - 1978)

	PC	PS	DC	L	C	DEP	DIVERS
Allemagne [1] g)	(DKP) (40 000)	(SPD) 1.006 316	CDU 664-000 CSU 156 000 (1977/78)	FDP 150 000			(NDP) (15.000)
Grande-Bretagne g)	(28.000) (1975)	LAB 6.518.457 (1974) 6.468.874(1975) dont 674.905 individuels (17.0)		LIB 200.000 (1969)	CONS 2.800.000 (1976)		
Irlande	(pas de données)						
Italie	PCI 1.715.000	PSI 463.000 PSDI 180.000	DC 1.740.000 (R.1972)	PLI 150.000 PRI 100.000			
Luxembourg	PCL 500-1000[2] (1973) (36,6 - 18.3)	POSL 4.000[2] (1973)	PCS 7.500				
France g)	PCF 500.000 700.000 (1978)	PS 150.000 188.216 (1978)		UDF 20.000 (?)		RPR(UDR) 760.000** 700.000**(1978) 256.000 (1975)	
Pays-Bas g)	CPN 10.000	PVDA 109.365	CDA 145.000	VVD 92.203			(PPR) (PSP) (D66) 13.000 6.000 7.600
Danemark r) (1977)	DKP 10.000	S 123.400		V 109.881 (RV 20.000)	KF 62.000		
Belgique[3]	PCB 14.847 (1976)	PSB/BSP 250.293 (1975)	CVP 126.053 (1976) PSC 51.604 (1976) 177.657	PRLW 86.031			VU 69.800 (1976) FDF 10.518 (1976) RW 10.000 (1975)

** Le Monde du 26 janvier 1979 et la déclaration de Jacques Chirac du 14 octobre 1978 à Amboise; Les chiffres de 1975 sont tirés de J. Rashke.

Sources : g = The Europa Year Book 1978, A world Survey, London, Europa publications, 1978, dépouillé par P. Godefroy et complété par les données de W. Paterson et Thomas A.H., Social Democratic Parties in Western Europe, London, Croom Helm, 1977 (*) = p. 149).

r = Joachim Rashke, Organisierter Konflikt in Westeuropäischen Parteien, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1977, p. 274.

1. H. Schoor, " Structure et sociologie des partis ", Documents, Revue des questions allemandes, n° 3, 1978.
2. Zusammenarbeit der Parteien in Westeuropa, Bonn, Europa Union Verlag, 1978, pp. 105 et 181.
3. Dossier du CRISP, Les partis politiques en Belgique (Bruxelles), n° 10, p. 34.

membre pour quatre électeurs. D'après ce critère, ce sont des partis qui ont la capacité d'encadrer efficacement leurs électeurs; la compétition entre ces deux partis est un des facteurs qui explique le niveau élevé d'organisation des conservateurs. Parmi les autres grands partis, on trouve le PCI mais aussi la DC italienne, le PSB mais aussi les sociaux-chrétiens, le PCF et à ses côtés le RPR, alors que le PS n'a qu'un membre pour environ 40 électeurs. Enfin, les trois partis allemands avec des rapports assez proches : 1/16 pour le SPD, 1/20 pour le FDP et 1/22 pour la CDU/CSU.

Membres de 39 partis par rapport à leurs électeurs

Nombre d'électeurs par membre	1 à 5	5 à 10	10 à 15	15 à 20	20 et plus
GB	Lab 1,8 C 3,7				L
I	PLI 3,2	MSI 5,9 PSDI 6,9 PCI 7,3 PSI 7,6 DC 8,2	PRI 11,3		
DK	V 3,4 KP 4,3	RV 5,6 S 9,3	DKP 11,4		
B	PRLW 3,8	PSB 5,9	PSC 10,5 PCB 10,8 CVP 11,6 VU 14,3	RW 15,8	FDF 22,6
F			PCF 10,5 RPR 10,8		PS 52,4
PB			PPR 10,8 PSP 13	VVD 16,2 ACD 18,3	PVDA 25,7 D'66 59,4
L		PCF 7,6	POSL 12,7	PCL 18,3	
A				SDP 16 FDP 20	CDU/CSU 22,4

Bien qu'il ne s'agisse que d'un indicateur quantitatif brut, le classement qu'il permet d'opérer montre une certaine tendance à des proportions membres/électeurs relativement proches par pays : 5 partis italiens sont concentrés dans le groupe 5 à 10 à l'exception du PLI qui avec 3,2 est dans le premier groupe à la suite du Labour, et du PRI qui avec 11,3 est légèrement au-delà du point de ralliement. Le Danemark a une plus grande dispersion bien que la fourchette soit assez étroite entre 3,4 et 4,3 pour le Parti libéral et le Parti conservateur, 9,3 pour le Parti social-démocrate et 11,4 le Parti communiste. Chose surprenante, c'est encore un

parti libéral PRLW belge, avec 3,8, qui est seul dans le premier groupe qui, à l'exception du Parti travailliste britannique, ne contient que des partis libéraux et conservateurs. Suivent le PSB (5,9) et le chrétien social luxembourgeois (6,5) puis deux partis français, le PCF et le RPR. Les autres partis néerlandais ou allemands sont dans le groupe de 15 à 20 électeurs par membre. On est d'ailleurs étonné de la position qu'y occupent les partis socialistes (à l'exception du Parti travailliste); selon Paterson et Thomas, ces partis ont eu pour objectif d'enrôler et d'intégrer des membres au même titre que l'objectif tactique de conquérir le soutien de l'électorat. Dans ces partis il existait traditionnellement un rapport élevé du nombre de membres par rapport aux électeurs comme dans le parti socialiste autrichien d'avant la guerre qui d'ailleurs a su maintenir un niveau proche des membres. A la fin des années cinquante ce n'est plus la recherche du même objectif : dans la plupart des partis socialistes, le modèle du mouvement orienté expressément vers les travailleurs industriels a été remplacé par un modèle de parti populaire ou de rassemblement : cette entreprise a eu un grand succès en Autriche et en Allemagne où tous les partis ont suivi le même modèle. En Grande-Bretagne, des tentatives ont été faites pour moderniser le Parti travailliste et le transformer en un parti populaire. Malgré cette évolution, la classe continue à former son assise principale et à exercer un rôle influent sur le comportement électoral [1]. Enfin, la situation du PS s'explique entre autres par son renouveau, son orientation vers l'union de la gauche et sa reconstruction ainsi que par son effort pour élargir son assise électorale. Son succès électoral a aggravé le rapport membres/électeurs qu'il s'emploie à rééquilibrer.

Utile, cet indicateur est insuffisant. Il laisse deviner la capacité organisationnelle mais ne fournit aucune information sur la hiérarchie structurelle, le processus de décision oligarchique ou démocratique, l'efficacité de l'organisation. Ces divers aspects sont importants surtout dans une perspective à long terme mais ils n'ont pas une incidence directe sur l'évolution de l'électorat. En principe, une organisation efficace et un encadrement serré devraient assurer la stabilité de l'électorat. Or, d'après les données, il est clair que depuis 1945, les partis les mieux organisés tels les partis communistes ont vu leurs électorats s'effriter dans tous les pays à l'exception de la France et de l'Italie. Par ailleurs, cette relation organisation-électorat varie en fonction d'une série de conditions qui tiennent aussi bien à l'image et au programme du parti, à son implantation

1. Paterson et Thomas, *op. cit.*, p. 14 et 15.

traditionnelle ainsi qu'à sa capacité de mobiliser l'électorat à un moment donné. De plus, les débuts d'un nouveau parti ou d'un parti renaissant apparaissent comme indépendant de l'organisation, surtout s'il s'agit de répondre à un changement de valeurs, à des exigences nouvelles telles que la protection de la nature, des biens collectifs, des intérêts des minorités. En revanche, dès qu'un mouvement au départ spontané ou improvisé, tels les groupuscules qui sont éclos en mai 1968, cherche à perpétuer son action, à créer un réseau d'influence durable, l'organisation devient une condition nécessaire.

Dans l'optique de l'efficacité électorale, la pénétration sociale et les liens avec des organisations connexes ou alliées sont des facteurs de poids. L'exemple le plus connu est le soutien qu'apportent traditionnellement les syndicats aux partis socialistes. Les types de relations entre ces organisations de masse varient d'un pays à l'autre : des liens organiques étroits caractérisent les relations entre le TUC et le Labour : la double adhésion et l'interpénétration des institutions et des dirigeants sont des signes évidents; ainsi s'explique que le changement des leaders des principaux syndicats britanniques, au début des années 1970, semble avoir renforcé l'aile gauche du Labour. En Allemagne, malgré l'absence de liens institutionnels, le DGB joue un rôle important tant dans l'orientation politique du SPD que dans la lutte des fractions en apportant son soutien à la majorité modérée [1]. En France, le PS a vu ses liens se distendre avec FO sans pour autant lui en substituer de nouveaux avec la CFDT; en revanche, l'interprénétration de dirigeants entre le PCF et la CGT est un lieu commun de la politique française. En Belgique, aux Pays-Bas comme en Italie, la situation est plus complexe : les syndicats libres ont des liens privilégiés avec le PSB tandis que les syndicats chrétiens gravitent dans le monde catholique aux côtés des partis sociaux-chrétiens; aux Pays-Bas, le clivage entre protestants et catholiques se répercute sur les structures ouvrières autant que sur les formations politiques. En Italie où l'unité syndicale est en voie de reconstruction, les liens privilégiés persistent entre la DC et les syndicats chrétiens; ainsi qu'entre la CGIL (CGT italienne), le PCI et le PSI : ce double lien historique qui est une originalité introduit sur le plan d'appartenance politique et de choix électoral un partage approximatif 2/3 et 1/3.

Cette forme de collaboration et de soutien n'est pas absente de la sphère libérale ou conservatrice : les liens plus ou moins

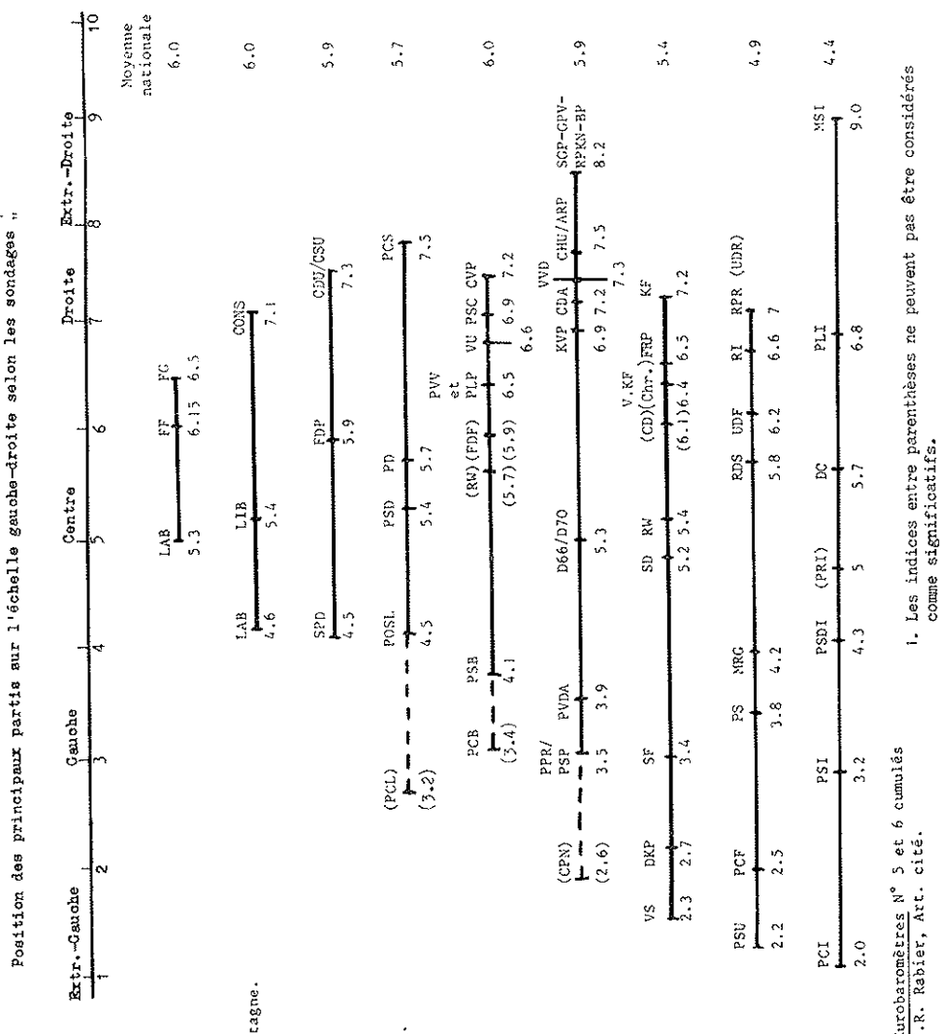
1. Paterson et Thomas, *op. cit.*, p. 16 et 17.

étroits et continus existent avec les associations patronales, les professions libérales. Ce sont autant de facteurs qui même en l'absence d'une forte structure partisane, contribuent à maintenir ou à élargir l'assise électorale d'un parti.

4. La position des partis sur l'échelle gauche-droite et les catégories de leurs clientèles

La position qu'occupent les partis sur une échelle gauche-droite est fonction de leurs idéologies, de leurs programmes et de la place où ils se situent sur l'échiquier politique d'un pays. La dimension gauche-droite constitue un indice simple et pratique permettant d'analyser et d'expliquer les attitudes politiques des dirigeants et des électeurs. Elle se révèle particulièrement utile pour ce qui a trait à l'exercice du droit de vote dans les systèmes à partis multiples. Dans un système à deux partis, le choix électoral est relativement simple : le votant est confronté à une seule alternative et tend à se situer plus près du centre (ex : Angleterre, Allemagne et Irlande). Par contre, dans un système à cinq grands partis, il y a dix options possibles; et quarante-cinq dans un système à dix partis. La plupart des démocraties d'Europe occidentale comptent de cinq à dix partis. Si le choix électoral consistait à comparer l'ensemble de ces options, il dépasserait nos capacités. Le concept d'une dimension gauche-droite sous-jacente simplifie cependant une réalité fort complexe et engendre un ensemble de règles pratiques pour la prise de décision : l'électeur décide en principe de sa position par rapport à la dimension gauche-droite et soutient le parti qui se rapproche le plus de sa position sur le continuum gauche-droite. Si le parti en question ne présente pas de candidat ou si ce dernier est éliminé dans un scrutin de ballottage (ce qui est souvent le cas en France), l'électeur déplace son soutien vers le parti le plus rapproché. De même, lorsque les dirigeants politiques sont confrontés à la nécessité de former des coalitions gouvernementales, leur choix en est considérablement simplifié : ils s'allient en théorie aux partis les plus proches sur l'axe gauche-droite [1].

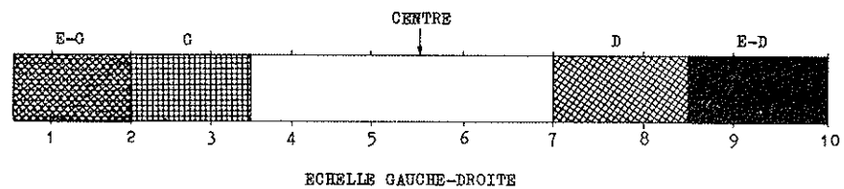
1. R. Inglehart et D. Sidjanski, « Dimension gauche-droite chez les dirigeants et électeurs suisses » *Revue française de science politique*, octobre 1974, p. 995-1025.



Source : Eurobaromètres N° 5 et 6 cumulés
J.R. Rabier, Art. cité.

1. Les indices entre parenthèses ne peuvent pas être considérés comme significatifs.

Les partis appartenant à une même famille politique se différencient d'un pays à l'autre; les partis de la famille socialiste et social-démocrate par exemple. En France, le projet de société du PS n'a que peu de points communs avec le programme réformiste du SPD allemand; ils ont des vues opposées sur les nationalisations ou les rapports avec le parti communiste. Ces différences de programme sont importantes et apparaîtront en relief au cours de la campagne électorale. La conception de la politique étrangère de la défense ou des relations avec le tiers monde, les positions qu'ils adoptent sur divers problèmes, sont autant d'indicateurs qui nous permettent de comparer les partis en fonction d'une échelle de gauche-droite. Mais outre ces éléments d'appréciation, il est tout aussi fondamental de savoir quelle est l'image que ces multiples partis ont dans leur public. D'après les euro-baromètres, nous ne pouvons pas savoir comment les électeurs français positionnent tous les partis importants sur l'échelle gauche-droite. En revanche, nous avons des données sur les préférences politiques des électeurs ainsi que sur leurs positionnements sur l'échelle gauche-droite. De la sorte, nous savons où se situent sur cette échelle, les électeurs du PCF, du PS, de l'UDF ou du RPR. Dès lors, en supposant que la préférence pour un parti correspond à la position que les électeurs s'attribuent sur l'échelle gauche-droite, nous calculons la moyenne des positions sur l'axe gauche-droite des électeurs d'un parti [1]. Ainsi l'électorat communiste, socialiste ou RPR obtient un score sur l'indice gauche-droite. Nous supposons enfin que cette position moyenne reflète la position objective du parti politique dans la dimension gauche-droite. De cette manière, nous sommes en mesure de placer les principaux partis de la Communauté sur l'échelle gauche-droite.



1. Voir l'explication de la logique scientifique qui justifie cette démarche dans Ronald Inglehart et Hans Klingemann, « Party identification and the Left-Right Dimension among Western Mass Public », in I. Budge, I. Crewe, D. Farlie (ed.), *Party Identification and Beyond,* London, New York, John Wiley and Sons, 1976, p. 243-257. De nombreuses études approfondies qui permettent de comparer la position que les électeurs donnent à un parti et la position de l'électorat de ce parti mettent en relief la correspondance entre ces deux types de résultats.

Les partis du centre se situent autour du point central 5,5; les partis de gauche sont placés aux environs de 3 et les partis de droite aux environs de 7,5; l'extrême-gauche gravite autour de 1 et 2 et l'extrême droite, autour de 9.

Comment se distribuent les partis français sur cette échelle? Le PCF avec son indice 2,5 vient immédiatement après le PSU qui est à l'extrême-gauche (2,2). Le PS est tout près du point approximatif de la gauche avec 3,8. Deux points le séparent des réformateurs et démocrates sociaux qui occupent la position la plus centrale du spectre politique en **France**. Au centre-droit on trouve les Républicains indépendants (PR) et légèrement plus à droite le RPR (7). Cette distribution correspond dans l'ensemble à l'idée que se fait la majorité des Français de la couleur politique des partis en fonction de leur proximité de la gauche ou de la droite. Cependant, ce positionnement moyen ne préjuge pas la capacité des partis de la droite, du centre ou de la gauche d'avoir une clientèle appartenant à des degrés variés à diverses classes sociales [1]. Ainsi, le RPR a un éventail d'électeurs assez large : 20 % d'ouvriers, 34 % d'employés, 31 % de commerçants et seulement 25 % de cadres supérieurs [2]. Ces proportions sont proches des résultats du sondage européen réalisé en novembre 1977 : 29 % d'ouvriers seraient gaullistes, 8 % d'agriculteurs et 63 % de non-manuels. Les proportions de ces trois catégories selon la profession varient de manière marquante d'un parti à l'autre : seulement 17,5 % d'ouvriers pour le RP mais 67,5 % de non-manuels; par opposition, le PCF recueille la majorité de suffrages ouvriers soit 56 % et seulement 42 % de non-manuels. Le PS de son côté est choisi par 41 % d'ouvriers et 56 % de non-manuels. Selon ces données, le PS et le RPR se rapprochent plus du modèle des partis de rassemblement. C'est aussi le PS qui occupe une position intermédiaire du point de vue de l'appartenance religieuse de sa clintèle entre le PCF qui a 65 % de « sans religion » et le CDS qui réunit 87 % de catholiques : il recueille 58 % de voix catholiques et 36 % d'électeurs sans religion. Quant au RPR et au PR ils ont à peu près les mêmes pourcentages de catholiques soit plus de 80 % et moins de 15 % de sans religion. On peut en inférer qu'une forte partie de la clientèle du MRP, parti d'inspiration catholique est venue grossir

1. Données fournies par R. Inglehart selon l'*Euro-baromètre* n° 8, novembre 1977.

2. Chiffres reproduits par D. Seiler, *art. cité*, p. 153 de l'article de G. Michelet et M. Simon, « Classe sociale et comportement électoral », *Revue française de sociologie*, 1971, p. 483-527; il s'agit d'une enquête concernant les intentions de vote.

principalement les rangs du PR et des socialistes mais surtout des gaullistes.

En **Italie**, les partis sont les plus dispersés entre le 2 du PCI et le 9 du MSI qui occupent les positions extrêmes; dans cet intervalle de 7 unités se placent successivement de gauche à droite, le PSI (3,2), le PSDI (4,31), la DC (5,7) au centre avec une grande ouverture au centre-gauche et centre-droit et le PLI (6,8) qui s'apparente à la droite. Si l'on examine ces positions à la lumière des catégories sociales de leurs clientèles, on peut faire des constatations suivantes : Le PCI devenu le 2e grand parti immédiatement après la DC, est le seul a avoir l'équilibre entre ses sympathisants travailleurs manuels 47 % et les non-manuels 48 %. La proportion des ouvriers se réduit considérablement déjà pour le PSI où elle ne représente que 29 % contre 65 % de non-manuels. Ce parti de gauche est soutenu largement par des intellectuels, employés et cadres. La part des travailleurs diminue légèrement encore dans la DC où elle n'est que de 23 % contre 65 % de non-manuels et 12 % d'agriculteurs. C'est le parti de rassemblement par excellence qui s'étend à toutes les couches de la population. Par comparaison, en 1975 la population active civile (ne comprenant pas des retraités, des étudiants et des non-actifs) se répartit comme suit : 16 % dans l'agriculture, 44 % dans l'industrie et 40 % dans les services. La DC est la mieux implantée dans les milieux agricoles italiens grâce au tissu serré de rapports qui l'unit à la Confédération nationale des cultivateurs directs [1].

Cette répartition selon les catégories sociales des Italiens qui ont manifesté une préférence politique pour un parti, montre que la grande partie de l'électorat se concentre dans la région centre-gauche. C'est dire que non seulement les travailleurs optent pour la gauche mais que les autres catégories se distribuent en majorité entre le centre et la gauche. Quant à la distribution de leurs clientèles selon la religion, le PCI compte 84 % de catholiques et seulement 16 % de partisans qui se déclarent sans religion; la part des catholiques s'accroît dans le PSI 94 %, pour atteindre 98 % dans la DC italienne. Le facteur religieux demeure un élément primordial de la vie politique en Italie.

1. Voir J. Meynaud, *Partis politique en Italie*, Paris, PUF, 1965, p. 67. Le MSI compte également sur le soutien des agriculteurs bien que plus limité. Les estimations concernant le MSI sont aléatoires en raison du petit nombre de ses sympathisants (32) dans l'échantillon italien de l'*Euro-baromètre* n° 8.

Comment se répartissent en **Allemagne** ceux qui expriment une préférence politique pour un des trois partis au Bundestag? L'échelle des partis allemands est presque identique à celle des partis britanniques : le SPD avec l'indice 4,5 est placé à gauche, à l'opposé la CDU est au point 7,3, entre les deux à presque équidistance le FDP avec 5,9 contrairement à 5,4 de son homonyme britannique qui est au point central mais plus proche du parti travailliste. La place intermédiaire du FDP laisse prévoir sa possibilité de se coaliser avec l'un ou l'autre des deux grands partis : en effet longtemps partenaire de la CDU, il participe aujourd'hui au pouvoir avec le SPD, ce qui par ailleurs ne l'empêche d'être l'allié de la CDU dans quelques Länder. Comme on s'y attendait, le SPD a parmi ses sympathisants 52 % d'ouvriers et 47 % de non-manuels; en revanche, son partenaire dans la coalition actuelle le FDP n'a que 24 % d'ouvriers et 74 % de non-manuels. Sa clientèle se recrute essentiellement dans les rangs de professions libérales et d'indépendants. La CDU se présente aussi comme un parti de rassemblement à l'instar du SPD mais à prédominance des catégories non-manuelles : 65 % ; cependant à l'exemple du Parti conservateur britannique, elle ne laisse pas d'attirer 31 % de travailleurs manuels. Selon la religion, les électeurs qui sont à parts égales catholiques et protestants avec seulement 8 % de sans religion, se répartissent comme suit : la CDU est à 58 % catholique et à 37 % protestante, tandis que le SPD réunit 57 % de protestants et 25 % de catholiques; cette tendance est accentuée dans le FDP qui a plus de 60 % de protestants; en sus ces deux derniers partis comptent dans leurs rangs environ 10 % de sans religion.

La **Grande-Bretagne** répond aussi à l'expectative dans l'ensemble : le Labour occupe la position à gauche à 4,6 alors que l'indice du Parti conservateur est à 7,1; le Parti libéral (5,4) et les partis nationaux écossais et gallois (5,6) sont au centre à moins d'un point d'intervalle du Labour. La distance entre les deux grands partis n'est que de 2,5, écart réduit qui caractérise le bipartisme ou le système à 2 partis où la concurrence se déroule principalement entre les deux grands partis. Dans ces situations de quasi-duopole, chaque parti de gauche ou de droite cherche à s'étendre au centre afin de mobiliser les électeurs dont le transfert des voix vers l'un ou l'autre fera pencher la balance électorale. En effet, l'alternance au pouvoir est fonction de légers déplacements de voix de quelques points. De ce fait, les indices moyens des deux grands partis sont localisés dans une fourchette étroite contrairement à l'éventail ouvert qu'offrent les systèmes à plusieurs partis. Dans le multipartisme, les clientèles, sauf pour les grands partis de rassemblement, sont en principe plus homogènes et plus concentrées dans les catégories voisines. En revanche, le bipartisme oblige les partis à s'étendre, à couvrir une gamme plus vaste de catégories s'ils désirent conserver leurs positions de grands partis. C'est pourquoi, ils tendent naturellement à devenir des partis horizontaux ou de rassemblement d'autant que leurs clientèles tendent à se superposer.

Les sondages confirment-ils cette supposition logique? Le Parti travailliste, dont 90 % des 6,5 millions d'adhérents sont constitués par des membres collectifs des syndicats du TUC, s'appuie fortement sur les voix des travailleurs syndiqués : sur 11,5 millions de voix qu'il a recueillies en 1974, la part de ses membres syndiqués — mais pas tous ouvriers — représente la moitié. Par ailleurs, selon les sondages, la clientèle du Parti travailliste est composée à 69 % d'ouvriers et à 30 % d'autres catégories. Cette proportion est cependant plus réduite selon les données reproduites par D. Seiler qui indique que 51 % des ouvriers votent travailliste (jusqu'à 58 % selon la classe sociale subjective) contre 38 % (ou 31 %) pour le Parti conservateur) [1]. Cette dernière indication est fort proche de 41 % d'ouvriers pour le Parti conservateur qui recrute 58 % de sa clientèle parmi les autres catégories. Ces proportions sont identiques à celles du Parti socialiste français et proches du profil de la clientèle RPR bien que la part d'ouvriers y soit réduite à 29 % (plus 8 % d'agriculteurs). La comparaison de ces chiffres et des positions des électorats du Parti conservateur (7,1), du Parti socialiste français (3,8) ainsi que du Parti travailliste (4,6) nous fait entrevoir que l'électorat français en général est plus à gauche que l'électorat britannique [2].

Parmi les moyens et petits Etats, un seul a une fourchette étroite, l'**Irlande;** les autres offrent en revanche un large éventail de partis de gauche à droite. En Irlande, la Labour est pratiquement au centre à 5,3, soit à moins d'un point d'intervalle de Fianna Fail, parti majoritaire situé à 6,1 avec à sa droite le Fine Gael. Du fait de la répartition des forces électorales que favorise le Fianna Fail, les deux autres partis se sont coalisés bien qu'étant les plus distants. Le plus petit d'entre les trois, le Parti travailliste, a 69 % d'ouvriers et 29 % d'autres catégories sociales; son allié Fine Gael réunit 27 %

1. D. Seiler, *article cité,* p. 168 à 169.
2. Nous laissons de côté la distribution selon la religion car, ainsi que nous l'avons déjà souligné, ce facteur n'est pas significatif : la part des protestants (54 % Labour, 63 % conservateurs) et des sans religion (30 et 26 % respectivement) ne diffère pas sensiblement d'un parti à l'autre.

d'ouvriers aux côtés de 42 % d'agriculteurs et 31 % d'autres catégories; le Fianna Fail est le parti de rassemblement tant parce qu'il est le seul dans la Communauté à recueillir plus de 50 % de voix que du fait de la distribution de ses sympathisants : 30 % d'agriculteurs, 41 % d'ouvriers, et 29 % d'autres catégories. Le parti dominant et le deuxième parti se partagent les voix des agriculteurs qui représentent encore environ 1/4 de la population active en 1976 [1]. Sous l'angle de la religion, les différences ne sont pas significatives : 90 % de catholiques travaillistes, 92 % au FG et 97 % au FF, ce dernier portant le plus la marque du catholicisme militant de ses dirigeants.

La **Belgique** et le **Luxembourg** offrent certains traits communs : leurs partis communistes sont aux alentours de l'indice 3 dans la Communauté; leurs partis socialistes ont la même position aux environs de 4,5 ainsi que leurs partis sociaux-chrétiens qui n'ont que 0,4 point de différence. Seuls les partis libéraux échappent à cette similitude : alors que le Parti démocratique libéral luxembourgeois est carrément au centre, les libéraux belges s'apparentent au courant centre-droit. La confrontation de ces constatations avec la répartition des clientèles est rendue plus difficile en raison du nombre limité de personnes qui déclarent leurs préférences politiques ainsi que du fait de la grande fragmentation des partis. Les socialistes confirment leur renommée avec 54 % d'ouvriers par comparaison avec 36 % des partis sociaux-chrétiens, ces derniers regroupent 5 % d'agriculteurs et 59 % d'autres catégories. Le clivage religieux est apparent : la clientèle des partis sociaux-chrétiens est à 94 % catholique alors que 44 % des socialistes sont sans religion.

Les **Pays-Bas** font partie du Benelux et ont plus d'un trait en commun avec la Belgique et le Luxembourg, bien que les clivages religieux y soient plus complexes du fait de la coexistence de catholiques et de protestants. Comme en Belgique, et à la différence du Luxembourg où les structures des partis sont restées stables, ils ont connu l'ouverture de l'éventail déjà riche de partis politiques. Mais, alors que la Belgique est éprouvée par les conflits linguistiques qui ont provoqué les scissions des partis traditionnels ou la création de nouveaux partis régionaux, la fragmentation aux Pays-Bas est surtout le résultat de clivages idéologiques et de mouvements contestataires. Les petits partis communiste et radical sont à gauche (entre 2,6 et 3,5) du Parti du travail dont 3,9 est le point de chute. Le centre du terrain est pratiquement inoccupé si ce n'est par les

1. *Statistiques de base,* CE, 1978, p. 19.

démocrates (6,6). A droite, se concentrent l'Appel démocrate chrétien (7,2) : catholique à 6,9, les partis historique et anti-révolutionnaire à 7,5. Au milieu de ce groupe de droite vient s'insérer le Parti libéral (VVD) avec l'indice 7,3. C'est une proximité significative entre la 2e et la 3e grande formation qui ensemble représentent la moitié de l'électorat. Cette bipolarisation de la vie politique entre d'une part le Parti socialiste et d'autre part des formations démocrate-chrétienne et libérale qui sont à plus de 3 points de distance se reflète en partie dans la structure sociale des clientèles politiques. Le Parti socialiste regroupe 55 % de sympathisants ouvriers et 43 % d'autres catégories sociales, alors que la démocratie-chrétienne inverse ses proportions avec 29 % d'ouvriers et 62 % d'autres catégories, auxquelles s'ajoutent 9 % d'agriculteurs. Le Parti libéral accentue la part d'autres catégories, qui y atteignent 83 %, le restant étant partagé entre 13 % d'ouvriers et 4 % d'agriculteurs. Les clivages religieux cisèlent les profils des partis : la clientèle de la CDA est à 2/3 catholique et 1/3 protestante; celle du Parti libéral comprend 40 % de catholiques, 20 % de protestants mais aussi 35 % de sympathisants sans religion. Ce dernier groupe est nettement majoritaire (54 %) parmi les socialistes aux côtés de 26 % de catholiques et 18 % de protestants. Face à ces clivages religieux et politiques, à la multiplicité des partis et à la polarisation de l'électorat, les politologues ont constaté une relative homogénéité de la classe dirigeante; habitués à collaborer, à accepter des compromis, les dirigeants politiques cherchent à compenser ces clivages par des coalitions changeantes qui leur permettent de partager le pouvoir. Cette connivence et la dispersion de l'électorat expliquent comment, malgré la distance qui sépare leurs clientèles, les partis socialiste et démocrate-chrétien ont pu souvent se retrouver autour de la table de gouvernement.

La dispersion des partis sur l'échelle gauche-droite est plus marquée au **Danemark.** Des partis socialistes de gauche et communiste aux environs de 2,5 ou socialiste populaire à 3,4 jusqu'à la droite où l'on trouve le Parti libéral (Venstre) le Parti du Progrès (anti-impôt) autour de 6,5 ainsi que le Parti conservateur à 7,2, il y a une distance de presque 5 points. Néanmoins, à la différence de la Belgique et des Pays-Bas où le centre est peu fréquenté, le plus grand parti danois, la Social-Démocratie, se situe à 5,2, légèrement à gauche du point central sur l'échelle. Il est dès lors probable que ses sympathisants s'étalent sur toute la périphérie du centre : 54 % d'ouvriers, plus 43 % d'autres catégories sociales et 3 % d'agriculteurs. Pour sa part, le Parti libéral (Venstre) porte l'empreinte de

ses origines agraires : plus de 60 % d'agriculteurs, 31 % d'autres catégories et seulement 7 % d'ouvriers; le profil social de ce parti est fort différent de ses homonymes d'autres pays de la Communauté. Le Parti du progrès puise dans d'autres catégories sociales, 53 % auprès des professions libérales et des commerçants qui se révoltent contre le poids de la fiscalité, mais aussi auprès des ouvriers (31 %) et de quelques exploitants agricoles (16 %). Seul le Parti conservateur recrute les 3/4 de sa clientèle dans les catégories des professions libérales, cadres et hautes couches sociales. La religion n'est pas un facteur discriminant : les protestants sont présents à 90 % parmi les sympathisants de tous les partis à l'exception du Parti conservateur dont 13 % de la clientèle se déclarent sans religion. Cette distribution égalitaire des protestants est un des facteurs qui expliquent l'absence d'un parti d'inspiration chrétienne au Danemark comme au Royaume-Uni.

5. Les distances idéologiques entre partis politiques

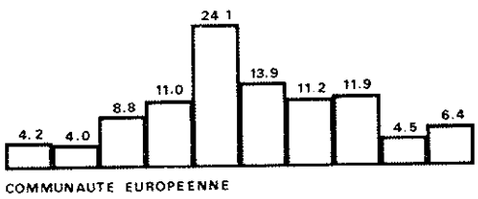
Cet examen des partis dans une dimension **gauche-droite** a fait apparaître une relation entre le nombre des partis et la distance qui les sépare : dans une communauté au nombre de partis limité — dans l'oligopartisme — ceux-ci n'occupent qu'un fragment relativement réduit sur l'échelle gauche-droite. La constatation est banale car moins on a de partis plus ils opèrent une réduction des positions de leurs électeurs : la moyenne des positions de ceux qui expriment une préférence politique couvre en fait une gamme de positions individuelles ne laissant que peu d'espace disponible au centre. Cette réduction statistique reproduit d'ailleurs la tendance de l'électorat dans la situation d'oligopartisme à se concentrer au point central et à déserter les extrêmes. C'est dire que l'électorat est moins idéologiquement diversifié ou dispersé ou que les grands partis parviennent à rassembler des éléments épars. Sans revenir sur la cause de ce phénomène, nous pouvons constater que trois pays, l'Irlande, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, ont une fourchette de positions relativement étroite : entre 5,3 et 6,5 pour l'Irlande, 4,6 et 7,1 pour la Grande-Bretagne et 4,5 et 7,3 pour l'Allemagne.

Dans une situation de polypartisme en revanche, le nombre élevé de partis permet d'occuper des positions allant parfois d'un bout à l'autre de l'échelle et offrant davantage de choix et de nuances idéologiques. Les trois pays du Benelux élargissent la fourchette : les principaux partis sont rangés entre 3 et 7,5. Le Danemark et la France ouvrent encore davantage l'éventail : 2,5 et 7,2 pour le premier et 2,2 et 7 pour la France. L'Italie offre l'éventail le plus ouvert de 2 à 9. De l'extrême gauche à l'extrême droite toutes les positions sont occupées par sept partis qui se situent à des intervalles assez réguliers. Dans ces conditions, les multiples nuances de l'électorat italien sont reproduites par les positions dispersées des partis sur l'échelle gauche-droite.

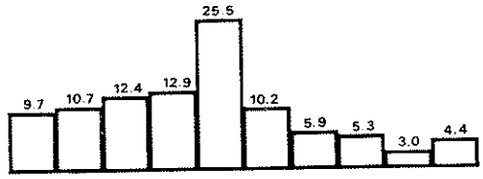
Il est probable qu'une relation existe entre la distribution de tous les électeurs d'un pays et le nombre de partis. Certes, le positionnement des électeurs sur cet axe est loin d'être le seul facteur : les clivages linguistiques, régionaux et religieux, mais aussi la capacité des partis de rassemblement de réunir des électeurs plus ou moins dispersés entre la gauche et la droite, sont autant d'éléments qui, joints aux habitudes de comportement, aux éléments conjoncturels et aux règles du jeu, influencent le degré de fragmentation des partis. La disposition des électeurs en pourcentages nous facilite la perception directe de cette situation.

En Irlande, le centre-droit forme l'espace où se concentrent le plus d'électeurs, soit 47 %, la colonne 5 étant visiblement très haute avec 34,6 % d'électeurs. Les trois partis irlandais sont groupés dans un mouchoir de poche, les deux plus grands partis de rassemblement se situant au centre-droit. En Grande-Bretagne, la colonne du centre atteint le niveau de 35 % de l'électorat qui est l'enjeu des deux grands partis de centre-gauche et de droite. Il est normal que ces deux partis cherchent à couvrir le maximum de l'espace électoral. Le Parti libéral mais aussi les nouveaux venus convergent vers le centre. L'électorat allemand se distribue autour du centre tout en penchant à droite comme les électorats irlandais et britannique mais sa courbe est plus aplatie, la moitié de l'électorat étant rassemblée dans les trois piliers au centre; la droite en réunit 27 % et l'extrême-droite plus de 11 %. A cela correspond une distance légèrement plus grande entre le SPD et la CDU/CSU qui se place à 7,3. Le poids de l'électorat de droite qui n'est pas très négligeable dans la CDU est encore plus accusé dans la CSU de F. J. Strauss. A l'exception de l'électorat belge, dont la moyenne est de 6,1, ce sont les électorats de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas et de l'Alle-

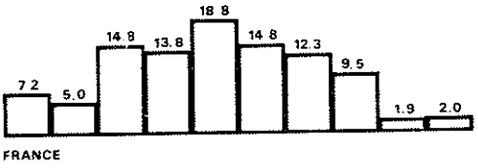
La position des électeurs européens sur l'échelle gauche- droite



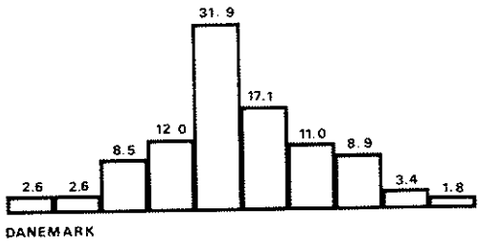
COMMUNAUTE EUROPEENNE



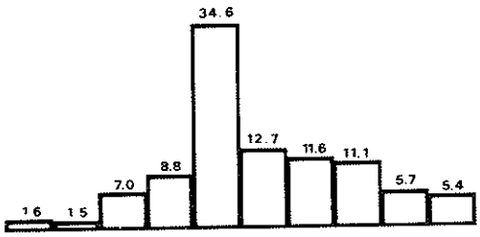
ITALIE



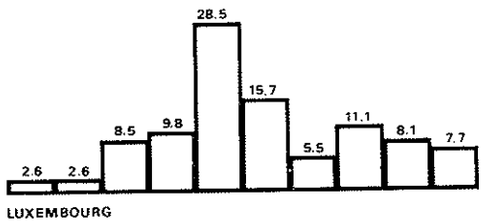
FRANCE



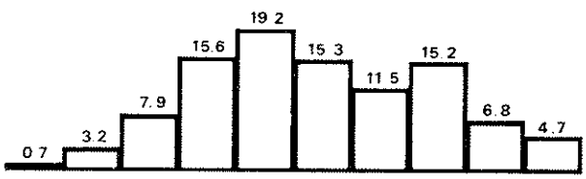
DANEMARK



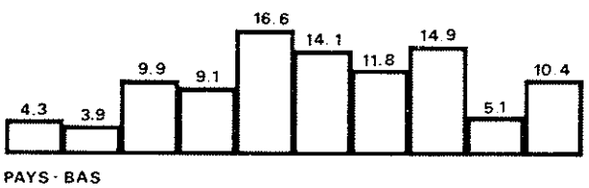
IRLANDE



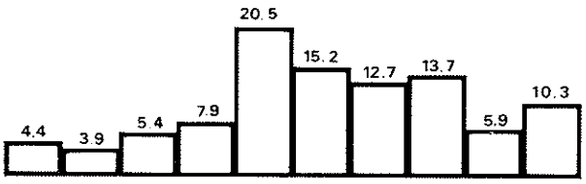
LUXEMBOURG



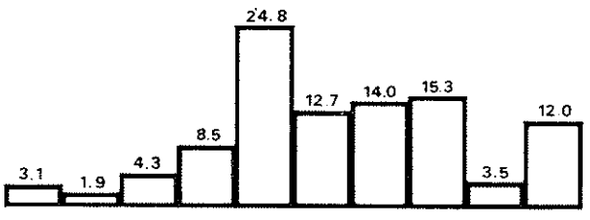
ALLEMAGNE



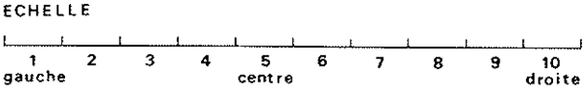
PAYS · BAS



BELGIQUE



GRANDE · BRETAGNE



Source : Euro-baromètre n° 6

magne qui ont les positions moyennes le plus à droite avec 6,1, 6 et 6 respectivement.

Bien que la distribution des électeurs des pays du Benelux soit différente, leur moyenne est proche : la Belgique, 6,1 et les Pays-Bas, 6, ont des profils semblables assez aplatis avec les pointes au centre de 20 et 17 % et la même distribution aux extrêmes : 8 % à l'extrême-gauche et autour de 16 % à l'extrême droite. Le Luxembourg, légèrement plus à gauche, a une pointe élevée à 29 % au centre, un pourcentage plus bas à l'extrême gauche (5 %) et identique à l'extrême droite.

Le Danemark est de tous les pays de la Communauté celui dont la moyenne de l'électorat (61 %) est la plus concentrée dans les colonnes 4, 5 et 6 avec des extrêmes minimes.

Enfin, la France et l'Italie sont les deux pays dont les électorats sont le plus à gauche avec les moyennes respectives de 5 et 4,6. Rien d'étonnant à cela, car ce sont aussi les deux pays où les partis communistes sont les plus puissants : plus de 5 millions d'électeurs communistes en France, soit environ 18 %, et presque 13 millions, soit plus de 34 %, en Italie. Néanmoins ces deux pays, aux écarts les plus marqués entre principaux partis, présentent des profils différents : la courbe en France est plus aplatie, la pointe centrale n'atteignant que 19 % contre presque 26 % pour l'Italie. Bien que tendant vers la gauche dans les deux cas, la courbe montre le centre-droit et la droite plus fournis en France qu'en Italie.

Si l'on examine l'évolution à court terme, à défaut de séries temporelles, on constate qu'entre 1976 et la fin de 1977, les fluctuations sont minimes. Ainsi par exemple, la Belgique passe de 6 à 6,1, niveau qui se maintient entre octobre-novembre 1976 et 1977. De même, les électorats italien, danois et anglais demeurent pratiquement stables au cours de cette période. En revanche, l'électorat irlandais passe de 6 à 5,9 puis enregistre en saut à droite avec une moyenne de 6,5. Un léger déplacement vers la droite se produit également en Allemagne et en France : de 5,9 à 6,0 en Allemagne, et de 4,9 à 5 puis, à la suite de la rupture au sein de la gauche en octobre-novembre 1977, à 5,2 en France. Le mouvement inverse est enregistré aux Pays-Bas : de 6 à 5,7 en octobre 1977.

Ces divers profils visualisent la couleur politique des pays de la Communauté : la Belgique, l'Irlande, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et les Pays-Bas, l'Irlande et le Luxembourg sont des pays du centre-droit, soit entre 5,9 et 6,1; le Danemark et la France occupent

la position autour de 5 alors que l'Italie se situe au centre-gauche avec 4,6. Ainsi nous obtenons, à la manière d'une photographie électorale, la couleur politique des pays, ainsi que le profil général de l'ensemble de l'électorat de la Communauté. La Communauté européenne est au centre avec une moyenne générale pondérée de 5,6 et une pointe de 24 %. Moyennement aplatie, sa courbe a une pente plus accentuée vers la gauche et plus douce vers la droite : l'électorat européen penche légèrement du côté centre-droit. La Communauté européenne est formée dans l'ensemble d'un électorat modéré. Mais cette généralisation exprimée sous la forme de moyenne qui nivelle les différences n'efface pas les particularités des profils politiques de chaque pays membre de la Communauté.

Les groupes politiques, embryons des partis politiques?

1. L'origine des groupes

Selon Maurice Duverger, les partis politiques sont une création récente dont le développement paraît lié dans l'ensemble à celui de la démocratie, c'est-à-dire à l'extension du suffrage populaire et des prérogatives parlementaires [1]. Cette réflexion s'applique parfaitement à la formation des partis politiques européens : en l'absence du suffrage direct, seuls les groupes politiques au Parlement européen se dotent d'une organisation effective afin de répondre à un besoin concret d'action au sein de cette institution, la création de fédérations de partis ne répondant au début à aucune demande réelle. Avec la perspective des élections européennes, l'effort de regroupement, d'organisation et d'élaboration de plate-formes électorales communes débordera le cadre parlementaire pour pénétrer dans l'arène électorale. Ce processus d'intégration suivant les cercles successifs reproduit assez fidèlement le modèle de Maurice Duverger sur l'origine des partis : les partis de création électorale et parlementaire sont apparus les premiers — par l'établissement d'une liaison permanente entre groupes parlementaires d'une part, comités électoraux, généralement plus tardifs, d'autre part. L'initiative vient normalement du groupe parlementaire. Même lorsqu'il s'agit de partis d'origine extérieure — issus des groupes de pression ou de sociétés de pensée — leur origine est expliquée par référence à l'institution parlementaire. Bien que les travaux de chercheurs tels que Kenneth Janda aient remis en question ce modèle institutionnel, celui-ci plaque assez bien sur le processus de formation des groupes et des partis politiques dans la Communauté européenne, à cette différence

1. M. Duverger, *Les Partis politiques*, Paris, A. Colin, 1967, p. 1 et 2.

près que dans notre cas ces organisations se forment par regroupement ou par fusion au plan européen de partis nationaux préexistants. Si ceux-ci ont d'abord mis sur pied des groupes parlementaires, c'est que leur activité au niveau communautaire s'est déroulée jusqu'à présent principalement au sein du Parlement européen. Aujourd'hui ces groupes apparaissent comme des noyaux parlementaires de regroupements ou de fédérations de partis.

Dès les premières sessions de l'Assemblée commune, les parlementaires des pays membres se sont organisés selon leurs affinités politiques qui ont prévalu sur leurs allégeances nationales. En 1953, l'Assemblée adopte une résolution reconnaissant l'existence des groupes et décide d'accorder une somme fixe par groupe et un montant variable au prorata des membres [1]. Dès juin 1953, trois groupes se sont constitués : groupe démocrate-chrétien, groupe socialiste et groupe des libéraux et apparentés. Aujourd'hui encore, ce sont les trois grands groupes du Parlement européen. Les conditions requises par le Règlement de l'Assemblée pour la constitution de groupes politiques ont varié dans le temps quant au nombre minimum de membres nécessaire à la formation des groupes : de neuf au début de l'Assemblée, il a passé à 17 en 1958 avec l'établissement de l'Assemblée unique pour les trois Communautés avant d'être ramené à 14 en 1965. Après l'élargissement en 1973, le Règlement du Parlement européen de 198 membres assouplit ces conditions : le nombre minimum reste fixé à 14 mais un groupe peut cependant être constitué de 10 membres au minimum si ceux-ci appartiennent au moins à trois Etats membres (art. 36). Ces exigences plus souples permettront la création de groupes à prédominante nationale : en 1965, les gaullistes forment leur groupe politique; en 1973, les communistes qui figuraient en tant que non-inscrits depuis 1971 et bénéficiaient des avantages administratifs consentis aux groupes, peuvent devenir le cinquième groupe, dès leur entrée; les conservateurs britanniques ont, après quelques hésitations à rallier les démocrates-chrétiens, mis sur pied leur propre groupe. Aussi, l'éventail des groupes politiques s'est élargi aux dépens de leur dimension relative et de leur caractère européen.

1. *Journal officiel*, CECA, 21 juillet 1953, p. 155. D. Sidjanski, « Partis politiques face à l'intégration européenne », *Res Publica*, n° 1, 1961, p. 50.

2. L'évolution des groupes

L'importance des groupes politiques a varié au cours de 25 années de leur existence [1].

Depuis 1953, le nombre des parlementaires européens a passé de 78 à 142 en 1958, puis à 198 en 1973 avant d'être porté à 410 pour juin 1979, date de l'élection directe. A l'avenir, rien ne s'oppose à ce que ce nombre soit augmenté jusqu'à 500 ou 600 membres pour se rapprocher de celui des Parlements des quatre grands pays membres.

Depuis 1965, le nombre de groupes politiques s'est accru : de 3 au début, il est actuellement de 6 à la suite de la formation de 3 groupes nouveaux : DEP, conservateur et communiste. Le premier est le résultat d'une scission du groupe libéral que les gaullistes ont quitté en 1963 pour former officiellement leur propre groupe auquel se sont joints dès 1973 des représentants danois du Fremskridtspartiet et des parlementaires irlandais du Fianna Fail.

Malgré la fluctuation de leurs effectifs, les trois grands groupes socialiste, démocrate-chrétien et libéral comptent plus de 70 % des parlementaires européens. Les 30 % restants sont dispersés entre les trois groupes nouveaux. Ainsi, les trois groupes **plurinationaux** qui incarnent les grands courants politiques dans la Communauté demeurent les plus importants et sont les seuls à avoir une dimension européenne.

L'examen plus attentif de l'évolution des trois grands groupes conduit à l'observation suivante : de 1953 à 1973, soit pendant vingt ans, le groupe démocrate-chrétien a occupé la première place; sa part en pourcentage qui oscillait entre 45 et 50 % jusqu'en 1969, est tombée à 37 % du fait de l'érosion des forces démocrates-chrétiennes notamment en Italie et en Allemagne. Avec l'entrée de l'Angleterre, du Danemark et de l'Irlande où la DC est inexistante ou faible, le groupe a vu diminuer son importance relative qui se situe actuellement autour de 27 %, soit 53 parlementaires.

En revanche, le groupe socialiste qui a occupé la deuxième place au Parlement européen avec des fluctuations entre 30 et 25 %, est devenu le premier groupe grâce à l'apport des travaillistes britanniques et danois. A présent, avec ses 66 membres, il représente exactement le tiers des membres du Parlement européen.

1. Lina Vido, *Evolution et perspectives des groupes politiques du PE*, Luxembourg, février 1975.

Quant au groupe libéral, il a aujourd'hui à peu près le même pourcentage qu'en 1953 : 14 % au début et 12 % en 1978, mais entre le point de départ et le point d'arrivée le groupe libéral a connu des hauts de 29 à 31 % lorsque, de 1959 à 1962, il avait ravi la deuxième place aux socialistes. Le départ des gaullistes en 1963 l'a ramené plus près de sa moyenne de 19 %. De plus sa part actuelle tend à le rapprocher des trois groupes nouveaux qui se situent légèrement en dessous de 10 %. Ainsi, la force du troisième groupe s'est amenuisée en transformant l'image générale du Parlement européen : les deux grands groupes politiques, socialiste et démocrate-chrétien, représentant 60 % ou presque deux tiers des parlementaires européens, les quatre autres groupes totalisant moins de 40 %.

PARLEMENT EUROPEEN :
GROUPE POLITIQUE PAR NATIONALITE

	S	DC	L	DEP	COM	C	NI	TOTAL
A	15 (23%)	18 (34%)	3 (13%)	-	-	-	-	36 (18,2%)
GB	18 (28%)	-	1 (4%)	-	-	16 (89%)	1	36 (18,2%)
F	9 (14%)	3 (6%)	9 (39%)	11 (58%)	4 (22%)	-	-	36 (18,2%)
I	5 (8%)	15 (28%)	2 (9%)	-	12 (71%)	-	2	36 (18,2%)
B	5 (8%)	7 (13%)	2 (9%)	-	-	-	-	14 (7,1%)
P-B	6 (9%)	5 (9%)	3 (19%)	-	-	-	-	14 (7,1%)
L	2 (3%)	2 (4%)	2 (9%)	-	-	-	-	6 (3,0%)
DK	4 (6%)	-	1 (4%)	2 (11%)	1 (6%)	2 (11%)	1	10 (5,0%)
IR	1 (3%)	3 (6%)	-	6 (31%)	-	-	-	10 (5,0%)
Total	65 (100%)	53 (100%)	23 (100%)	19 (100%)	17 (100%)	18 (100%)	3	198 (100%)

Source : Parlement européen, Liste des membres de mars 1978 (avant les élections françaises).

La configuration générale a changé : le Parlement européen a deux grandes forces entourées de quatre petits groupes. C'est l'image de plusieurs Parlements nationaux.

Ce dernier tableau rend apparente la distribution des sous-groupes nationaux à l'intérieur de chaque groupe parlementaire. Dès l'abord, il frappe par la différence entre les trois groupes plurinationaux et les autres trois groupes plus restreints. C'est qu'en dehors des trois grandes tendances que l'on retrouve dans presque tous les pays de la Communauté européenne, les autres forces politiques sont concentrées dans deux à quatre pays de la Communauté. Il est significatif de constater que le groupe socialiste est le seul à avoir des membres appartenant à tous les pays. La couverture libérale, bien que mince, est presque aussi étendue, à l'exception d'un seul pays, l'Irlande. La DC est aussi un parti à vocation et à dimension européennes, bien qu'absente dans deux pays, Grande-Bretagne et Danemark; l'absence d'un des grands pays de la Communauté européenne affaiblit la position de la DC qui de ce fait perd la place du premier groupe de la Communauté.

Une deuxième question surgit au vu de ce tableau : les groupes sont-ils plus ou moins équilibrés ou, au contraire, y a-t-il une prédominance d'un ou deux sous-groupes nationaux? La réponse ne fait aucun doute à l'égard des trois groupes nouveaux : le groupe DEP est à prédominance française tempérée par une forte représentation de l'Irlande qui y compte 6 membres (sur 10 parlementaires irlandais au Parlement européen); le groupe communiste est à large prédominance italienne (12 membres sur 17), légèrement atténuée par la présence d'un membre français, désigné à l'issue des élections de mars 1978, et d'un seul membre danois; le groupe conservateur est à dominante anglaise à 90 %.

Cette question se pose également, bien qu'en termes différents, à propos des groupes plurinationaux à dimension européenne. Parmi ces trois formations, le groupe socialiste apparaît comme le mieux équilibré : deux grands partis socialistes anglais et allemand pèsent respectivement 28 et 23 %, soit 51 % ensemble, suivis du Parti socialiste français avec ses 14 % devenus 15 % à la suite de la dernière consultation électorale en France; ces trois sous-groupes sont relativement équilibrés, et bien que réunissant les deux tiers des parlementaires socialistes, ils ne forment pas un bloc; les membres restants sont bien répartis, malgré la place modeste qu'y

occupent les socialistes italiens, place qui d'ailleurs ne fait que refléter leur position au plan national; une dernière observation concerne la position forte des partis socialistes du Benelux qui représentent 20 % de ce groupe. De la sorte, le groupe socialiste repose sur quatre piliers — britannique, allemand, bénéluxien et français — auxquels s'ajoutent les sous-groupes italien — qui non seulement a perdu de son importance par rapport à 1953 mais comprend deux partis — et danois, ainsi qu'un parlementaire travailliste irlandais. Grâce à l'élargissement de la Communauté européenne et au renouveau du PS, le groupe socialiste qui était marqué par le poids prédominant des Allemands, avec plus d'un tiers des membres et la carence française et italienne, vient de retrouver un bon équilibre interne.

La force du groupe démocrate-chrétien repose sur trois piliers : sous-groupe allemand avec 34 %, sous-groupe italien avec 28 % et l'ensemble des parlementaires du Benelux avec 26 %. Outre l'absence de sous-groupes britannique et danois, on y constate la faiblesse de la représentation française qui n'a que trois membres du CDS. C'est là, sans nul doute, un déséquilibre dont souffre ce groupe.

Dans le groupe libéral, ce sont les parlementaires français qui constituent depuis toujours le sous-groupe le plus nombreux avec presque 40 % du total, noyau qui comprend cinq partis dont trois réunis dans l'UDF, le deuxième sous-groupe est formé du sous-ensemble bénéluxien qui totalisent plus de 30 %, le restant des parlementaires étant éparpillé entre quatre partis appartenant à quatre pays membres.

Une deuxième remarque : la répartition des parlementaires appartenant à un pays selon les groupes politiques ne reflète pas toujours fidèlement la répartition des partis dans l'Assemblée nationale; l'idée qui se dégage de ce tableau reproduit les éventails politiques britannique, allemand ou irlandais notamment; de même que le multipartisme danois. En revanche la fragmentation des partis qui caractérise la Belgique, les Pays-Bas, ou l'Italie n'apparaît pas du fait de l'agrégation qui se produit au niveau européen obligeant certains partis assez lointains au plan national à s'intégrer dans un même groupe; il en va ainsi du Parti républicain et du Parti libéral qui, malgré la distance qui les sépare au niveau national,

PARLEMENT EUROPEEN
PARTIS NATIONAUX MEMBRES DES GROUPES POLITIQUES
(17 mars 1978)

	DC	S	LIB.	CONS.	DEP	COM.	NI	Total
D	CDU : 14 CSU : 4	SPD : 15	FDP : 3	-	-	-	-	36
B	CVP : 5 PSC : 2	BSP : 2 PSB : 3	PRLW : 1 PVV : 1	-	-	-	-	14
DK		S : 4	V : 1	CD : 1 KF : 1	FRP : 2	SF : 1	-	10
F	UCDP : 2 RDS : 1	PS : 7 RG : 2	RG : 1 RDS : 1 PR : 5 RCDS : 1 RIAS : 1	-	RPR : 11	PCF : 4	-	36
GB	-	Lab : 18	LIb : 1	Cons : 16	-	-	SNP : 1	36
NL	CDA : 3 KVP : 2	PVDA : 6	VVD : 3	-	-	-	-	14
IR	FG : 3	Lab : 1	-	-	FF : 6	-	-	10
I	SVP : 2 DC : 13	PSI : 4 PSDI : 1	PLI : 1 PRI : 1	-	-	PCI : 10 Ind. Sin : 2	DN : 2	36
LUX	PCS : 2	POSL : 2	PD : 2	-	-	-	-	6
Total	53	65	23	18	19	17	3	198

siègent ensemble dans le groupe libéral; de même les deux partis socialistes italiens se retrouvent dans le groupe socialiste. Dans les cas belge et néerlandais, on assiste à une forte réduction du multipartisme du fait que ce sont principalement les grands partis traditionnels qui envoient leurs représentants au Parlement européen. Seuls les parlementaires français et danois siègent dans cinq groupes. Pour le Danemark, cette dispersion est le reflet du multipartisme. Quant à la France, la majorité est répartie en trois groupes différents (DC, L, DEP) qui rappellent les clivages qui la sillonnent et l'union de la gauche est divisée en deux groupes, socialiste et communiste. Même si l'union était demeurée entière, les communistes français n'auraient pas été admis à faire partie d'un groupe socialiste à dominante social-démocrate et travailliste. Ainsi, dans certains exemples, la collaboration au sein du Parlement européen tend à réduire la fragmentation et à forcer au rapprochement, alors que dans d'autres, les clivages qui existent à l'intérieur d'une majorité ou à l'intérieur d'une formation récente, telle l'UDF, sont maintenus sinon accentués au plan européen. La question demeure de savoir si les élections européennes, la première et les suivantes, susciteront, outre le regroupement, une restructuration des groupes et partis politiques au niveau européen. Si on en juge d'après les expériences du bipartisme atténué en Allemagne fédérale, ou du multipartisme extrême dans une Suisse pourtant modérée, toutes les voies restent ouvertes.

3. L'organisation des groupes

La création des trois groupes plurinationaux en 1953 a été suivie en 1965 et 1973 par la constitution officielle de trois groupes à dominante nationale. Les gaullistes ont quitté les libéraux et les conservateurs britanniques ne se sont pas joints aux démocrates-chrétiens. Certes, les conceptions, les styles ou les étiquettes des groupes existants ne correspondaient pas à leur orientation ou à leur image. Mais leur choix a fait rétrograder la DC au deuxième rang et ramené les libéraux à une dimension modeste; en revanche, l'apport des travaillistes a élevé les socialistes au rang de premier groupe du Parlement européen. La dispersion des forces politiques du centre-droit s'est accentuée parallèlement au renforcement du groupe socialiste. C'est une problématique plus générale que nous examinerons à propos des fédérations de partis et de leurs stratégies.

L'existence officielle des groupes donne à leurs membres de nombreux avantages : les groupes font partie des organes directeurs du Parlement européen, leurs présidents siègent dans le bureau élargi

et prennent part à une série de réunions officieuses; les groupes bénéficient du système de porte-parole et d'une série de priorité, lors des débats et des travaux parlementaires; ils proposent les candidatures du Président du Parlement européen, des vice-présidents, des membres des commissions et de leurs rapporteurs; ils peuvent déposer une motion de censure; enfin, faut-il le rappeler, les groupes disposent d'une infrastructure administrative et de ressources qui leur permettent d'assurer la continuité et l'autonomie de leurs activités. Il n'est pas exclu qu'en choisissant de constituer des groupes même restreints on n'ait visé en priorité ces avantages. Selon G. Pridham, la décision des conservateurs britanniques soulignerait les gains qui peuvent résulter de la création d'un groupe à part : le président du groupe conservateur a plus de poids au sein du Parlement européen que n'en aurait eu le leader conservateur à l'intérieur du groupe démocrate-chrétien. Mais par ailleurs on est en droit de se demander si ce pouvoir n'est pas compensé par une perte d'influence, influence que procure la participation à un grand groupe. C'est une question d'appréciation des coûts et des bénéfices : le choix qui peut l'emporter dans la situation d'un Parlement européen non élu est-il aussi valable dans une perspective globale? La création d'une grande formation européenne de centre-droit aura-t-elle la priorité sur la dispersion des forces et sur certains avantages qu'offre l'existence des groupes même restreints?

En règle générale, les groupes parlementaires sont en principe organisés selon un modèle proche de celui de leurs homologues nationaux. Cette organisation comprend un président, un bureau, une assemblée ainsi que des groupes de travail. Tous sont dotés de secrétariat et de ressources financières. Le personnel permanent bien qu'émargeant au budget du Parlement européen dépend exclusivement du groupe qu'il assiste. Les effectifs sont étoffés : 17 agents du secrétariat du groupe socialiste, 16 pour le groupe démocrate-chrétien, 9 pour le libéral ainsi que pour le conservateur et 8 pour le DEP et le groupe communiste respectivement [1]. Le personnel dirigeant comprend 6 secrétaires généraux, un par groupe, et 9 secrétaires adjoints dont 3 pour le groupe socialiste et 2 pour la DC.

Le financement des groupes est assuré par une somme fixe annuelle de 1 million de francs belges versée à chaque groupe et une somme proportionnelle de 74 000 FB versée annuellement à chaque membre; depuis 1973, il a été prévu d'augmenter la somme proportionnelle de 30 % pour les groupes avec 5 langues de travail, de 20 %

1. *Directory, op. cit.,* Luxembourg, mars 1978, p. 23-33.

pour les groupes avec 3 ou 4 langues et de 10 % pour les groupes avec 2 langues de travail. A la suite du sommet de Paris de 1972, il a en outre été décidé de réserver environ 100 000 UCE pour des activités politiques supplémentaires, montant qui est réparti par le bureau élargi après consultation de la commission des budgets [1].

Le groupe socialiste est un exemple parmi d'autres d'une bonne organisation des groupes parlementaires [2]. Tous les membres du Parlement européen qui appartiennent à un parti affilié à l'Union des partis socialistes de la Communauté européenne sont inscrits au groupe socialiste. Le groupe prend ses décisions à la majorité simple des suffrages exprimés en présence de plus d'un tiers des membres. Il élit au scrutin secret son président, les vice-présidents et les membres du bureau qui sont au moins neuf afin de permettre, la participation des parlementaires de tous les pays membres.

Depuis mars 1975, le bureau se compose du président du groupe socialiste, Ludwig Fellermaier (A), de cinq vice-présidents, Pierre Lagorce (F), Ernest Glinne (B), John Prescott (G-B), Pietro Lezzi (I) et Piet Dankert (P-B), ainsi que de cinq membres. Le bureau a entre autres tâches celle de coordonner des activités de divers organes et de maintenir des contacts aussi bien avec l'Union des partis socialistes de la Communauté européenne qu'avec les groupes socialistes des Parlements nationaux. Il propose également au groupe la répartition des membres du groupe dans les commissions et délégations du Parlement européen. Par ailleurs, le règlement du groupe socialiste fait obligation aux membres de participer activement aux travaux des commissions. Ainsi en cas d'empêchement d'un membre, celui-ci doit en informer le secrétariat à temps afin qu'un autre membre du groupe puisse le remplacer. Cette règle de conduite est confirmée dans la pratique par le haut niveau d'activités de ce groupe au Parlement européen. Un autre trait significatif de l'action du groupe au sein des commissions : la responsabilité de coordination des travaux des membres socialistes est confiée à l'un d'entre eux. Dans l'accomplissement de ses tâches, le groupe et ses membres sont assistés par le secrétariat qui est également chargé de signaler et d'étudier les problèmes qui se posent dans la Communauté européenne. Le secrétariat est dirigé par M. Manfred (A) assisté de trois secrétaires généraux adjoints. C'est ainsi que le président, le bureau, le secrétaire général et ses collaborateurs remplissent un rôle de coordination, de préparation et d'étude. Cette structure garantit un certain niveau d'efficacité de l'action des groupes dont les membres

1. L. Vido, *étude citée,* p. 7.
2. Règlement du groupe socialiste du PE, mars 1977.

peuvent aussi rechercher l'assistance des services du Parlement européen. Mais ce sont les organes du groupe qui se chargent de l'aspect politique des interventions parlementaires et qui préparent les réunions et les positions communes du groupe. Celui-ci se réunit régulièrement avant et pendant les périodes de sessions du Parlement européen ainsi qu'en réunions spéciales deux fois par an. A ce titre, le nombre de réunions par an est un des indicateurs du niveau d'activité des groupes.

Réunion des groupes politiques

	Réunions	
Groupes politiques	1976	1977
groupe socialiste	86	82
groupe démoc.-chr.	85	111
groupe libéral	40	61
groupe conserv.	61	62
groupe DEP	28	38
groupe communiste	22	18

Sources : XIe Rapport général p. 359.

La fréquence des réunions la plus élevée est celle des deux grands groupes dont la seule dimension explique ce fait. Les groupes de tête sont suivis par le groupe conservateur — enthousiaste et actif — et le groupe libéral puis par les gaullistes et communistes. Malgré leur activité, ces deux derniers groupes compensent le nombre réduit de réunions par leur organisation et leur efficacité.

La participation des groupes aux activités du Parlement européen peut être évaluée par d'autres moyens et notamment par leur présence dans les organes du Parlement encore que la dimension du groupe n'est pas étrangère au nombre de membres du bureau ou des commissions. La présidence des commissions donne néanmoins une indication sur l'engagement et la capacité des groupes.

Les socialistes viennent en tête avec 4 présidents, les démocrates-chrétiens et les libéraux en ont respectivement 3 et 2, les trois restants

étant répartis entre trois petits groupes. Les parlementaires allemands occupent 3 présidences, les Belges, les Britanniques et les Néerlandais 2, les Français, les Italiens et les Luxembourgeois se contentant d'une présidence par pays.

Présidents des 12 commissions du PE
(Selon le groupe politique et la nationalité)

	A	B	F	GB	I	L	N	Total par groupe
S	1	1		1			1	4
DC	1	1					1	3
L	1					1		2
C				1				1
DEP			1					1
COM					1			1
	3	2	1	2	1	1	2	12

Source : Liste des membres, PE, mars 1978.

Ces indicateurs quantitatifs portant surtout sur les rôles officiels des parlementaires permettent de se faire une idée de la participation institutionnelle. Ils ne peuvent pas en revanche constituer qu'un moyen imparfait d'évaluation de l'activité des parlementaires. Cependant, leur utilisation, faute d'autres données plus crédibles, se justifie au moins en partie par le fait que les parlementaires qui endossent des responsabilités institutionnelles ne pourraient demeurer longtemps dans ces fonctions sans faire preuve d'une certaine efficacité; en effet, on peut supposer que leurs groupes — sans qu'il soit nécessaire de formaliser ces responsabilités à l'exemple du règlement du groupe socialiste — toléreraient difficilement l'absentéisme et la passivité de leurs membres dans les commissions ou dans le bureau. Cette pression exercée par les groupes et peut-être aussi par les autres membres d'une commission, nous conduit à attribuer une certaine crédibilité à ces indicateurs en attendant de disposer des moyens de contrôle et de mesure plus sûrs. Il va de soi que l'idéal serait de pouvoir confronter les indications ainsi obtenues avec d'autres données et des résultats d'enquêtes auprès des parlementaires européens.

A titre d'exemple, l'étude de Kevin Featherstone nous apporte un complément précieux bien que limité [1]. Ainsi la participation des membres du groupe socialiste aux réunions de groupe atteint pour la période entre janvier 1976 et avril 1977 une moyenne de 67 % sur 63 membres, le niveau moyen de participation des travaillistes britanniques se situant à 78 % pour les 18 membres. Cet activisme des travaillistes britanniques se confirme lorsque l'on compare la présence moyenne annuelle aux réunions du groupe socialiste. Sur environ 71 jours de réunion en 1976, la moyenne est de 47 jours pour l'ensemble des membres et de 55 jours pour les travaillistes britanniques. Nous savons aussi que ceux-ci sont très actifs au cours des débats et de l'heure des questions et qu'ils prononcent un nombre impressionnant de discours soit en moyenne 2 par mois contre 1 pour l'ensemble des parlementaires européens. Cette moyenne voile une partie de la réalité : de juilet 1975 à juin 1977, le nombre de discours prononcés varient d'un minimum de 2 en passant par 73 discours de John Prescott et atteindre le record avec 119 discours de Tam Dalyell. Un fait frappant : les *anti-marketeers* avec une moyenne de 48 discours sont bien plus loquaces que les *pro-marketeers* qui se contentent de 38 discours pour la période 1975-1977. En revanche, ceux-ci ont posé davantage de questions que leurs collègues adversaires du Marché commun. Enfin, Festherstone constate que Dalyell et Hamilton sont aussi deux des plus actifs membres des Communes durant l'heure de questions. Cette constatation incidente confirme une série d'observations faites sur les activités dans diverses associations et professions : il semble qu'un noyau de mêmes hommes actifs se manifeste dans des institutions et des cercles multiples. Il reste à vérifier si ce modèle de comportement actif se reproduit au sein du Parlement européen.

4. La cohésion des groupes politiques

Les groupes politiques ont un rôle charnière : ils sont les noyaux des formations politiques européennes et en même temps des rouages clés dans l'activité parlementaire. Un observateur direct mais indépendant, lord O'Hagan, membre non inscrit du Parlement européen en 1973, a été impressionné par le pouvoir pénétrant des groupes politiques dont l'influence est d'une extrême importance tant lors du

1. K. Featherstone, *étude citée,* p. 4 à 6.

recrutement du personnel que pour les affaires de détail [1]. En décrivant leur rôle, la part des groupes dans la désignation du Président du Parlement européen, du Bureau, des membres et des rapporteurs des commissions est apparue clairement. Leurs activités viennent d'ailleurs confirmer l'impression du poids des groupes politiques dans les fonctions qu'exerce le Parlement européen.

Avec l'élection des parlementaires européens, leur potentiel d'action et d'influence ne pourra en principe que croître. Cependant, si le Parlement européen est amené à s'affirmer et à prendre une part plus active dans le processus communautaire, l'enjeu deviendra plus concret et plus important : la compétition entre les groupes ainsi qu'entre les diverses tendances à l'intérieur d'un groupe augmentera d'autant. Les nominations au bureau comme dans les commissions deviendraient plus lourdes de signification politique. Les rapporteurs qui déjà maintenant occupent des positions clés en s'insérant parfois dans la négociation, en ayant accès à diverses sources d'information, pourraient devenir l'objet de convoitise de la part de plusieurs groupes. Bref, avec l'élection, la politique — au sens de lutte des partis — fera probablement son entrée dans l'hémicycle. Dès lors, la cohésion des groupes, leur capacité de définir des positions communes claires et d'agir en conséquence sera un élément essentiel de leur influence.

Quelle que soit l'évolution du Parlement européen, il est primordial d'évaluer la cohésion interne des groupes politiques, facteur déterminant de la capacité d'influence. Cette question se pose aujourd'hui non seulement en relation avec les groupes parlementaires mais surtout dans la perspective des formations ou des unions de partis politiques qui engagent des cercles plus larges de dirigeants de partis. Leurs stratégies et leurs programmes s'incrivent dans une réalité bien plus complexe que l'expérience longue de 25 ans mais en partie tronquée des groupes parlementaires européens. Un aperçu de l'expérience en laboratoire parlementaire éclairera peut-être quelques aspects du problème de cohésion et d'action des groupes et de leurs prolongements que sont les fédérations de partis politiques.

Dès l'abord, on est tenté de supposer que les groupes les plus restreints et les moins plurinationaux ont une probabilité élevée de bénéficier d'une forte cohésion. Viennent à l'esprit les exemples des démocrates européens de progrès comptant essentiellement des parlementaires de deux partis importants — RPR et Fianna Fail; les

1. Geoffrey Pridham, « Transnational party groups in the European Parliament » in *Journal of Common Market Studies,* n° 3, mars 1975, p. 267.

conservateurs, à dominante britannique, et les communistes. Néanmoins, les communistes italiens et français ne semblent pas à l'abri des divergences malgré leur vocation internationale. D'après certains témoignages, ce groupe n'a pas la palme de l'unité. C'est ainsi que les attitudes des deux partis communistes se sont opposées jusqu'à une date récente au sujet des élections européennes : le revirement du PCF a rapproché leurs points de vue.

Le groupe des libéraux et des apparentés est, comme son nom l'indique, le moins cohérent de tous : outre les libéraux traditionnels on y trouve des partis qui n'ont pas su se situer et qui en l'absence d'un groupe qui traduirait fidèlement leur tendance ont préféré adhérer à un groupe respectueux des courants fort divers qui le composent. Ainsi les parlementaires italiens appartenant au parti libéral y côtoient ceux du parti républicain. Jusqu'en 1963, ce groupe avait accueilli les gaullistes qui siégeaient avec les républicains indépendants aux côtés d'autres courants centristes. Chose curieuse, les gaullistes qui composent la majorité en France avec plusieurs de ces partis centristes ont éprouvé le besoin de s'en démarquer au plan européen : est-ce leurs visions différentes de l'Europe qui les ont conduits jusqu'à la scission?

Les clivages qui existent à l'intérieur du groupe libéral rendent difficile la définition des positions communes. C'est pourquoi il n'est pas rare que, dans l'impossibilité d'adopter une ligne unique, deux porte-parole soient désignés et se succèdent. Ce manque d'homogénéité du groupe parlementaire, contraste avec le programme commun cohérent élaboré par la Fédération des partis libéraux et démocratiques en vue des élections européennes.

Les partis démocrates-chrétiens de la petite Europe ont été les promoteurs de l'intégration dont les débuts se sont accomplis dans le sillage de Schuman, de De Gasperi et d'Adenauer. La mission européenne, plus que leur inspiration chrétienne constitue le point de ralliement du groupe démocrate-chrétien. Fidèles à leur héritage, les membres du groupe parviennent souvent au cours de réunions régulières et fréquentes à adopter des positions communes. Selon divers observateurs, ces lignes communes sont élaborées au plan politique, alors que les problèmes concrets économiques ou sociaux soulèvent des difficultés quand ils ne provoquent pas de tensions. Unis autour de l'idée européenne, se réclamant d'une inspiration commune, les partis démocrates-chrétiens ne partagent pas les conceptions de l'économie : favorables pour la plupart à la programmation, au secteur public et au contrôle des activités privées à

l'exemple de la DC italienne, du CDS en France ou des chrétiens sociaux belges, ils se heurtent à la croyance en une économie sociale de marché de leurs partenaires allemands. La ligne qui sépare les tenants et les opposants de l'intervention étatique et de la planification est un facteur de division qui déteint sur les attitudes des démocrates-chrétiens au Parlement européen. Cette fissure ne suit pas les frontières nationales mais traverse plus d'un parti démocrate-chrétien dans la Communauté : elle est apparue dès la division à propos de la réduction par la Haute Autorité de la taxe sur la production. Dans d'autres occasions, fort rares, le ralliement s'est opéré autour de la défense de l'intérêt national (énergie pour l'Italie, transports pour les Pays-Bas, etc.). Dans l'ensemble, le groupe DC maintient une cohésion raisonnable qu'il exprime par la voix de son porte-parole [1]. Dans la mesure où l'action du Parlement européen deviendrait plus incisive et plus concrète, la cohésion du groupe risque d'être mise à l'épreuve.

Tous les observateurs sont d'accord pour admettre que le groupe socialiste témoigne du niveau le plus élevé de cohésion parmi les groupes plurinationaux. Ce groupe pratique la discipline interne et prend ses décisions à la majorité simple. Ce sont des signes de sa volonté de cohésion au Parlement européen sans préjuger des différences qui se manifestent entre partis social démocrate allemand et socialiste français. La structure et l'organisation réglementaire du groupe contribuent à sa cohésion. Si la discipline de vote est la norme, une exception est prévue pour des graves motifs politiques reconnus préalablement au vote. Bien que le poids du sous-groupe français d'abord puis allemand ait été décisif dans la formulation de décisions et dans le processus de nomination, le groupe n'est pas soumis à des tensions et clivages nationaux. L'arrivée en force des travaillistes anglais en majorité anti-européens, du moins au début, n'a pas été sans poser des problèmes. Il semble néanmoins que la solidarité de groupe, la « socialisation européenne » aidant, l'emporte sur les divergences d'attitudes ou d'approches.

La période postélectorale sera déterminante comme pour la plupart des autres groupes pour la cohérence des parlementaires socialistes. La question n'est pas seulement de savoir si ce sont les pro-européens qui domineront le groupe mais également si la continuité sera assurée par la présence de quelques routiers du Parlement européen. Les habitudes de comportement acquises au cours de vingt-cinq ans de vie parlementaire européenne seront-elles trans-

1. Voir John Fitzmaurice, *The party groups in the European Parliament, Farnborough,* Saxon House, 1975, p. 166-167.

mises même partiellement aux élus ou, au contraire, la vague électorale provoquera-t-elle une rupture? Compte tenu du degré d'organisation des parlementaires, de la stratégie des partis, de la permanence de l'infrastructure et du poids de l'institution, l'hypothèse d'une transformation graduelle sans solution de continuité, paraît plus vraisemblable.

La conclusion provisoire qui se profile n'est pas fondée sur une étude systématique des comportements des groupes, mais sur un ensemble d'indicateurs de valeur inégale. A la différence des Parlements nationaux, les membres du Parlement européen votent rarement par appel nominal. L'analyse de ces votes ne peut avoir qu'une signification limitée bien que ces votes portent surtout sur les questions conflictuelles. C'est en absence d'un large consensus ou lorsqu'un conflit se manifeste que des parlementaires tendront, selon toute probabilité, à demander un décompte précis des voix par appel. De plus, cette procédure est de rigueur lors des votes importants prévoyant des majorités qualifiées, tels que les votes sur une motion de censure ou sur des amendements budgétaires. Ainsi, malgré le nombre restreint des cas, l'analyse de votes par appel nominal effectuée par Gerda Zellentin durant la période 1958-1966, donne un éclairage plus objectif des comportements des parlementaires européens et de leur cohésion par nationalité ou par groupe politique [1].

L'indice est calculé sur la base des déviations de votes par rapport à l'unanimité de groupes ou de délégations nationales. Une première constatation : le taux de cohésion est plus élevé pour les groupes que pour les délégations nationales, confirmant ainsi que les solidarités idéologiques sont plus fortes que les solidarités nationales des parlementaires européens. Cette conclusion doit être nuancée pour tenir compte des comportements après l'élargissement ainsi que de deux sinon trois groupes politiques à dominante nationale. En deuxième lieu : le degré de cohésion est le plus prononcé dans le groupe socialiste, suivi des gaullistes, des démocrates-chrétiens et des libéraux, respectant ainsi le rang établi sur la base d'observations générales. Un point ressort clairement : les parlementaires italiens enregistrent, et de loin, la plus haute note pour leur solidarité nationale, alors que les Allemands et les Français sont les moins solidaires. Cette constatation surprend en raison de la réputation européenne des Italiens qui ici paraissent aligner leurs

1. G. Zellentin, « Form and function of the opposition in the European Parliament », *Government and opposition*, April-July 1967, p. 416-435.

positions d'après la solidarité nationale bien plus que les parlementaires français ou allemands dont le comportement obéit davantage aux affinités de partis. Si on ajoute le fait que la probabilité de comportements déviants augmente avec la dimension des groupes, le cas des parlementaires italiens est encore plus inattendu. La relation entre dimension et déviation en termes de probabilités fournit peut-être un élément d'explication en regard de la faible cohésion du groupe démocrate-chrétien qui au cours de toute cette période étudiée par Gerda Zellentin, est le groupe numériquement le plus important du Parlement européen. Parallèlement, l'indice de cohésion du groupe socialiste a probablement baissé à la suite de l'adhésion des travaillistes irlandais et britanniques et des sociaux-démocrates danois.

De toute évidence, la cohésion des groupes politiques est fonction de leur dimension plurinationale ou nationale. La formation du consensus au sein d'un groupe qui porte la marque des clivages linguistiques et comprend plusieurs sous-groupes nationaux est certainement plus difficile que dans les groupes à dominante nationale tels que ceux du DEP et des conservateurs [1]. Selon l'observation de Karlheinz Neunreither, les sous-structures nationales jouent un rôle important à l'intérieur des groupes plurinationaux [2]. C'est le problème de l'équilibre intérieur et du poids prédominant de certains sous-groupes nationaux. Ainsi, le groupe socialiste a connu une époque SFIO, puis une longue période SPD au cours de laquelle aucune décision importante ou nomination ne pouvait être faite sans le soutien des sociaux-démocrates allemands. Depuis l'entrée des travaillistes britanniques et le retour des socialistes français l'influence tend à se répartir de façon plus équilibrée entre ces trois pôles. Mais un meilleur équilibre entre sous-groupes nationaux ne garantit pas automatiquement une plus grande cohésion du groupe. Ainsi, par exemple, si la distance idéologique et stratégique entre les trois groupes est marquée, les chances de parvenir à un consensus et de maintenir la cohésion du groupe diminuent d'autant. Ce n'est d'ailleurs pas le seul facteur qui conditionne le degré de cohésion : l'enjeu et l'importance d'un conflit, ses répercutions aux plans européen ou national, le rôle du secrétariat permanent et la personnalité et le style des leaders sont autant de facteurs dont l'influence se combine avec le poids des sous-groupes nationaux. Il se pourrait

1. Selon le témoignage de Lord O'Hagan, les lenteurs ou les défaillances dans la traduction de documents peut aussi retarder la formation de consensus en produisant un malaise dans le sous-groupe concerné (article cité de G. Pridham, p. 274).
2. Cité par G. Pridham.

bien que — dans la mesure où les pouvoirs du Parlement européen tendent à s'élargir, à devenir plus concrets et à peser sur le processus d'intégration — l'enjeu entre les groupes politiques et leurs sous-groupes tende aussi à devenir plus lourd de conséquences.

Jusqu'à ce jour, le Parlement européen n'a été que rarement le théâtre de conflits politiques et de débats passionnés. Malgré les distances idéologiques qui séparent les groupes, leurs positions au sein du Parlement européen se différencient davantage par certaines nuances que par des positions tranchées. Sur la plupart des grands problèmes la distinction entre les attitudes d'après l'échelle gauche-droite ne se profile pas clairement. A cette dimension partisane se superpose ici une dimension européenne-nationale. Cette situation au Parlement européen caractérisée par l'absence de conflits aigus et par un degré élevé de consensus peut être rapprochée de celle du Parlement suisse. Dans des contextes différents, celui-ci vit et travaille sans trop de heurts. Est-ce dû à des configurations de forces et de clivages pluridimentionnelles? La superposition des divisions gauche-droite, des clivages linguistiques et de la dimension fédérale-cantonale, leur action simultanée et complexe produit-elle un effet de neutralisation? C'est une explication qui ne paraît pas suffisante d'autant que les cantons suisses connaissent des pratiques semblables dont les affrontements gouvernement-opposition sont généralement absents. Or, telle n'est pas la situation dans la plupart des pays membres de la Communauté européenne où gouvernement et opposition s'affrontent. A ce stade, on ne peut qu'avancer quelques éléments d'explication : l'agrégation à plusieurs niveaux dans une dimension vaste, le rôle encore modeste du Parlement européen, ses résolutions souvent trop générales et leur impact abstrait insaisissable, mais aussi le souci de ne pas entraver voire de soutenir les efforts de la Commission, forment une constellation de facteurs qui tendent à émousser l'ardeur au combat des parlementaires européens. Les compromis successifs au sein des partis nationaux, des groupes parlementaires européens et enfin dans l'enceinte du Parlement européen ont pour effet de rogner les angles et de minimiser les divergences partisanes. De surcroît, la plupart des groupes et partis à l'exception des communistes participent indirectement à la Commission de même que les grands partis suisses participent au Conseil fédéral. Cet engagement modère-t-il leurs velléités d'opposition? Si tel est le cas dans le système suisse, il est permis d'en douter dans le contexte communautaire. La plupart des groupes apportent leur soutien à la Commission avec des nuances qui les distinguent, mais la présence d'un gaulliste dans la Commission n'a jamais freiné

le groupe gaulliste dans ses critiques. En cherchant un parallèle dans l'expérience suisse, on pourrait mentionner l'exemple du Parti socialiste qui tout en participant au gouvernement fédéral n'hésite pas à pratiquer une politique alternative de soutien et d'opposition d'autant que, comme les gaullistes, il n'a pas la capacité d'imposer sa ligne de conduite au collège fédéral. La question reste ouverte. Il faut attendre l'élection et observer les comportements des nouveaux élus européens avant d'essayer de formuler une explication générale. En effet, il n'est pas exclu que la campagne et la lutte électorales ne contraignent les partis à marquer d'une manière plus nette leurs différences. Ce pourrait être le début des oppositions plus contrastées au Parlement issu des élections directes. Autrefois coupés de leurs partis ou rattachés à eux par des liens ténus, les groupes politiques cherchent naturellement à élargir leurs assises en dehors du Parlement et à s'appuyer davantage sur les partis membres et leurs fédérations. De fait, les formations politiques européennes rempliront désormais la double fonction de parti parlementaire et de parti électoral. L'avenir des groupes s'inscrit dans cette nouvelle dimension de leurs activités.

Les fédérations de partis politiques

La collaboration entre partis politiques au plan européen s'est développée après la dernière guerre sous la forme d'internationales puis de mouvements politiques européens [1]. Ces structures créent des réseaux de communications durables entre dirigeants et appareils de partis d'une même famille politique. Bien que la plupart des internationales soient formées autour de noyaux de partis européens, ceux-ci se sont dotés dès 1947 d'organisations européennes, cherchant à rendre plus efficace leur action commune : Comité international d'études et d'action pour les Etats-Unis socialistes d'Europe (1947) qui se transforme à la suite du Congrès de La Haye de 1948 en Mouvement socialiste pour les Etats-Unis d'Europe. Nouvelles équipes internationales (1947) auxquelles a succédé en 1965 l'Union européenne démocrate-chrétienne; Mouvement libéral pour l'Europe unie (1952). Ces divers mouvements poursuivent tous, selon leur optique partisane propre, un objectif commun : la création de l'Union politique européenne.

« L'Europe sera socialiste, ou ne sera pas » : cette proclamation récente de François Mitterrand nous ramène aux origines du Comité international dont la finalité était la création des Etats-Unis socialistes d'Europe ainsi que le rappelle le titre officiel de l'organisation mise sur pied en 1947. Le sens cependant en est différent : à l'époque, il s'agissait d'une primauté de parti sur la construction européenne, d'un objectif qui se rapproche d'un préalable : d'abord le socialisme puis l'Europe unie. Tel n'est pas le sens du propos de F. Mitterrand qui exprime davantage une considération et un espoir qu'un préalable. D'ailleurs, cette sorte de préalable a été abandonné par les partis communistes eux-mêmes dès lors qu'ils se

1. Internationale libérale (1947); Internationale socialiste (1951); Union mondiale démocrate-chrétienne (1961); Internationale communiste.

sont convertis au pluralisme démocratique. En fait, les partis socialistes qui n'ont jamais fait taire leurs convictions démocratiques, ont admis dès 1948 la primauté de l'Europe sur toute considération de parti dans la mesure où, selon le système démocratique, l'Union européenne pourra devenir socialiste si la majorité en décide ainsi. La couleur de l'Europe sera celle voulue par la majorité de ses citoyens. En faisant intervenir les citoyens, les élections européennes préparent ce choix.

Les groupes parlementaires constitués dès 1953 à l'Assemblée commune de la CECA qui encadrent les activités de parlementaires provenant de divers pays mais appartenant à la même tendance politique au sein du Parlement européen prolongent et rendent plus concrète et continue cette collaboration entre les partis. Principalement centrés sur les travaux parlementaires, les groupes parlementaires fournissent un réseau de communication ainsi qu'un soutien logistique aux relations entre partis membres. Cependant, si les groupes ont un rôle primordial au Parlement européen, ils n'ont pas su provoquer la formation de liens étroits entre partis. Comment auraient-ils pu étendre cette collaboration alors que les partis politiques demeuraient en marge du processus européen : une fois accompli l'acte de ratification, leur participation se limite à l'activité de certains de leurs membres au sein du Parlement européen qui, par surcroît, n'avait que peu d'emprise sur la prise de décisions dans la Communauté européenne; leur influence certes se fait sentir à travers les gouvernements dont ils font partie, ou qui veulent bien en tenir compte, au moment de la désignation des membres de la Commission. Ainsi par exemple, l'entrée du SPD au gouvernement n'est pas étrangère à la nomination de M. Wilhelm Haferkamp. Par ailleurs, les gouvernements français et anglais n'hésitent pas à nommer des personnalités l'une appartenant à la majorité et la seconde à l'opposition. Le choix plus difficile est imposé aux pays moyens et petits qui n'ont qu'un seul siège réservé pour leurs ressortissants. Le poids des partis dans la coalition, les divers dosages ainsi que la personnalité des candidats sont des facteurs déterminants. Par la suite, les partis cherchent à influencer d'une manière sporadique seulement la Commission à travers les contacts qu'ils maintiennent avec les membres qui leur sont proches. Les nouvelles formations européennes ont institutionnalisé ce genre de liens.

Enfin, les partis pèsent, bien qu'indirectement sur les membres du Conseil. Sur ce point, les partis gouvernementaux ont un net avantage : ce sont leurs ministres qui sont les acteurs directs au sein du Conseil. Encore faut-il que les partis veuillent tirer profit de

cet avantage en suivant de près les actions de leurs responsables gouvernementaux. Toujours est-il que, plus qu'ailleurs, les partis gouvernementaux disposent des accès directs au Conseil. A part ces quelques exceptions et leurs activités au Parlement européen, les partis politiques sont appelés à agir dans la structure actuelle de la Communauté hors des canaux institutionnels proprement dits. Par divers moyens, ils peuvent infléchir la politique communautaire. A ce titre, leur action s'apparente à celle des groupes d'intérêt ou des groupes idéologiques : ils se présentent comme défenseurs d'intérêts et porteurs de valeurs, remplissent leurs fonctions d'agrégation ou d'expression, mais n'accomplissent pas leur vocation qui consiste à exercer et à contrôler le pouvoir politique. Ainsi, bien que n'étant pas entièrement absents du processus d'intégration, les partis politiques y font figure de forces marginales. Leurs actions, pour efficaces qu'elles puissent être, ne leur permettent pas d'accomplir leur véritable rôle dans cette communauté politique en formation.

Bien que partielle, la collaboration des partis a donné lieu à la constitution de structures communes qui se sont développées principalement au sein du Parlement européen. Ces diverses formes de collaboration organisée seraient-elles des embryons des fédérations de partis ou des partis européens? En effet, l'annonce des élections européennes a provoqué une véritable mobilisation des états-majors de partis; elle a accéléré sinon suscité la création d'unions de partis et l'élaboration de leurs programmes. La forme que va prendre cette collaboration entre les partis est difficile à prévoir. L'analyse des formations existantes nous fournit certes quelques indications qu'il faut interpréter à la lumière des expériences de partis suisses, américains ou allemands qui remplissent leurs fonctions dans des structures fédératives. Cependant on peut supposer de prime abord que, le pouvoir politique demeurant avant tout dans le cadre national, les partis nationaux chercheront à préserver leur autonomie tout en renforçant leurs liens de collaboration dans la mesure où ils sont nécessaires ou utiles en fonction des élections européennes et de l'action qui s'en suivra.

Il ne faut pas exclure pour autant la possibilité de voir surgir un parti européen centralisé, bien que la probabilité en soit minime. Les partis communistes qui ont une vieille tradition de centralisme démocratique accusent trop de différences d'orientation et leurs structures nationales — en Italie, en France et au Luxembourg notamment — sont trop puissantes et parfois concurrentes pour s'intégrer dans une organisation centralisée. Une autre possibilité demeure néanmoins de voir éclore au plan européen, un parti nouveau d'extrême-gauche ou d'extrême-droite qui revêtirait d'emblée une forme centralisée de combat s'appuyant sur un mouvement. Mais à l'image de leur force au niveau national, ces organisations — malgré quelques actions spectaculaires — resteraient tout à fait marginales dans un processus démocratique. D'autres genres de mouvements partisans à finalités européennes sans fortes attaches nationales pourraient tenter de se constituer au niveau communautaire avant même de chercher à s'étendre ou à s'implanter plus profondément à l'intérieur des pays : les tentatives de création d'un parti fédéraliste n'ont pas eu de suite pour l'instant.

Enfin, des mouvements porteurs de valeurs nouvelles tels ceux qui visent à promouvoir les intérêts publics ou collectifs ont une vocation européenne qui correspond à la dimension de leurs objectifs et de leurs actions. Peut-on s'attendre à l'irruption sur la scène européenne des partis écologiques, l'expression d'une aspiration et d'un besoin nouveaux? Les écologistes ont en effet recueilli 2,1 % des voix au premier tour des élections françaises de mars 1978. De plus, les mouvements écologistes ont une bonne image dans le public de la Communauté : sur dix personnes interrogées, six à neuf (78 % en moyenne) ont une bonne opinion des mouvements écologistes. Le record est détenu par le Danemark où 95 % ont une bonne opinion. Viennent ensuite les pays du Benelux, la France n'étant qu'au 7e rang tout en précédant la Grande-Bretagne et l'Irlande. Une image aussi favorable ne se traduit pas automatiquement en une force politique organisée d'autant plus que cet objectif commun — protection de la nature — n'élimine point des approches partisanes différentes ni la possibilité qu'ont les partis traditionnels de récupérer la poussée des valeurs nouvelles. De toute manière, la création d'un parti écologiste européen ne pourrait revêtir qu'une structure fédérative en raison des divergences partisanes et des dimensions à la fois locales ou régionales, nationales ou européennes dont l'organisation devrait tenir compte afin d'assurer une action efficace, diversifiée et commune. Il sera intéressant d'observer le processus d'éclosion de partis au plan européen. Pour l'heure, ce sont les formations européennes reflétant les grandes tendances politiques, libérale, socialiste et démocrate-chrétienne, qui seules ont formé des unions ou des fédérations capables de peser sur le sort des élections et de l'Europe en formation.

1. Fédérations à dimension européenne

A. L'origine des formations européennes

Les internationales des partis démocrates-chrétiens, socialistes et libéraux et les groupes politiques au Parlement européen ont préparé le terrain pour la création des fédérations de partis. Le groupe politique démocrate-chrétien a joué un rôle prépondérant dans la formation du Parti populaire européen qui a vu le jour le 29 avril 1976. Les libéraux se sont aussi appuyés sur l'infrastructure du groupe parlementaire sans que pour autant celui-ci ait constitué le pivot lors de la naissance de la Fédération des partis libéraux et démocratiques de la Communauté en mars 1976. Pour les socialistes, en revanche, ce sont les appareils de leurs partis qui, comme dans l'Internationale socialiste, ont assumé la responsabilité première lors de la création de l'Union des partis socialistes de la Communauté européenne qui en 1974 a pris la relève du Bureau des partis socialistes : le VIII[e] Congrès en 1971 a décidé d'organiser les rapports entre partis en élargissant le Bureau de liaison qui jusqu'alors coiffait le groupe parlementaire socialiste [1].

Alors que la naissance du PPE et de la Fédération des partis libéraux porte la marque de l'origine parlementaire, l'intervention des appareils partisans a été décisive dans la création de l'Union des partis socialistes. Le poids des organisations de partis et leur résistance naturelle à toute forme contraignante ou supranationale expliquent, du moins en partie, la conception plus confédérale qui a présidé à la formation de l'Union socialiste par opposition aux ambitions plus proches des formes fédérales qu'incarnent le PPE et la FPLD. Cette interprétation générale semble confirmée par l'échec des tentatives de créations d'un parti socialiste ou progressiste européen sous l'impulsion de Sicco Mansholt dont l'initiative s'est heurtée à l'opposition des appareils des partis socialistes. Ainsi, le facteur organisationnel, la puissance de l'infrastructure et l'encadrement des membres peuvent être des supports d'une action efficace mais aussi des bastions de résistance nationaux.

D'autres facteurs méritent une mention spéciale : 1° le rôle des leaders et des dirigeants de partis, la formation de l'Union socialiste, de la Fédération libérale et du Parti populaire européen ayant été le fait des états-majors de partis et de l'influence des quelques personnalité, la marque de ces dernières sera encore plus visible lors de l'élaboration des programmes ou des plates-formes électorales; 2° l'annonce des élections européennes a donné un coup de fouet à la collaboration inter-partis dépassant la simple coopération au sein des groupes politiques au Parlement européen : la décision de tenir les élections européennes a accéléré le processus qui a abouti à la mise en place des formations européennes; rien d'étonnant à cela car les élections offrent aux partis l'occasion de remplir une de leurs fonctions fondamentales : proposer des options, des orientations, des programmes ou projets de société, formuler les aspirations et les demandes de leurs électorats, préparer la compétition politique qui doit permettre la sélection de dirigeants politiques, de représentants qui ont pour mission de participer à l'élaboration des lignes de conduites et de décisions générales ainsi que de contrôler l'exercice du pouvoir actif par le Conseil et la Commission de la Communauté; 3° le troisième facteur relève de processsus de concurrence et d'imitation entre partis politiques. Il suffit que l'une des grandes tendances politiques se donne une structure pour que les autres, ne voulant pas rester en retrait, soient contraintes de suivre le mouvement. D'autant que si cette collaboration articulée apporte un avantage quelconque sur le plan électoral ou du point de vue de la capacité d'influence, le parti qui s'en priverait risquerait du même coup de subir des pertes. La concurrence politique, comme la concurrence toût court, crée un engrenage qui entraîne les divers concurrents à se doter des moyens au moins aussi efficaces que leurs adversaires. Si les structures nouvelles des partis apportent l'espoir d'obtenir des avantages lors de l'élection ou de l'action, la course est ouverte. Mais l'évaluation de l'efficacité et de l'avantage d'une solide structure commune au plan européen est un problème de coût/bénéfice qui n'est tranché qu'au vu des résultats. Dès à présent néanmoins, une constatation ne laisse pas d'étonner : les partis socialistes à organisations nationales puissantes ne se sont dotés que d'une structure souple; les démocrates-chrétiens, avec des organisations nationales assez semblables, ont opté pour la formule d'un parti européen décentralisé alors que les partis les plus proches des structures de cadres, les partis libéraux, ont poussé le plus loin leur collaboration au niveau européen. L'un explique-t-il l'autre et dans quelle mesure? De toute manière, si leur formule est payante, il y a bien des chances qu'elle soit reprise, voire développée par les deux autres formations concurrentes. Le but est de rester compétitif.

1. P.-H. Claeys, N. Loeb-Mayer, *Les Groupements politiques dans la perspective de l'élection du Parlement européen,* Institut de sociologie, ULB, Bruxelles, 1978, p. 25-27, 45-47 et 62-64.

B. Les membres des fédérations européennes

En principe, les partis qui sont membres des groupes politiques au Parlement européen sont aussi membres des fédérations européennes.

L'Union des partis socialistes est le seul regroupement qui couvre tous les pays de la Communauté et dont la plupart de partis membres occupent la première ou la deuxième place dans leur pays respectifs [1]. Deux exceptions : le Labour irlandais qui est largement dépassé par les deux autres partis Fianna Fail et Fine Gael; il en va de même des deux partis socialistes italiens dont l'addition de voix ne donne que 11 % des suffrages italiens. La collaboration entre les partis membres est fondée sur les dispositions de l'Internationale socialiste relatives à la coopération régionale des partis affiliés. De ce fait, les partis des pays de la Communauté qui sont membres de l'Internationale socialiste sont aussi membres de l'Union des partis socialistes de la Communauté européenne. Ainsi s'établit un lien organique entre le niveau international et le niveau régional limité à la Communauté européenne.

En règle générale, il y a un parti par pays. Une exception dès le début était la présence de deux partis italiens, le PSI socialiste de gauche et le PSDI démocrate-social. Deux nouvelles exceptions ont apparu plus récemment : depuis février 1977, un parti social-démocrate d'Irlande du Nord (SDLP) est le deuxième parti du Royaume-Uni; en octobre 1978, le divorce a été prononcé entre les deux partis socialistes belges, francophone et flamand. Ces transformations ne sont pas inscrites dans le règlement de septembre 1974. Enfin, une dernière observation se réfère à l'absence du MRG qui n'est pas membre de l'Internationale socialiste mais qui fait partie du groupe parlementaire socialiste.

Pour la même raison, le D'66 hollandais qui avait autrefois un représentant au Parlement européen, membre du groupe socialiste ne figure pas parmi les membres de l'Union socialiste. Suivant ce même principe, certains autres partis de gauche tel que le PSU appartenant à la famille socialiste en sont tenus à l'écart, de même que certains partis sociaux-démocrates tels que le PSD luxembourgeois, le Centre démocratique danois.

Le Parti populaire européen — fédération des partis démocrates-chrétiens — regroupe dix partis appartenant à sept pays,

1. Membres de l'Union socialiste : PSB et BSP (B), S (DK), SPD (A), PS (F), Labour (IR), PSI et PSDI (I), POSL (L), Labour et SDLP (G-B).

cette famille n'ayant pas de partis frères en Grande-Bretagne et au Danemark [1]. En revanche, le Fine Gael irlandais qui ne s'insère pas dans la tradition démocrate-chrétienne en est membre. Sur ce plan, le PPE apparaît plus accueillant; il admet comme membres les partis originaires des pays membres de la Communauté qui adhèrent aux conceptions politiques fondamentales du PPE et qui ont été agréés par le Bureau politique. En février 1978, le PPE a admis comme membres observateurs le CDS portugais et les démocrates-chrétiens espagnols [2]. Les deux partis belges, la CDU et la CSU, la DC italienne et Südtiroler Volkspartei, n'ont qu'une seule délégation par pays.

Les partis démocrates-chrétiens sont aussi des partis importants occupant la première ou la deuxième place dans les pays membres avec un pourcentage de 29 à 49 % des sièges. à l'exception du CDS français.

La Fédération des partis libéraux et démocratiques de la Communauté européenne comptait 14 partis en 1976 qui ne sont plus que 12 à l'heure actuelle dans les 8 pays de la Communauté [3]. C'est la Fédération la plus ouverte à l'adhésion de divers partis : cet éventail très large crée aussi des difficultés de cohabitation des différentes tendances politiques. Le MRG a suspendu sa participation aux travaux de la Fédération dès la naissance de celle-ci en novembre 1976, en protestation contre la présence du PR (à l'époque, Républicains indépendants) sans avoir pour autant démissionné de la Fédération. De son côté, le Parti radical danois — Radikale Venstre — s'est retiré de la Fédération libérale après son congrès de 1977 au cours duquel la majorité a décidé de mener une campagne anti-européenne [4]. Par ailleurs une place a été réservée dans toutes les instances de la Fédération pour un parti irlandais qui demanderait à adhérer. Ces indications ne font que confirmer ce qui est ressorti de l'examen du groupe libéral, à savoir la gamme très large de partis qui y sont inscrits ou qui en étaient membres à un moment donné à l'exemple du RPR avant 1963. Ce facteur pèse sur la cohésion du groupe ainsi que de la Fédération.

1. Membres du PPE : PSC et CVP (B), CDU et CSU (A), CDS (F), Fine Gael (IR), DC et SVP (I), PCS (L), CDA (P-B).
2. Claeys et Loeb, étude citée, p. 28.
3. Membres de la Fédération libérale : PRLW, PVV et PLP (B), Venstre (DK), FDP (A), PR, PRS et MRG (F), PLI et PRI (I), PD (L), VVD (P-B) et LIB (G-B).
4. GEPE, (Groupe d'études politiques européennes) : *Un Parlement européen : pour quoi faire?* Nivelles, Ed. Havaux, janvier 1978, p. 30.

La deuxième caractéristique résulte de la distribution inégale des partis tant en nombre que selon l'importance par pays : 3 partis pour la France et la Belgique, 2 pour l'Italie et 1 pour chacun des autres pays. Les deux partis français membres de l'UDF et de la Fédération représentent plus de 4 millions de voix et près de 80 députés ou 16 % de sièges à l'Assemblée nationale, le Parti démocratique luxembourgois avec 39 000 voix occupe 24 % des sièges, suivi du VVD néerlandais avec 19 % des sièges, ainsi que des 3 partis belges (15 %) et le FDP allemand (8 %). Les deux partis italiens n'ont que 3 % des sièges avec 1,6 million de voix. La grande anomalie est la situation du Parti libéral anglais qui a receuilli plus de 5 millions de voix mais n'occupe que 2 % des sièges aux Communes.

C. L'organisation et la prise de décisions

Une rapide comparaison des *objectifs* de ces trois formations permet de déceler les différences d'intention qui les séparent.

Sur ce point, le règlement de l'**Union socialiste** est laconique : « la collaboration a pour but de renforcer les liens entre les partis et d'établir d'un commun accord des avis concernant en particulier les problèmes résultant de l'existence des Communautés européennes ». Cette collaboration sera réalisée au sein de l'**Union** en français (*Bund* en allemand, *Confederation* en anglais et *Federazione* en italien [1]) terme qui semble correspondre dans les différentes langues à l'aspiration des divers partis membres : fédération pour les socialistes allemands et italiens, confédération pour les travaillistes britanniques et union pour les socialistes français. Cette prudence se manifeste par ailleurs aussi bien dans la dépendance organique à l'égard de l'Internationale socialiste dont l'Union est en quelque sorte une organisation régionale que dans le document de base qu'est le règlement. Selon Claeys et Loeb la distinction entre statuts et règlement n'est pas d'ordre purement sémantique, mais reflète le désir actuellement affirmé par tous les partis membres de ne pas conférer à l'Union les caractéristiques d'un parti politique au plein sens du terme [2].

Les objectifs des partis **démocrates-chrétiens** sont plus ambitieux; il semble qu'ils ont été unanimes à vouloir la création d'un

1. Claeys et Loeb, *op. cit.*, p. 48.
2. *Etude citée*, p. 48.

parti plutôt que d'une fédération ou union. Encore faudrait-il savoir si d'après l'analyse et l'expérience, ils se sont donné un instrument à la mesure de leur ambition. Dans le préambule des statuts sont invoqués les principes de base d'inspiration démocrate-chrétienne qui orientent l'action des partis membres et leur collaboration étroite et permanente visant à réaliser leur politique commune dans la construction d'une Fédération européenne. La participation aux élections du Parlement européen est un des moyens pour atteindre cet objectif, une démocratie européenne pluraliste et fédéraliste. Les partis démocrates-chrétiens ont été les principaux promoteurs de l'intégration à l'origine grâce à la constellation de trois grands Européens, de Gasperi, Schuman et Adenauer. Pendant longtemps premier groupe au Parlement européen, ils sont devenus le deuxième depuis l'élargissement en 1973 mais semblent décidés à demeurer à l'avant-garde de l'intégration européenne.

L'objet de la **Fédération des partis libéraux** est selon ses statuts de « rassembler les partis libéraux des pays de la Communauté qui, se réclamant de *l'idéologie libérale*, veulent contribuer à la création d'une union européenne ».

Ainsi les libéraux et les démocrates-chrétiens se proposent d'œuvrer à la réalisation de l'Union tandis que les socialistes visent surtout à renforcer leur collaboration au sein de la Communauté. Cette conclusion serait partielle si on ne tenait pas compte de la contribution antérieure des socialistes dont les divers congrès ont défini un programme d'action commun des partis socialistes de la Communauté ainsi que les thèses pour une Europe sociale [1].

Une deuxième indication peut être obtenue par l'analyse des organes mis en place par les fédérations de partis. Le fonctionnement de l'Union socialiste repose principalement sur deux organes : le Congrès et le Bureau. Le Congrès comprend également à titre consultatif, les membres du groupe socialiste au Parlement européen, des représentants de partis affiliés à l'Internationale socialiste et des représentants du groupe socialiste de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres invités. Le Congrès comprend environ 165 personnes dont les membres du Bureau, les délégués des partis au nombre de 99 (18 pour les quatre grands pays, 7 pour la Belgique et la Hollande, 5 pour le Danemark et l'Irlande et 3 pour le Luxembourg) ainsi que le nombre de délégués de chaque

1. *Programme d'action commun des partis socialistes de la Communauté européenne*, V[e] Congrès, Paris 1962 et *Pour une Europe sociale*, IX[e] Congrès, Bonn, 1973.

parti correspondant au nombre de ses parlementaires européens socialistes.

En novembre 1978, les délégués se répartissent comme suit :

Répartition des délégués au Congrès de l'Union socialiste

GB	18	+ 18	=	36
A	18	+ 15	=	33
F	18	+ 8	=	26
I	18	+ 5	=	23
PB	7	+ 6	=	13
B	7	+ 5	=	12
DK	5	+ 4	=	9
IR	5	+ 1	=	6
L	3	+ 2	=	5

Henk Vredeling, socialiste néerlandais, actuellement vice-président de la Commission européenne, avait proposé en juin 1971 une structure à trois organes pour l' « Union européenne des socialistes et apparentés » : un Congrès, un Bureau de l'Union et un Exécutif européen. Sa proposition visait à modifier le cadre purement « intergouvernemental » du bureau de liaison et des congrès dont les décisions ne pouvaient être adoptées qu'à l'unanimité. En l'absence d'un appareil exécutif communautaire et de toute obligation en vertu de décisions communes, H. Vredeling est parvenu à la conclusion que cette structure était bien en deçà des structures institutionnelles de la Communauté européenne [1]. Sous cet angle, les partis, les syndicats et les organisations professionnelles semblent bien être, malgré les conseils qu'ils adressent aux institutions communautaires, à la traîne de celles-ci.

Le Bureau de l'Union est composé de deux membres par parti affilié ne disposant que d'un seul vote chacun et du président du groupe socialiste au Parlement européen. Il comprend aussi à titre consultatif les membres du Bureau du groupe au Parlement européen, les membres socialistes de la Commission de la Communauté européenne, un représentant du Bureau de l'Internationale et un du groupe socialiste de l'Assemblée consultative.

1. H. Vredeling, « The Common Market of Political Parties », *Government and Opposition*, automne 1971, p. 458 et 459.

Les organes du PPE sont le Congrès, le Bureau politique, le Comité exécutif et le Président. Le Congrès réunit autour de 230 personnes : les membres du Bureau politique, les délégués des partis au nombre de 100 selon une répartition proportionnelle à la composition du groupe parlementaire européen (Allemagne et Italie 26, Pays-Bas et Belgique 12 et France, Irlande et Luxembourg 8 chacun); les membres du groupe démocrate-chrétien au Parlement européen (53) et des représentants des associations reconnues de travailleurs et de jeunes. Y sont invités avec droit de parole notamment le secrétaire général du PPE, celui du groupe au Parlement européen ainsi que les membres du Conseil et de la Commission ou des gouvernements des pays de la Communauté affiliés à un des partis membres.

Le Bureau politique se compose d'environ 70 membres dont le Président et les Vice-Présidents du groupe au Parlement européen et le Président de l'Union européenne démocrate-chrétienne; des délégations nationales composées de deux membres au minimum (Présidents ou secrétaires généraux en principe) et des délégués selon la répartition proportionnelle au nombre des membres du groupe au Parlement européen (Allemagne et Italie 13, Belgique et Pays-Bas 6, Irlande et Luxembourg 4); des membres du bureau administratif du groupe au Parlement européen; des représentants des associations reconnues et du Président ou d'un Vice-Président du Parlement européen et d'un membre de la Commission européenne. Parmi ses diverses tâches le Bureau a la charge d'organiser et de coordonner la campagne électorale européenne. Le Comité exécutif reflète sous une forme plus réduite la même composition. Tant au Bureau qu'au Comité participent divers représentants à titre consultatif. Il est significatif que parmi leurs membres avec voix délibérative figurent le Président ou un Vice-Président du Parlement européen et un membre de la Commission européenne. Ainsi ces liens officieux ont été institutionnalisés.

La Fédération des partis libéraux dispose de deux organes, le Congrès et le Comité exécutif, assistés par le Secrétaire général. Comme dans les deux autres formations, ces deux organes comprennent les représentants des partis membres, des membres libéraux du Parlement européen et de la Commission européenne et des organisation de jeunesses libérales. Le Congrès comprend environ 230 personnes : six délégués par pays répartis entre différents partis

et un nombre de délégués **proportionnel au nombre de voix** recueillies aux dernières élections générales (privilégiant les petites formations aux dépens des grandes) :

Délégués au Congrès de la Fédération libérale :

France	46 (31 PR, 7 PRS, 8 RG)
Royaume-Uni	45 (Parti libéral)
Allemagne	36 (FDP)
Italie	22 (11 PLI et 11 PRI)
Pays-Bas	21 (VVD)
Belgique	15 (7 PVV, 5 PRLW, 3 PLP)
Danemark	10 (Venstre)
Luxembourg	6 (PD) [1]

C'est la seule formation qui tienne ainsi compte de l'importance électorale des partis membres. Ce critère est remplacé au niveau du Comité exécutif par la clé appliquée à la Commission européenne qui se combine avec le même nombre de 12 membres élus par le Congrès. Les Présidents de la Fédération, du groupe au Parlement, les membres de la Commission et d'un représentant de la Fédération des organisations des jeunesses libérales complètent le Comité qui ne comprend qu'une trentaine de membres.

Dans l'ensemble, la composition des Congrès reflète davantage l'importance proportionnelle des partis membres, tandis que les organes plus restreints respectent davantage la parité. Les trois fédérations ont tenu à faire siéger dans leurs organes les membres de leurs groupes au Parlement européen, les membres de la Commission et souvent d'une organisation plus large (Internationale socialiste ou UEDC) ou connexe (jeunesse).

Un dernier indicateur que nous avons retenu est la procédure de prise de décision dans les Fédérations. Le Congrès de l'Union socialiste prend des décisions qui lient les partis affiliés à **la majorité des 2/3 sur proposition unanime du Bureau;** il formule des recommandations à la **majorité simple** : lorsqu'un parti se voit dans l'incapacité d'appliquer une recommandation, il doit en indiquer les raisons au Bureau. A l'exception des décisions qui exigent l'unanimité, le Bureau décide à la majorité ou à la majorité des 2/3 lorsqu'il s'agit des modifications du règlement. Le Bureau peut publier des avis sur des problèmes d'actualité.

Le Congrès du PPE décide à la **majorité** des grandes orientations et du programme politique, il approuve la plate-forme

1. Claeys et Loeb, p. 66.

électorale. C'est une chambre d'enregistrement, le travail essentiel incombant au Bureau politique qui a aussi la tâche d'organiser la campagne électorale européenne. Le Bureau décide à la **majorité absolue** des membres dont la moitié doit être présente. Le Comité exécutif qui est responsable de l'exécution des décisions du Bureau et du Congrès est l'organe moteur du PPE.

Le Congrès libéral adopte ses décisions à la majorité des 2/3, tandis que le Comité agit à la majorité simple. En conclusion, le processus de l'Union socialiste qui ménage le plus l'indépendance des partis membres s'apparente davantage à la forme confédérale que la règle majoritaire qui a été adoptée par les deux autres fédération. Cette volonté commune de se soumettre à la majorité à l'exemple des fédérations de partis nationales témoigne de l'importance que les membres désirent accorder à l'organisation européenne. Elle est aussi inscrite en filigramme dans la structure de la fédération et la composition de ses organes. Mais ces indications ne suffisent pas pour évaluer le degré d'unité des fédérations. Encore faut-il scruter les facteurs qui conditionnent la cohésion de ces unions de partis et en particulier les comportements réels. C'est à l'expérience que la preuve sera faite de plus ou de moins de cohésion dans les fédérations.

Les socialistes se sont mis d'accord sur l'union, les libéraux sur la fédération et les démocrates-chrétiens sur un parti européen. Cette progression qui va d'une forme confédérale vers des formes fédératives plus prononcées ne correspond pas du tout aux conclusions auxquelles on arrive concernant la cohésion des trois groupes européens au Parlement européen; l'observation de leurs comportements montre à l'évidence que ce sont les socialistes qui font preuve d'une cohésion plus élevée que les deux autres groupes. Au vu de cette constatation et des ambitions des fédérations, nous chercherons à tester la cohésion manifeste ou potentielle des trois fédérations qui à elles seules représentent 72 % d'électeurs dans la Communauté.

Certes les éléments dont on dispose sont partiels mais leur analyse peut fournir des points de repère plus sûrs que la simple lecture des objectifs que les fédérations se proposent et la structure d'organisation dont elles se sont dotées. En effet, des clivages idéologiques, de fractions ou de personnalités sont la marque de plus d'un des partis nationaux eux-mêmes : la DC italienne est tiraillée entre quatre tendances, de droite, du centre droit ou du centre gauche; la CDU/CSU est une formation qui repose sur deux piliers, la CDU parti de rassemblement à dimension nationale et la

CSU axée principalement sur le Land de Bavière, galvanisée par son leader F.J. Strauss et située plus à droite. Le SPD de son côté souffre périodiquement de la pression des jeunes « Jusos » que tend à neutraliser l'action modératrice des syndicats DGB; le PS français est soumis à son tour à la tension provoquée par la compétition entre ces trois leaders, Mitterrand, Roccard et Mauroy ainsi que par l'existence du CERES, noyau de militants de gauche qui représente plus d'un quart des effectifs; les deux grands partis britanniques qui couvrent une gamme large de l'électorat connaissent aussi des divergences internes : aile de droite face à une aile plus modérée du parti conservateur par symétrie avec le clivage entre la gauche travailliste et la majorité modérée, clivage auquel s'ajoute l'influence globale du TUC et de ses syndicats membres sur les organes dirigeants du parti ainsi que sur le gouvernement. Si les partis nationaux sont loin d'être exempts de divisions intérieures, on peut supposer sans trop de risque de se tromper que les fédérations formées par des partis nationaux doivent, bien qu'appartenant en règle générale aux mêmes familles politiques, connaître des tensions internes au moins aussi fortes. En effet, l'autonomie des partis membres, leur puissance et leur poids sont bien plus prononcés que ceux dont jouissent les sections ou les fédérations au sein des partis nationaux. Cette remarque est valable même lorsque l'on se réfère à des partis décentralisés tels ceux qui existent en Suisse ou aux Etats-Unis. Si l'on prend à titre d'exemple le PPE qui, par son titre, a voulu marquer son intention de dépasser la simple coopération entre les partis démocrates-chrétiens pour s'orienter vers la création d'un parti, on constate que selon l'article 2 de ses statuts les partis maintiennent leur dénomination, leur identité et leur liberté d'action dans le cadre national. Cette clause éclaire d'elle-même la nature de cette organisation qui demeure confédérale et garantit une autonomie plus large aux unités membres que celle dont disposent en général les membres des partis cantonaux.

Comment, dès lors, éprouver la cohésion de ces fédérations qui viennent de se former? Un examen croisé de quelques indications disponibles peut nous aider à évaluer, d'une manière empirique mais partielle, les degrés d'homogénéité et d'hétérogénéité des trois fédérations : les divergences entre les membres d'une fédération au sujet de l'intégration européenne mise en parallèle avec l'opinion de leurs électeurs; les principaux traits de leurs programmes afin d'en faire ressortir les grandes orientations et les lacunes; la distance qui sépare les partis membres d'une fédération selon leur positionnement sur l'échelle gauche-droite.

D. Positions face à l'intégration

Au sein de l'Union socialiste, les positions des partis face à l'intégration européenne se distribuent sur une échelle allant de très favorables à une position réservée voire adverse. Parmi les plus favorables figurent dès le début de l'intégration les partis socialistes bénéluxiens, position qui est partagée tant par leurs dirigeants que par leurs électeurs.

Les socialistes italiens (PSI) et allemands se sont opposés à la ratification de la CECA; le PSI a adopté une position en principe favorable à l'égard du Marché commun bien qu'il se soit abstenu parce que les conditions qu'il avait posées pour l'approuver n'ont pas été remplies. Néanmoins, les déclarations de ses porte-parole constituent une manifestation de confiance et d'adhésion à l'égard de l'intégration. Le revirement du SPD sous l'influence des syndicats DGB devient évident lorsque les députés sociaux-démocrates approuvent les traités de Rome [1]. Dès lors, ces deux formations politiques viennent rejoindre le groupe des partis les plus favorables à la Communauté soutenus en cela par leurs électeurs. Deux partis demeurent réservés à l'égard de l'intégration : les sociaux-démocrates danois et les travaillistes britanniques qui sont encore largement divisés sur cette question. Les sociaux-démocrates danois ont eu néanmoins une position officielle favorable à la Communauté lors du référendum d'octobre 1972 au cours duquel les électeurs danois approuvèrent l'entrée dans la Communauté. Cette approbation n'empêche par le parti de Jorgensen de présenter une double face : très actif dans le domaine économique, social et agricole en particulier, il reste sur ses réserves dès qu'il s'agit d'initiatives du genre Union européenne et élections. Aussi le gouvernement social-démocrate fit-il une déclaration à la Conférence de Paris (9-10 décembre 1974) pour préciser qu'il ne pouvait à ce stade s'engager à introduire l'élection au suffrage universel en 1978. Lors du débat sur l'élection au Parlement, en 1975, les deux députés sociaux-démocrates danois votèrent contre le projet Patijn [2]. Cette position correspond à l'attitude peu favorable de son électorat socialiste à l'égard de l'élection européenne (34 % contre 70 % des électeurs socialistes néerlandais, 76 % des électeurs allemands et 83 % des socialistes italiens) [3].

1. D. Sidjanski, « Les partis politiques », *Res Publica,* article cité p. 55, 56 et 57.
2. J.-L. Burban, « Les socialistes et l'élection au Parlement européen », *Revue du Marché commun,* février 1977, p. 95.
3. J.-R. Rabier, « L'opinion des publics et l'élection du Parlement européen », *Pouvoirs,* art. cité, p. 102 et 103, (*Euro-baromètre* 1976).

Les travaillistes britanniques d'abord opposés ont boycotté le Parlement européen et n'ont décidé d'y participer qu'à la suite du référendum de juin 1974 dont le vote positif a été de 66 %. Dès lors malgré la position plutôt favorable du gouvernement travailliste, le parti demeure réservé à l'occasion de son dernier Congrès d'octobre 1978; la conférence a approuvé une motion hostile sur les conséquences de l'appartenance à la Communauté tout en rejetant une motion plus dure qui demandait le retrait de la Grande-Bretagne de la Communauté européenne [1]. Si la majorité des adhérents reste opposée à l'Europe, les dirigeants et les cadres de même que le gouvernement sont divisés sur cette question. Cette situation n'a pas conduit le gouvernement de Callaghan à pratiquer systématiquement une politique anti-communautaire tous azimuts : en 1976 le gouvernement travailliste a souscrit l'engagement de procéder à l'élection au Parlement européen, engagement qui a été approuvé par les Communes sous la pression de ses alliés d'alors les libéraux et avec l'appui du grand nombre de députés conservateurs. En 1976, cette ligne hésitante traduit bien l'attitude réservée des électeurs travaillistes qui ne sont favorables à l'élection européenne qu'à 39 % contre 48 % des libéraux et 50 % des électeurs conservateurs [2].

Le parti socialiste français se situe entre ces deux extrêmes : malgré sa longue tradition européenne, le PS est confronté, dans son for intérieur, à l'opposition du CERES sur l'attitude à avoir face à l'intégration. Mais la division du PS ne date pas d'aujourd'hui. Bien qu'ayant été actifs au Congrès de La Haye en 1948 et ayant voté pour le traité de la CECA en 1951, ils se sont divisés à propos de la CED : malgré la décision favorable du Congrès SFIO, au moment du vote décisif (en août 1954) le groupe parlementaire se scinda : 50 députés socialistes se prononcèrent pour la CED, 53 contre et 1 s'abstint. En revanche, lors de la ratification des traités de Rome, les socialistes ne trahirent pas leur tradition de « parti européen » [3]. Cette réputation a été confirmée par de nombreuses interventions de porte-parole du PS à l'Assemblée nationale et en principe maintenu sous la direction de François Mitterrand. Cette orientation européenne est accueillie favorablement par la majorité des électeurs socialistes dont 53 % estiment que la Communauté est une bonne chose, 7 % une mauvaise chose

1. *Journal de Genève* du 6 octobre 1978.
2. *Euro-baromètres* de 1976.
3. D. Sidianski, « Les partis politiques », *Res Publica*, article cité, p. 48, 54 et 55.

et le reste ni bonne ni mauvaise; l'élection européenne est approuvée par 72 % de l'électorat socialiste mais aussi par 59 % de celui du PCF. Néanmoins, l'Europe apparaît comme un des points de divergence au sein de l'Union de la gauche : le programme commun y consacre quelques paragraphes ambigus sinon contradictoires. En cette matière, le CERES, adepte convaincu de l'union de la gauche, a une ligne entre la majorité pro-européenne du PS et la position négative mais participante du PCF. Ainsi le clivage interne reproduit, bien que sous une forme atténuée, la divergence qui persiste entre les anciens partenaires de l'Union de la gauche. Les élections européennes, les prises de position et la campagne du PS risquent d'ailleurs de mettre en relief les divergences qui le séparent sur plus d'un point du PCF. De plus, l'appui que les socialistes français reçoivent de la part des autres membres de l'Union socialiste européenne peut, tout en renforçant leur position en France, contribuer à les maintenir à l'écart de leur partenaire dans l'Union de la gauche. Un large succès aux élections européennes, pour lesquelles le PS fait cavalier seul, ne constituerait-il pas une forte incitation à persévérer dans cette voie? Cette problématique ne manque pas de peser sur le comportement du PS à l'égard de l'Union de la gauche comme à l'égard de l'Union des partis socialistes.

L'Europe fait moins problème au sein des deux autres fédérations : le PPE ne comprend que des partis fondateurs de la Communauté européenne à l'exception d'un seul nouveau membre, le Fine Gael irlandais, aussi acquis à l'intégration que son électorat est favorable à l'élection : 66 % en regard de la moyenne nationale de 58 % contre 42 % en Grande-Bretagne et 37 % au Danemark. Comme nous l'avons déjà fait ressortir, l'opinion publique irlandaise est en général favorable à la Communauté et à ce titre elle est plus proche de la moyenne communautaire que de celle des deux autres nouveaux membres. Le référendum acquis à une majorité de 83,1 % en 1972 est la meilleure preuve du soutien dont la Communauté bénéficie auprès des citoyens irlandais.

Les attitudes des partis membres de la Fédération libérale sont tout aussi homogènes dans leur soutien à l'Europe; trois nouveaux membres y ont adhéré : le Parti libéral britannique et les deux Venstre danois, l'un libéral agrarien et l'autre radical. Celui-ci s'est retiré de la Fédération à la suite de la décision prise lors de son Congrès de septembre 1977 de mener une campagne anti-européenne. Il sera intéressant de prendre connaissance des résultats que le Parti radical obtiendra aux élections de juin 1979

car ses électeurs se sont déclarés plus favorables à ces élections européennes (50 %) que ceux de Venstre libéral (42 %) et bien au-dessus de la moyenne nationale de 37 %. Quant au Parti libéral britannique, il est bien connu pour sa ferveur européenne. Ainsi, les deux nouveaux membres n'ont pas modifié l'attitude homogène et très favorable à l'Europe qui caractérise les membres de la Fédération libérale ainsi que son électorat. C'est d'ailleurs l'empreinte de la conception de ces deux tendances politiques, libérale et démocrate-chrétienne, qui a marqué profondément l'orientation générale du Marché commun. Rien d'étonnant si l'on se rappelle que le traité de Rome a été négocié principalement par les responsables appartenant à ces deux grandes familles politiques.

E. De la difficulté d'avoir un programme commun

L'impression qui se dégage de la lecture des trois programmes est inégale : le projet socialiste le plus vague a été condensé dans une déclaration commune qui ménage les divergences et rappelle quelques grands principes socialistes. Le programme démocrate-chrétien réaffirme la philosophie humaniste et la conviction européenne du PPE en se donnant pour objectif la création d'une Fédération. Le programme libéral apparaît le plus cohérent et le plus audacieux : il traduit un bon équilibre entre les conceptions globales et les propositions concrètes. C'est aussi le seul programme qui demande l'établissement d'un gouvernement européen.

En principe, les programmes couvrent tous les grands domaines d'activités politiques : conceptions de base, droits de l'homme, démocratie et institutions; politique économique et monétaire, politiques sociales, agricole, énergétique; environnement, politique régionale; politique étrangère, pays en voie de développement, éducation et jeunesse. Sur ces divers points, les dirigeants des partis membres des fédérations européennes ont cherché à définir une position commune avec plus ou moins de succès. Le processus d'élaboration de ces programmes éclaire à la fois la démarche suivie et la portée des résultats obtenus.

D'accord sur le principe d'un programme commun à l'échelle européenne dès 1974, les dirigeants socialistes en confient l'étude à Sicco Mansholt au sein du Bureau de l'Union, puis, devant les réticences de certains partis, constituent quatre groupes de travail dont un sur l'économie présidé par Michel Roccard. Ces groupes doivent aboutir à dégager un dénominateur commun aux positions

des divers partis [1]. Cette tâche de rapprochement difficile conduit à l'abandon de l'idée d'un programme commun auquel est substitué un projet de plate-forme électorale en juin 1977 qui sera transformé un an plus tard en une simple déclaration politique [2]. Ce sont autant d'indices des divergences qui persistent entre partis socialistes et de la distance idéologique qui les sépare. Dès le départ, les travaillistes britanniques et les sociaux-démocrates danois s'abstiennent de participer à l'élaboration du projet, tandis que d'autres partis manifestent leur peu d'enthousiasme, tels les partis socialistes belge et hollandais, ce dernier estimant que le projet est peu socialiste. En effet, le projet est principalement un compromis entre le courant radical représenté par le PS français et le courant pragmatique avec le SPD allemand à sa tête. Cette négociation ne fait que reproduire le clivage entre les partis sociaux-démocrates et les partis socialistes; de plus, elle se déroule à l'ombre des absents travaillistes. La configuration des forces et des positions idéologiques, jointe aux raisons de stratégie électorale et à des tensions internes, explique la réduction successive subie par le programme qui devient une déclaration politique générale. Par référence à cette orientation commune, les partis socialistes développeront leurs propres programmes. Néanmoins, l'Union socialiste poursuit son effort dans des groupes de travail consacrés aux droits de l'homme, à la campagne électorale et à l'emploi. En outre, une commission pour la campagne électorale est chargée d'élaborer les lignes communes et de contribuer à mobiliser l'électorat.

Le PPE a adopté son Programme politique lors de son Congrès des 7 et 8 mars 1978 à Bruxelles sur la base du projet préparé par sa commission du programme qui a été présidée par W. Martens (Président du CVP) et dont le rapporteur était H. A. Lucker (CDU) [3]. L'équilibre du programme est préfiguré par ces deux personnalités dont l'une représente le courant social-chrétien et l'autre la tendance conservatrice. Dans ces conditions, il n'a pas été facile de concilier les conceptions de l'économie sociale de marché avec la programmation et les préoccupations sociales. Alors que les partis néerlandais insistaient sur la spécificité chrétienne du PPE, les partis allemands, tout en se réclamant de la même source au niveau national, ont

1. Voir l'analyse détaillée de ces processus dans l'étude citée de Claeys et Loeb, p. 82 à 90.

2. Union des partis socialistes de la CE : *Projet de plateforme électorale* adopté par le Bureau de l'Union le 6 juin 1977; *Déclaration politique* rendue publique à la conférence des dirigeants des partis, les 23 et 24 juin 1798 à Bruxelles.

3. Pour plus de détails, voir l'étude de Claeys et Loeb, p. 83.

cherché à minimiser cet aspect pour ménager les chances d'une grande formation conservatrice. Les réticences françaises se sont fait sentir dans le domaine institutionnel, le projet ayant été jugé trop fédéraliste. Lors de l'adoption de ce programme, le PPE a suivi une procédure formaliste qui a provoqué l'abstention des Jeunes démocrates-chrétiens : les amendements au projet de programme n'ont pas fait l'objet d'une discussion au Congrès, mais il a été décidé de les renvoyer au Bureau politique. Ainsi les délégués n'ont pas eu l'occasion de discuter le projet qui est davantage l'œuvre de techniciens et de hauts dirigeants des partis membres que de leurs militants. Est-ce à dire qu'il s'agit davantage d'une unanimité de façade que d'un concensus général? Celui-ci est-il réellement réalisable à l'échelle européenne entre courants différents de cette famille politique [1]?

Les libéraux ont en revanche engagé une large discussion de fond sur leur programme, précédée d'une préparation au sein de la commission de programme présidée par M. Bangemann (FDP) et d'une réflexion au niveau des principaux leaders de partis. Il semble que, notamment, le Parti libéral britannique a pris une part active à l'élaboration du programme. Soumis au Congrès de la Fédération à La Haye en novembre 1976, le projet et les 200 amendements ont été discutés au Congrès de Bruxelles en novembre 1977 qui a voté l'adoption du *Programme pour l'Europe* des libéraux démocrates européens. Le prochain congrès adoptera un programme électoral plus bref et plus percutant dont la préparation a été confiée à G. Thorn, président de la Fédération libérale.

Sans entreprendre ici une analyse approfondie de la déclaration socialiste et des programmes du PPE et de la Fédération libérale, je me limiterai à une brève comparaison de leurs économies générales afin de faire ressortir quelques traits marquants de ces documents de base.

Comment parvenir à une orientation politique commune aux partis de l'**Union socialiste** en partant des positions et politiques divergentes au niveau national? En effet, nous avons déjà constaté que cette famille politique comprend des formations qui proviennent d'horizons différents et qui ont suivi des voies différentes : partis travaillistes, partis sociaux-démocrates et partis socialistes.

1. Il faut noter que D. Seiler exclut la CDU/CSU de cette famille démocrate-chrétienne et assimile ces partis à la tendance conservatrice (*op. cit.*, p. 111).

Tout en ayant en partage une inspiration commune, leurs politiques ne convergent pas dans de nombreux secteurs. Ainsi, si la planification démocratique constitue le cheval de bataille du PS, elle n'est admise que de manière clandestine par le SPD qui pratique une programmation sectorielle sans se réclamer du plan qui a mauvaise presse depuis l'expérience nazie. Le SPD cohabite avec la cogestion tandis que d'autres partis socialistes sont attirés par les promesses de l'autogestion. Quel dénominateur commun peut se dégager de ces conceptions et ces expériences différentes? Le Parti travailliste britannique qui a réalisé de nombreuses nationalisations a une attitude plus prudente dans la situation économique actuelle; cet objectif figure en bonne place dans le programme du PS français. Rayé de celui du SPD lors de son Congrès de Badgastein en 1959, il refait surface dans son nouveau programme-cadre 1985 (Orientirungs-Rahmen 85) qui mentionne les nationalisations des banques et des compagnies d'assurances. D'autres partis socialistes ou sociaux-démocrates qui ont pris l'habitude de gouverner en coalition avec des partis démocrates-chrétiens ou libéraux ont mis une sourdine sur ce genre de revendications. Celle de la planification n'est mentionnée qu'incidemment à propos d'une politique active de l'emploi. La déclaration politique insiste particulièrement sur ce dernier thème qui, avec le problème de l'inflation, constitue la grande préoccupation de l'opinion publique dans la Communauté. Dans leur appel aux électeurs de janvier 1979, les socialistes se prononcent pour la semaine de travail de 35 heures. L'opposition autogestion-cogestion se traduit en demande de démocratisation des entreprises et de l'économie qui laisse une large place à l'interprétation plus adaptée à chaque parti. La mise en place d'un contrôle démocratique des grandes concentrations et surtout des multinationales est revendiquée ainsi qu'une croissance qualitative et harmonieuse au bénéfice des régions et des couches défavorisées. La déclaration souligne le rôle croissant de la Confédération européenne des syndicats qui doit être associée plus largement à l'élaboration des décisions. Par ailleurs, les dirigeants des partis socialistes ont repris l'essentiel du projet concernant le rôle de l'Europe dans le monde et en particulier l'idée d'une Europe solidaire des pauvres. En revanche, toute la partie sur les institutions a été écartée à l'exception du dernier passage consacré à l'élection du Parlement : « L'Assemblée élue au suffrage universel direct évoluera dans le cadre des Traités existants. Tout nouveau transfert de pouvoirs des gouvernements nationaux aux institutions communautaires, ou des Parlements nationaux à l'Assemblée, ne peut se faire qu'avec l'accord clair et net des gouvernements et des parlements nationaux. »

On reconnaît dans cette affirmation la main du PS qui en l'occurrence adopte la même position que le Président de la République française et le RPR. C'est une position française que partagent le Parti travailliste britannique et le Parti social-démocrate danois mais qui ne nous paraît pas à sa place dans une déclaration de politique fondamentale. Cette concession semble confirmer la volonté des partis socialistes de développer une stratégie de soutien au PS français qui prendra notamment la forme de manifestations de lancement et de clôture de la campagne électorale européenne qui sont prévues en France. En conclusion, il existe dans l'Union socialiste une disparité frappante entre l'impossibilité de définir un programme commun au sein de la famille politique et les actes de collaboration et de solidarité entre partis membres.

Plusieurs raisons ont pu être avancées pour expliquer cette situation : le rôle des appareils de partis dont le poids naturel privilégie la coopération aux dépens de la création d'une réelle fédération dotée d'un programme commun et d'une capacité de décision limitée mais effective; la variété des liens qui les rapprochent des grandes centrales syndicales dans divers pays de la Communauté; les expériences vécues qui diffèrent d'un parti à l'autre et notamment la coexistence ou la collaboration avec les partis communistes, facteur fondamental en France ou en Italie : c'est un clivage supplémentaire entre les partis socialistes qui adoptent la stratégie de l'union de la gauche et les autres partis, travaillistes, socialistes, ou sociaux-démocrates, qui soit n'ont pas à affronter ce genre de problème, soit gouvernent avec leurs alliés du centre. La distance entre ces deux pôles s'est atténuée depuis l'échec de l'Union de la gauche aux dernières élections et le conflit entre les partenaires ainsi qu'en raison du refus du Parti socialiste portugais de collaborer avec le Parti communiste; en Italie, d'autre part, cette question concerne de manière plus déterminante les relations de soutien ou de collaboration entre les deux formations majeures, la DC et le PCI. Enfin, si les conceptions politiques séparent souvent les partis de l'Union socialiste, leurs stratégies tendent au contraire à les rapprocher. La pondération entre ces facteurs est d'autant plus difficile à apprécier qu'elle dépend de la conjoncture politique mais surtout des comportements des électorats socialistes dans les pays de la Communauté. Le paragraphe suivant propose une évaluation des distances entre électeurs de diverses familles politiques.

Le **PPE** fonde son programme sur sa conception fondamentale de l'homme, de la démocratie et de la solidarité européenne. C'est

le contenu du premier chapitre, le deuxième étant consacré à l'Europe dans le Monde. En dehors des positions connues de la DC européenne, on y trouve une confirmation de la responsabilité et de la solidarité à l'égard du tiers monde. Le PPE veut une Europe forte, parlant d'une seule voix et partenaire des Etats-Unis à part entière. Il souhaite aussi une politique commune de défense au sein de l'Alliance atlantique. Dans la troisième partie, le programme définit les positions du PPE dans les principaux secteurs de la politique de la Communauté, dont la lutte contre le chômage et l'inflation, l'union économique et monétaire, la lutte contre les disparités régionales. Dans la partie institutionnelle, le PPE met l'accent sur la pleine participation des citoyens, des forces politiques et sociales, des Parlements nationaux et du Parlement européen au processus d'intégration. Il souhaite que la Fédération européenne voie le jour dès que possible, mais il propose des mesures qui pour la plupart figurent déjà dans le rapport Tindemans : l'investiture du président de la Commission, le rapport du président du Conseil au Parlement et le renforcement de la concertation de ces deux institutions. « Les compétences du Parlement européen doivent s'accroître; il doit être doté de pleines compétences budgétaires et de contrôle et, progressivement, de compétences législatives. » Ici apparaît une proposition originale : « Le Parlement doit obtenir le droit de prendre une décision à la place du Conseil lorsque celui-ci, après avoir terminé la procédure de concertation, n'a pu par deux fois, dans un délai fixé, prendre une décision sur une matière qui relève des Traités » D'autres mesures visant à rendre plus cohérentes et plus rapides les actions du Conseil : vote majoritaire, création d'un centre commun de décision de politique étrangère. Il s'agit surtout d'utiliser pleinement le potentiel contenu dans la Communauté et de perfectionner graduellement son fonctionnement.

Nettement plus européen que la déclaration socialiste, le programme du PPE forme un compromis entre deux grandes tendances qui traverse les DC européennes : une tendance centriste et sociale-chrétienne à laquelle appartiennent les partis belge, néerlandais et la DC italienne pour lesquels le PPE doit être un parti de rassemblement européen autour des valeurs chrétiennes et humanistes; ces partis ont des relations étroites avec des mouvements syndicaux et sont ou ont été souvent engagés dans une collaboration avec des partis de gauche au plan national. Ce sont eux qui s'opposent à toute formation d'un grand bloc conservateur que cherche à promouvoir la CDU/CSU. Parti le plus puissant tant par le nombre

de ses électeurs que par le nombre de ses parlementaires dans le groupe démocrate-chrétien, elle représente la deuxième tendance conservatrice, anti-socialiste au sein du PPE. Son ambition semble être de contrebalancer le poids des socialistes et des communistes dans la Communauté en formant une Union démocratique européenne afin de rassembler toutes les grandes forces du centre-droit et notamment les conservateurs britanniques et le RPR [1].

Malgré la disparité des partis qui en sont membres, la **Fédération libérale** est parvenue à formuler un programme européen cohérent et concret. Rappelant la tradition et les principes de la démocratie libérale, la Fédération définit ses positions fondamentales et fait une série de propositions : le droit de vote pour tous les citoyens de la Communauté dans leur lieu de résidence (seule l'Irlande l'a prévu pour les élections européennes) ainsi que le droit de se présenter aux élections dans leurs municipalités locales; la future Union européenne doit reposer sur le principe fondamental de la décentralisation du pouvoir politique : les régions seront dotées de pouvoirs importants et elles pourront nouer des contacts directs et procéder aux consultations entre elles et avec les institutions européennes; selon une proposition allemande, les régions transfrontalières doivent bénéficier d'une attention particulière.

Dans le domaine économique, les libéraux réaffirment le rôle de l'initiative privée et de la libre concurrence tout en admettant expressément l'utilité d'une planification souple comportant des directives sur les prix et les salaires à la faveur de la concertation entre partenaires sociaux [2]. Adversaires déclarés des abus du pouvoir collectivement organisé, ils appuient la participation des travailleurs à la responsabilité de la gestion et aux bénéfices des entreprises. De même, face aux problèmes de l'environnement et du patrimoine naturel et culturel, ils proposent une politique communautaire ainsi que l'attribution d'un pouvoir d'intervention aux institutions communautaires en cas de menace contre ce patrimoine. Ils prévoient à titre d'exemple l'abolition de la peine de mort dans tous les pays de la Communauté et le droit à la contraception et à l'avortement dans des conditions précises.

1. Le slogan de la CDU/CSU : « Parti populaire contre front populaire. »

2. Le FDP bien qu'associé au SPD s'oppose à son programme européen notamment au sujet de la semaine de 35 heures et du contrôle des investissements.

Au chapitre des relations avec le tiers monde, les libéraux définissent une position concrète : le régime politique des pays en voie de développement ne peut constituer un critère d'octroi de l'aide nécessaire mais il faut veiller à ce que cette aide profite à l'ensemble de la population. Ce n'est là qu'un échantillon des positions claires ou des propositions originales contenues dans le programme libéral. Pour le reste, ce programme a beaucoup de points en commun avec le programme démocrate-chrétien et la déclaration socialiste tout en étant plus incisifs et plus européen. A ce titre, la Fédération libérale adopte une position d'avant-garde concernant l'évolution des institutions de l'Union européenne. Certes, à l'exemple des deux autres fédérations, elle propose d'établir un meilleur équilibre entre les institutions de la Communauté et d'assurer un fonctionnement de manière plus efficace. Mais elle formule aussi une proposition pour l'avenir dont nous reproduisons intégralement la partie finale.

« Les institutions de l'Union devront être le prolongement et le parachèvement logiques de l'évolution que nous avons préconisée plus haut. La capacité de décision doit aller de pair avec la pluralité, la juste répartition des pouvoirs et les " freins et contrepoids ". » Nous ne devons pas voir dans l'Union une reconstitution à l'échelle européenne de l'Etat national. Le fait que nos nations soient réunies en une Union européenne est une événement d'une originalité unique, qui doit se refléter aussi dans le caractère inédit et non dogmatique de sa structure institutionnelle. Celle-ci, nous la concevons, grosso modo comme suit :

— le pouvoir législatif et budgétaire au sein de l'Union est exercé en étroite coopération par un **Parlement** élu directement, et un **Conseil des Etats**, où les Etats membres sont représentés en tant que tels. Ils délibèrent sur la base de propositions émanant du **gouvernement européen**, et sur leur propre initative. En cas de différend entre le Parlement élu et le Conseil des Etats, une procédure de conciliation est instaurée entre le Gouvernement, le Parlement et le Conseil des Etats en vue de soumettre des propositions de compromis au Parlement et au Conseil.

— les membres du **gouvernement européen** sont proposés par le Conseil des Etats et confirmés dans leurs fonctions par le Parlement. Le mandat gouvernemental a la même durée que celui du Parlement élu.

— La **Cour européenne de justice** continue à veiller au respect du droit communautaire, dont font partie aussi les droits fonda-

mentaux des citoyens. Ses membres sont nommés par le gouvernement européen, sur proposition commune du Parlement et du Conseil.

— La **Cour européenne des comptes** veille à une gestion légale et soigneuse des dépenses de l'Union. Ses membres sont nommés par le gouvernement européen, sur proposition commune du Parlement et du Conseil.

— Le **Comité économique et social** demeure l'organe qui permet aux grandes organisations économiques et sociales de participer officiellement au processus par lequel l'Union définit sa volonté. Sa compétence ne peut être que consultative, pour ne pas porter atteinte à la responsabilité du gouvernement, du Parlement et du Conseil.

— Le **gouvernement européen** est appelé à remplacer la Commission et le **Conseil des Etats,** à remplacer l'actuel Conseil des ministres.

Tel est notre point de vue sur l'Union européenne que nous voulons et le cadre institutionnel dont elle devrait être dotée. C'est au Parlement élu qu'incombera la tâche d'élaborer un projet de Traité dans ce sens et d'œuvrer pour sa rapide conclusion et ratification par tous les Etats membres. »

Ainsi les libéraux européens ont réussi un véritable tour de force, malgré la différence qui caractérise les partis membres de la Fédération. Le MRG français a suspendu sa participation à cause de la présence du PR. En 1975, le parti libéral britannique avait exprimé son opposition à la participation éventuelle des républicains indépendants (actuellement PR) à la future fédération, cette formation ayant été taxée de conservatisme plus que de libéralisme [1]. Selon la même publication, les libéraux belges, avec le VVD néerlandais et le PLI italien sont considérés comme appartenant à la tendance conservatrice bien que eux aussi, et particulièrement le PVV (parti libéral flamand) souhaitent conserver une position centriste. Ce sont des indications sur les doutes que les uns ressentent à l'endroit du libéralisme de certains partis membres de la Fédération; autrement dit des partis d'orientations assez différentes cohabitent au sein de la Fédération libérale. Le programme commun a été établi sous le leadership des partis libéraux anglais et allemand avec l'appui du président de la Fédération et des dirigeants d'autres partis qui désirent garder leur image libérale et centriste.

1. G.E.P.E., *Un Parlement européen : pour quoi faire?* étude citée, p. 31.

Néanmoins, on peut s'interroger pour savoir à quoi est due cette réussite qui, au vu d'un degré de cohésion peu élevé et des tendances diverses des partis membres, a surpris plus d'un observateur. Comment la fédération, qui a un niveau élevé de dispersion et de diversité, est-elle parvenue à élaborer le programme le plus cohérent et le plus hardi? Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer ce succès libéral : les partis membres figurent traditionnellement parmi les plus européens, ils ont largement contribué aux côtés des démocrates-chrétiens au lancement des Communautés et à leur fonctionnement; ce sont aussi, a-t-on soutenu, les partis qui, sans occuper les premières places du point de vue de leur importance, jouent souvent un rôle de pivot dans la vie politique de plusieurs pays et de ce fait sont le plus fréquemment associés au gouvernement; cette longue habitude de gouvernement avec les partis démocrates-chrétiens mais aussi avec les partis socialistes les a amenés à composer, a adopter une approche pragmatique et flexible; ce long apprentissage du dialogue aurait à son tour facilité la négociation entre les partis libéraux; de plus ce sont les partis dans lesquels les hommes, les personnalités priment sur l'organisation; par comparaison, la machine y pèse moins en règle générale que dans les partis socialistes et démocrates-chrétiens : de ce fait, les leaders disposent tout naturellement d'une plus grande marge de liberté et de plus de capacité d'engager leurs partis que dans les formations où les professionnels de la politique et les hommes de l'appareil ont une influence plus déterminante. Enfin, il semble que les dirigeants libéraux aient décidé de saisir cette occasion pour reprendre en commun leur réflexion sur les principes et les politiques ainsi que sur l'apport du libéralisme. Si le libéralisme est une doctrine diffuse largement acceptée et qui a passé dans les mœurs, encore ont-ils estimé nécessaire de faire le point et d'ouvrir des nouvelles perspectives. L'Europe qui est leur lieu de rencontre est devenue aussi l'objet de leurs réflexions convergentes. Ces quelques raisons et bien d'autres nous aident à expliquer le paradoxe de la réussite libérale et l'affirmation de leur identité européenne.

2. Groupements à dimension limitée

A. Démocrates européens de progrès et conservateurs européens

Ces deux groupements ainsi que les communistes correspondent aux groupes politiques au Parlement européen : leur dimension n'est pas plurinationale car tant le DEP et le groupe des conservateurs européens que le groupe communiste sont formés de parlementaires appartenant à un ou deux partis nationaux qui en constituent l'élément dominant. Si leur organisation n'a pas été modifiée en fonction des élections européennes ils présentent néanmoins un double intérêt au titre de ce chapitre : d'une part, sous l'angle de leurs positions face aux élections et à l'intégration européenne en général; d'autre part, quant à leur situation sur l'échiquier des forces politiques dans la Communauté et le choix possible de leurs alliances à l'avenir. En effet, on peut se demander si ces trois groupes politiques qui, limités au plan européen, sont composés de partis de première importance dans leurs contextes nationaux, voudront demeurer à l'écart des grandes formations européennes. Le groupe communiste représente environ 12,6 % d'électeurs dans la Communauté qui sont concentrés dans deux pays, France et Italie, où ils recueillent respectivement 18 et 34 % de voix. Les conservateurs européens avec 7,6 % d'électeurs communautaires dont plus de 90 % de voix proviennent de la Grande-Bretagne : les trois partis du DEP, dont RPR et Fianna Fail occupent la première place dans leurs pays et FRP la deuxième au Danemark, réunissent plus de 6 % de voix dans la Communauté dont 6,6 millions en France, 0,8 en Irlande et 0,45 au Danemark.

Ces trois groupes politiques auront à choisir entre trois stratégies à l'avenir : rester isolés dans la Communauté, se joindre à une des trois formations plurinationales ou chercher à créer avec d'autres partis qui leur sont proches une nouvelle formation. A titre d'exemple la constitution de l'Union européenne démocratique avec la participation de la CDU/CSU, des conservateurs et du RPR est l'amorce de cette troisième stratégie visant à la création d'un grand regroupement européen de centre-droit. Ces stratégies possibles seront examinées à la lumière des positions de leurs électeurs dans la dimension gauche-droite.

Face à l'intégration et aux élections européennes, les membres du DEP apparaissent divisés entre eux et dans le cas du RPR à

l'intérieur du parti. La récente visite de Jacques Chirac en Irlande n'a fait que ressortir au grand jour la différence d'attitude entre le Fianna Fail, acquis à l'Europe, et le RPR hésitant. La position montante du RPR traduit à son tour un malaise voire une division à l'intérieur du parti à propos de la politique européenne. Cette ambiguïté de l'attitude des gaullistes remonte à l'origine du mouvement d'union en Europe. Sur ce sujet, la ligne suivie par le général de Gaulle se prête à plusieurs interprétations. Grand européen, le général de Gaulle a été parmi les premiers à appeler de ses vœux la création d'une union européenne. En 1949, il a affirmé dans son discours à Bordeaux que « l'unité doit sortir d'un acte de souveraineté de tous les Européens libres... » et il a clairement définit sa position : « J'estime que c'est un vaste referendum de tous les Européens libres qui doit lui donner le départ » [1]. Ce thème comme celui d'une Confédération européenne sera repris par de nombreux dirigeants gaullistes. Peu de temps après, le général de Gaulle prend la tête, poussé par d'autres raisons, du mouvement d'opposition contre la CED lors de la grande querelle idéologique. Cette attitude hostile à l'égard d'une défense européenne dans le cadre atlantique, le vote négatif du parti gaulliste au moment de la ratification des traités de Rome en 1957, sont suivis d'une position réaliste et dynamique que le général de Gaulle adopte à son retour aux affaires : le respect des traités, le développement de la politique agricole et de l'intégration économique. En 1959, de Gaulle lancera son initiative visant à créer une Union politique qui n'a pas abouti en raison des exigences des uns et de la méfiance des autres; cet échec a retardé d'une douzaine d'années les progrès de l'intégration au plan politique. Ses initiatives n'ont pas empêché le général de Gaulle de retarder l'entrée de la Grande-Bretagne, puis de pratiquer la politique de la chaise vide en 1965 pour freiner à son tour, d'une dizaine d'années, l'octroi des pouvoirs budgétaires au Parlement européen. Entre sa conception de l'Europe des citoyens et de l'Europe indépendante, ses initiatives et ses coups de frein, la marge laissée à l'appréciation de ses héritiers est large : les uns suivant la passion anti-européenne de Michel Debré qui n'a d'équivalent que sa passion de fédéraliste européen du début, les autres fidèles à la tradition du grand Européen qui demeure ancrée dans les esprits de la majorité des Français [2]. Ces deux courants continuent à diviser les dirigeants gaullistes et du RPR et se reflètent depuis 1975 dans tous les débats

1. *Discours de Bordeaux*, 25 septembre 1949.
2. Dans son ouvrage *Projet de pacte pour une union d'Etats européens* Paris, Nagel, 1950), M. Debré proposait non seulement des élections européennes mais aussi l'élection au suffrage universel d'un arbitre de l'Union.

à l'intérieur du parti. L'inquiétude des uns, l'espoir des autres à l'occasion des élections européennes ont constitué aux côtés de quelques thèmes gaulliens traditionnels l'axe des débats du congrès des 11 et 12 novembre 1978. Les dirigeants divisés, leur chef a hésité entre un combat d'arrière garde et un franc engagement, avant de se prononcer « pour la défense des intérêts de la France en Europe ».

Mais qu'en pensent les électeurs gaullistes? D'après les sondages effectués en 1976, on constate que 62 % d'entre eux considèrent que la Communauté est une bonne chose et 2 % seulement qu'elle est une mauvaise chose, ces pourcentages n'étant pas éloignés de ceux des électeurs UDF (68 % et 4 %). Une grande majorité — 92 % des électeurs RPR et 93 % des électeurs UDF — estiment que si la France n'en faisait pas partie, ça irait plus mal. Enfin, il se trouve 68 % des électeurs gaullistes par comparaison avec 75 % de l'UDF pour exprimer une attitude positive à l'égard des élections européennes. Il semble que l'électorat RPR soit plus européen que certains de ses dirigeants. Sans être en mesure de prévoir les conséquences de cette situation, on peut se demander si l'étalage en public de querelles et d'opinions contradictoires ne pourrait pas inciter certains électeurs gaullistes à se tourner vers d'autres partis plus aptes à refléter leurs attitudes pro-européennes.

Le Parti conservateur britannique a suivi une trajectoire semblable avant de prendre ses engagements européens. Si Winston Churchill a lancé des appels solennels pour que les Européens du continent s'unissent sous la garantie des grandes puissances dont le Royaume-Uni, il ne s'est pas montré fervent Européen lorsqu'il est revenu au pouvoir. Homme de gouvernement il tendait à oublier les élans du chef de l'opposition. Le revirement intervient sous l'impulsion de MacMillan qui présente en 1961 la première demande d'adhésion à la Communauté. Plus tard, c'est le gouvernement conservateur de Heath qui négocie l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté et qui en obtient la ratification de la Chambre des communes. Engagé activement, le parti n'en conserve pas moins à l'intérieur une opposition des leaders de l'aile droite, des nostalgiques de l'Empire et des liens privilégiés avec les Etats-Unis. Dans l'ensemble cependant, les électeurs conservateurs sont les plus européens de tous les Britanniques : 55 % estiment que l'appartenance à la Communauté est une bonne chose alors que 27 % la jugent mauvaise, et 62 % pensent que cela irait plus mal si leur pays ne faisait pas partie de la Communauté; avec 50 % qui approuvent les élections européennes en 1976, les conservateurs viennent en tête;

il est probable que ce pourcentage s'est largement accru entre-temps, la moyenne des Britanniques favorables aux élections européennes ayant passé de 42 % en 1976 à 65 % en 1978. Ainsi observe-t-on une certaine cohérence entre les positions des dirigeants conservateurs et les attitudes de leurs électeurs.

B. Communistes et eurocommunistes

Les partis communistes sont répartis de manière inégale parmi les pays de la Communauté, leur centre de gravité se situant dans l'Europe du Sud. Ce déséquilibre risque de s'aggraver encore plus à la suite de l'élargissement.

Répartition des électeurs communistes
dans les pays de la Communauté
(dernières élections législatives [1])

	P-B	B	DK	L	F	I	Total CE
Electeurs communistes en milliers et	143	151	114 120*	18	5.257	12.615 [2]	18.418
en % de l'électorat national	1,7	2,7	3,7 3,9 (7,6)	10,4	17,8	34,4	12,9 %

* Parti socialiste du peuple membre du groupe communiste au PE.

1. Ce tableau ne contient que les partis qui ont des élus dans les parlements nationaux.
2. Partis formant le groupe communiste au PE avec le PSP danois.

Les partis communistes dépassent le seuil de 10 % de voix dans trois pays, France, Italie et Luxembourg; viennent ensuite les deux partis danois qui totalisent 7,6 %. La plupart des petits partis communistes sont restés fidèles à la tradition qui a été abandonnée au nom de l'eurocommunisme par les deux grands, le PCI suivi du PCF.

L'évolution du PCI vers l'eurocommunisme s'est faite sous le double signe du polycentrisme croissant et de l'intégration européenne. Ebranlé par l'intervention soviétique en Hongrie, cherchant à affirmer son autonomie depuis la mort de Staline, le PCI a subi une forte influence de la CGIL : bien qu'ayant joué les Cassandre lors des ratifications de la CECA et des traités de Rome, le PCI épousera graduellement les thèses réalistes de la CGIL. Dès 1957 la grande centrale syndicale cherche à faire admettre le « fait commu-

nautaire » au sein de la Fédération syndicale mondiale d'obédience communiste. Cette nouvelle orientation européenne de la CGIL, qui se développe à l'abri du polycentrisme, finit par provoquer l'alignement du PCI qui, sous l'effet du printemps de Prague, de la politique intérieure italienne et de la nouvelle direction, accentue son évolution vers ce que l'on appellera l'eurocommunisme dès 1975. Produit du processus de désintégration du mouvement communiste selon certains ou du processus d'intégration européenne selon d'autres, l'eurocommunisme se caractérise par une série de nouvelles options : abandon de la dictature du prolétariat, acceptation de la voie démocratique vers le socialisme et du pluralisme des partis, conclusion des alliances politiques avec des forces socialistes [1].

Quant à l'intégration européenne, si le PCF et le PCI ont tous deux reconnus le fait communautaire, s'ils participent aux travaux du Parlement européen depuis 1969, ils sont loin de partager leurs idées sur l'Europe. En effet, si le PCI a une position pro-européenne, s'il s'est prononcé en faveur des élections européennes dès le début, le PCF demeure opposé à la Communauté et n'a admis que sur le tard les élections européennes. La Communauté qui est une réalité riche de promesses pour le PCI représente une Europe des multinationales sous tutelle américaine pour le PCF. Son secrétaire général rejette l'idée d'une troisième voie entre la sociale-démocratie et le socialisme soviétique, tout en excluant en même temps la proposition d'une mini-Internationale ou d'un parti européen. Selon Annie Kriegel, le PCF accepte de donner à la rigueur une signification idéologique à l'eurocommunisme mais lui refuse toute portée géographique et toute vocation à s'incarner dans une mini-Internationale. Cette prise de position restreint les possibilités d'une nouvelle stratégie d'ouverture au plan européen.

Les deux partis les plus proches en principe, se réclamant de la tradition internationaliste, témoignent de divergences plus profondes que les autres formations politiques. Les opinions de leurs électeurs s'alignent-elles sur celles de leurs dirigeants? Considèrent-ils l'appartenance de leur pays à la Communauté comme une chose bonne ou mauvaise? Les électeurs communistes italiens la considèrent positive à 61 % et négative à 15 %, alors que les Français qui votent communiste sont plus nombreux à la juger mauvaise (31 %) que bonne (27 %). Cependant les uns comme les autres estiment que si leur pays n'en faisait pas partie, ça irait plus mal : 79 % des électeurs

1. A. Frutiger, *Le Mouvement eurocommuniste,* mémoire de diplôme, Département de science politique, FSES, Université de Genève, 1978.

communistes italiens sont de cet avis contre 60 % d'électeurs communistes français. La distance entre les deux est aussi marquée dans leurs attitudes à l'égard des élections européennes bien que les deux y soient favorables : 74 % pour les Italiens et 59 % pour les Français qui votent communiste. Ce taux de réponses favorables des sympathisants communistes en France est surprenant au regard de leur jugement négatif sur la Communauté, mais il confirme leur adhésion aux règles du jeu démocratique.

C. Ecologistes et extrémistes

Pour mémoire, nous passons rapidement en revue quelques exemples de mouvements qui se préparent aux élections européennes mais dont les chances sont marginales : la représentation proportionnelle leur ouvre des possibilités que le nombre restreint d'élus et des seuils imposés dans certains pays réduisent considérablement. Ainsi des mouvements écologistes éclos autour de la promotion et de la défense des valeurs et des biens collectifs tels que la nature, la santé ou la vie. Leur potentiel électoral est difficile à apprécier; d'autant que l'on ne dispose que d'indications fragmentaires : les 2 % obtenus par exemple au premier tour des élections législatives françaises contraste avec le 78 % de personnes qui répondent avoir une bonne opinion des mouvements écologistes. Mais cette attitude favorable est loin de se traduire en un vote en faveur de ces mouvements ou en une adhésion à leurs actions. Elle indique simplement que ces mouvements bénéficient d'une bonne image dans le public. Leur capacité d'attirer les voix dépend de nombreux facteurs dont la personnalité et la crédibilité de leurs candidats. Leurs électeurs potentiels ne seront-ils pas par ailleurs tentés de se tourner vers les formations traditionnelles par souci d'efficacité?

La question reste aussi ouverte quant aux chances de certains mouvements révolutionnaires ou d'extrême gauche. La Ligue communiste révolutionnaire a annoncé son intention de s'engager dans la lutte électorale. Peut-elle espérer attirer une partie de l'électorat d'extrême gauche qui représente entre 4 et 8 % de l'électorat de la Communauté, 7 à 12 % en France et presque 10 à 20 % en Italie. D'autre part, l'importance des attitudes révolutionnaires est confirmée par les 6 à 8 % de personnes qui choisissent de changer radicalement la société par une action révolutionnaire. Le pourcentage le plus élevé se retrouve en France et en Italie : 8 % en automne 1977

et une moyenne de 10 % de 1970 à 1977, l'année la plus modérée ayant été 1970 probablement à la suite de l'expérience de mai 1968; en Italie, la moyenne est légèrement supérieure à 10 % au même niveau que le pourcentage enregistré en novembre 1977. La Grande-Bretagne et l'Irlande forment un deuxième groupe avec environ 6 % de révolutionnaires potentiels. Le troisième groupe, constitué de l'Allemagne et des moyens et petits pays, n'a que 2 à 3 % de révolutionnaires. Ce nombre de personnes qui sont pour un changement radical est associé au niveau de mécontentement à l'égard du fonctionnement de la démocratie dans les pays de la Communauté. Cependant, les évaluations des chances laissées aux mouvements d'extrême gauche sont difficiles car les 30 % des électeurs communistes en France et en Italie se situent à l'extrême gauche sur l'échelle gauche-droite.

L'extrême droite, le Parti des forces nouvelles, le Mouvement social italien et la Fuerza Nueva espagnole ont lancé cet été à Paris leur organisation nouvelle l'Eurodroite, créée le 20 avril 1978 à Rome. L'Eurodroite fonde de grandes espérances sur l'élection européenne à la proportionnelle. Jean-Louis Tixier-Vignancour, qui déclare valoir 500 000 voix, a pris la tête de la liste en France, tandis qu'en Italie elle sera conduite par Giorgio Almirante. Si en France le pourcentage des électeurs qui se place à l'extrême droite est d'environ 2 % par rapport à la moyenne de 6,4 % de l'électorat de la Communauté, cette tranche extrême dépasse 10 % en Italie. Le MSI y a recueilli 6 % d'électeurs, soit 2,2 millions de voix. Dans ces conditions, il est probable qu'il soit en mesure de faire envoyer 3 à 5 députés au Parlement européen.

3. Situation des électorats européens sur l'axe gauche-droite

A. La distance des électorats

Les états-majors des partis politiques et des fédérations se concertent sur la stratégie qu'il convient d'adopter pour les élections européennes. Les déclarations de leurs porte-parole, les programmes nationaux et européens, les réunions politiques et la formation des fédérations sont des indications dont l'analyse nous a fourni déjà

quelques éléments d'appréciation. Dans ce dernier développement, nous essayerons de les compléter par l'examen des données globales qui portent sur leurs électorats d'après leur placement sur l'axe gauche-droite ainsi que selon leurs structures socio-professionnelles. Tout en étant conscient des limites d'une telle analyse, nous sommes convaincu qu'elle nous apporte un éclairage qui, fondé sur des données plus objectives ou d'opinion, permet de mieux appréhender le tableau électoral européen et d'esquisser les supports des stratégies possibles. Possible ne signifie nullement probable dans l'immédiat car le laps trop court qui nous sépare de la date des élections ne facilite pas le déploiement des grandes manœuvres ou des regroupements spectaculaires. D'autant que les programmes et la campagne déjà lancés créent des engagements face à l'opinion publique.

Une simple distribution de l'électorat européen au sein des formations politiques et leur superposition nous donnent en première approximation deux indications significatives : la distance entre les électorats des partis membres d'une fédération ainsi que la distance ou la correspondance des électorats entre les formations politiques les plus proches. A ce titre, on observe que l'électorat des partis membres de l'Union socialiste couvre un espace de 3,2 à 5,3, de gauche au centre-gauche qui, à l'exception de l'espace des électorats socialistes danois et irlandais, n'est occupé par aucune autre grande formation. La distance entre les deux ailes de l'électorat (PSI et Parti travailliste irlandais) est d'environ deux intervalles. L'électorat du PPE prend la relève en s'échelonnant entre 5,7 et 7,5, soit entre les électeurs de la DC italienne située au centre et du PCS luxembourgeois à droite au point 7,50. Il recouvre le centre-droit sur l'axe gauche-droite soit une distance de 1,75. Son électorat qui correspond à l'espace de la concentration la plus forte de l'électorat communautaire au centre et au centre-droit se superpose à peu de différence près aux électeurs de la Fédération libérale qui s'étendent de 5,0 à 7,3, soit sur un espace de 2,3 points d'intervalle. Comme on pouvait s'y attendre, c'est la Fédération libérale qui a la plus forte dispersion des clientèles électorales.

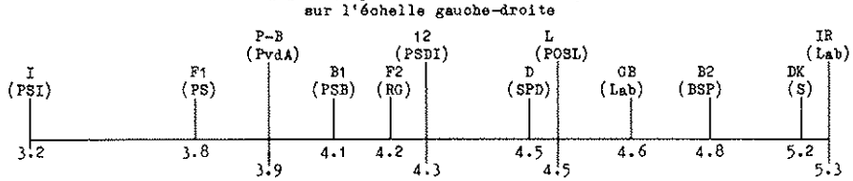
Les trois autres formations à dimension limitée ont des électorats bien groupés sur des espaces qui varient de moins d'un dizième pour les conservateurs européens, leurs électeurs britanniques et danois se situant pratiquement au même point, à moins d'un intervalle pour les trois partis du DEP. Les électorats communistes italiens et français ne sont séparés que d'un demi intervalle : ils sont plus proches que ne le laissent entendre les divergences entre leurs

dirigeants et leurs partis. Comme l'électorat socialiste, les électeurs communistes occupent un espace vide entre 2 et 2,5 où ne viennent s'insérer que quelques mouvements d'extrême gauche d'importance électorale mineure. Au contraire, les électorats du DEP et des conservateurs européens se partagent leurs clintèles avec le PPE et la Fédération libérale. Cette superposition d'électorats à l'abri de la concurrence entre ces partis dont la plupart appartiennent à des pays différents, laisse présager des alliances ou des regroupements possibles.

B. Les positions des électorats des fédérations européennes

Malgré la distance entre ses deux extrêmes, **l'électorat socialiste** est pour l'essentiel concentré entre 3,8 correspondant à la moyenne du PS français et 4,8 du Parti socialiste belge flamand, soit sur un espace d'un intervalle. En effet, aux deux extrêmes se situent des petits partis : à gauche le PSI avec 3,2; au centre gauche ou presque au centre le parti social-démocrate danois (5,2) qui tout en demeurant le premier parti de son pays a subi une érosion à gauche ainsi que le Parti travailliste irlandais (5,3) qui en troisième position dans son pays ne recueille que 11,6 % des voix. Ces trois partis totalisent 4,9 millions soit 10,6 % d'électeurs sur l'ensemble de 46 millions d'électeurs socialistes de la Communauté. En revanche, on observe que les trois grands partis socialistes de la Communauté, le Labour, le PS et le SPD qui représentent plus de 35 millions d'électeurs sont moins distants que le laissent supposer certaines de leurs divergences. De plus, l'espace entre le PS et le Labour coïncide avec les positions des électorats d'autres partis socialistes bénéluxiens en particulier.

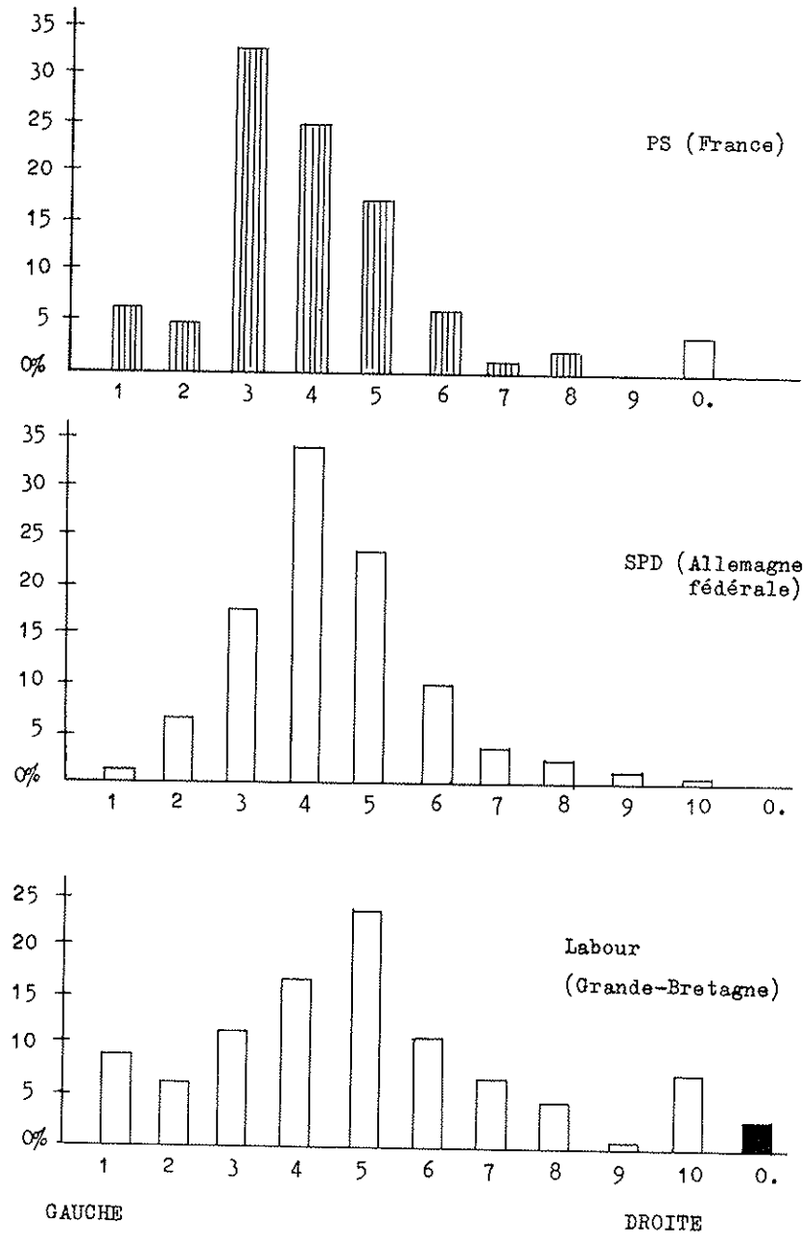
Position des partis socialistes européens sur l'échelle gauche-droite



Ces positions moyennes se reflètent dans la distribution de l'électorat de chacun des partis sur l'axe gauche-droite. A titre d'exemple nous reproduisons les profils des électorats des trois grands partis socialistes [1].

1. Le nombre restreint des électeurs d'autres partis nous incite à ne pas prendre en considération leur distribution et à nous limiter aux positions moyennes. Ces moyennes sont en principe un bon indice de la distribution des électorats; une exception néanmoins, l'étalement de l'électorat BSP flamand et ses fortes poussées aux deux extrêmes.

Répartitions des électorats des trois grands partis socialistes : PS, SPD et le labour sur l'échelle gauche-droite [1]



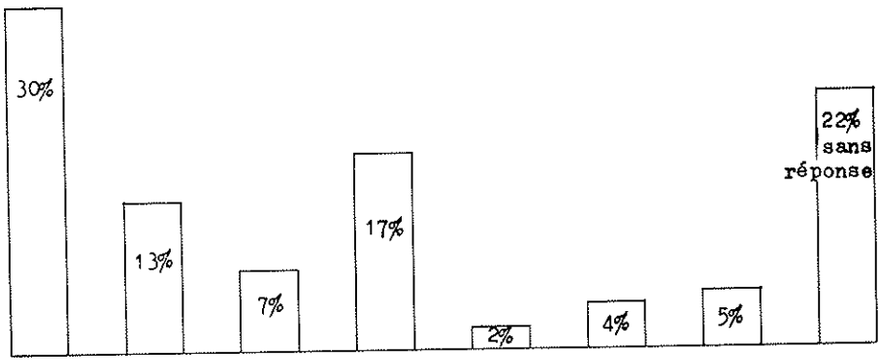
1. Ces distributions ont été mises au point avec l'aide de Philippe Veuillet au Département de science politique.

La répartition de l'électorat socialiste en France fait ressortir la place qu'occupe ce parti à gauche et au centre gauche avec la pointe de la colonne 3 et la concentration principale aux positions 3 (35 %), 4 (25 %) et 5 (17 %), soit au total 77 %. Un peu plus de 10 % de son électorat se situe à l'extrême gauche concurrençant le PCF et un peu moins au centre droit constituant l'héritage de la SFIO.

L'électorat du SPD est légèrement décalé au centre par rapport à celui du PS, à l'image de la différence que l'on observe entre les ensembles des électorats allemand et français. Le gros de l'électorat socialiste allemand (soit 75 % environ) se place dans la colonne 4 (35 %) entourée des colonnes 5 (23 %) et 3 (17 %). Environ 7 % sont à l'extrême gauche, 11 % au centre et le 7 % restant s'éparpille au centre droit et à droite.

L'électorat travailliste anglais offre une image différente caractérisée à la fois par une position plus centriste et par un étalement plus marqué tant à l'extrême gauche qu'à l'extrême droite [1]. La colonne 5 est moins élevée avec 24 %, plus à gauche la colonne 4 ressemble 17 % de l'électorat travailliste, la colonne 3 un peu plus

1. Ce dernier aspect devra d'ailleurs être soumis à une vérification approfondie. Dans leur analyse de la perception idéologique du Labour par les électeurs anglais, David Butler et Donald Stokes constatent que sur l'ensemble de 78 % des personnes qui ont répondu, 17 % ont placé le Labour au centre de l'échelle et 9 % plutôt ou tout à fait à droite; 30 % tout à fait à gauche, 13 % plutôt à gauche et 7 % légèrement à gauche. Cependant, leur analyse démontre que seulement les 2/5e de l'électorat sont en mesure d'établir une relation entre les symboles de la gauche et de



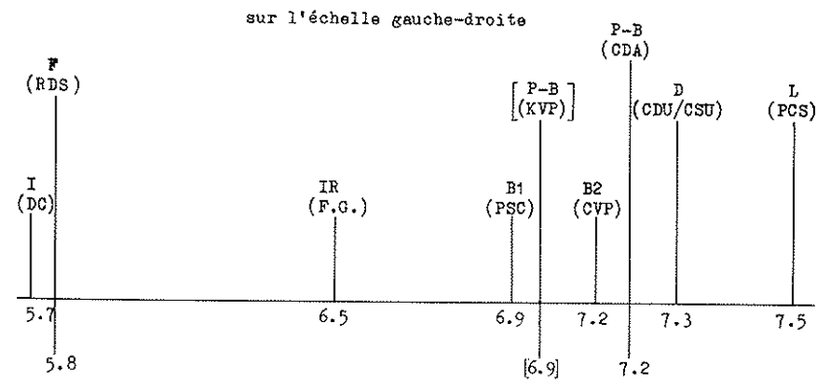
la droite et le Labour d'une manière raisonnable. Il n'en reste pas moins que, pour nos besoins ici, même si certaines opinions de l'électorat n'apparaissent pas fondées, elles demeurent significatives de la façon dont ceux qui votent perçoivent les positions des partis sur l'échelle gauche-droite. D. Butler et D. Stokes, *Political change in Britain*, London, Macmillan, 1969, pp. 206 et 207).

de 11 %, la colonne 2 environ 6 % et la colonne à l'extrême gauche 9 %. Ainsi presque 70 % des électeurs travaillistes se distribuent à gauche et au centre-gauche, le restant se répartissant en cascades au centre-droit et à droite.

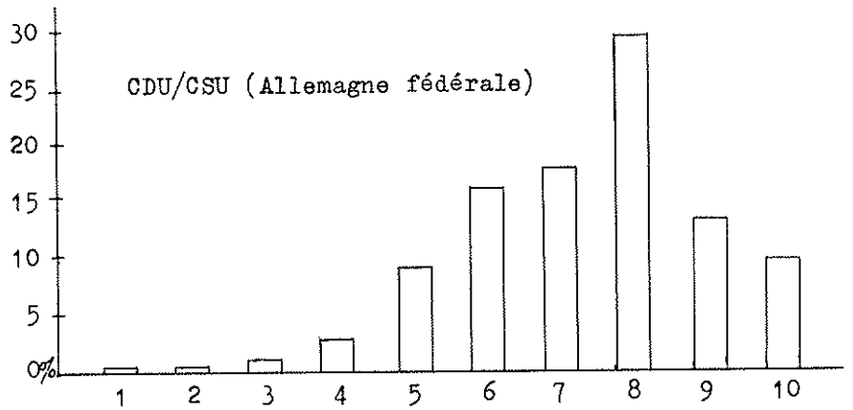
Dans la dimension gauche-droite, les électorats socialistes des trois grands partis ne devraient pas, malgré leurs profils différents, constituer un obstacle au rapprochement de leurs partis. Mais ce n'est là qu'un des facteurs qui influe sur les possibilités de mettre sur pied progressivement une fédération socialiste.

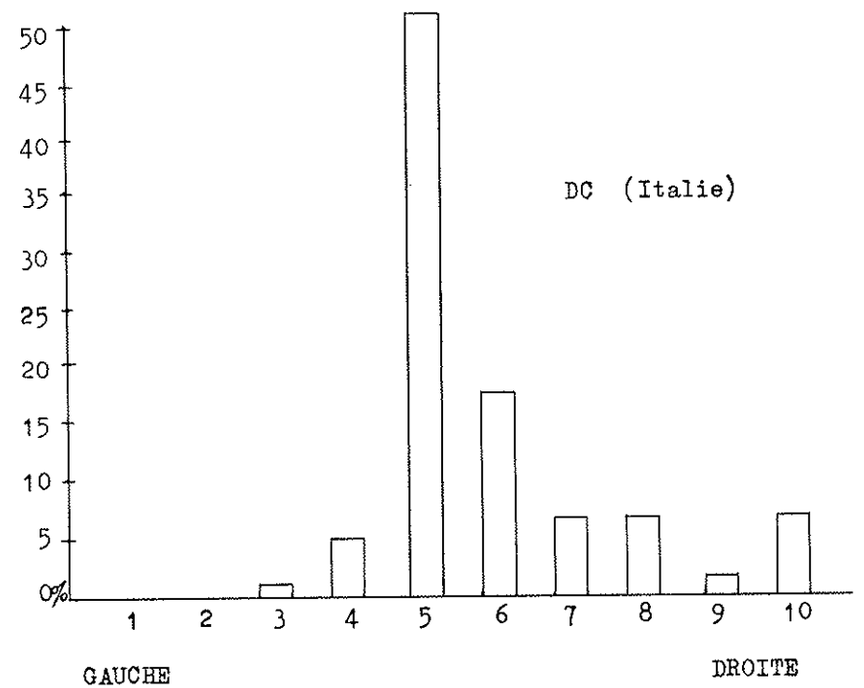
L'électorat **démocrate-chrétien** qui de 5,7 à 7,5, ne s'étend pas sur un espace beaucoup plus large que celui de l'électorat socialiste, n'en connaît pas moins une dispersion bien plus accentuée : au centre (5,7) la DC italienne avec 14,2 millions d'électeurs et à droite le CDU/CSU avec 16 millions d'électeurs (7,3); la DC est flanquée du CDS français, alors que tous les autres partis se concentrent autour de la CDU/CSU entre 6,9 du PSC belge et 7,5 du PCS luxembourgeois. Une exception, d'ailleurs à plus d'un titre, le Fine Gael qui se place entre ces deux pôles de la démocratie-chrétienne européenne. Ainsi, la concentration des électeurs des partis démocrates-chrétiens n'a pas lieu au centre de l'espace qu'ils occupent mais aux extrêmes avec une nette prédominance du côté droit. Ce déséquilibre est partiellement compensé par le fait que les partis sociaux-chrétiens belges et la CDA néerlandaise se sentent, notamment en raison de leurs liens avec les syndicats chrétiens, plus proches de la DC italienne que de la CDU/CSU. Mais cette configuration des forces électorales laisse prévoir des tensions à l'intérieur du PPE, tensions tempérées par l'esprit européen mais ravivées par l'ambition de la CDU/CSU de créer une grande formation de centre-droit dans la Communauté afin de compenser le poids de la gauche socialiste et communiste.

Position des partis demo-chrétiens européens
sur l'échelle gauche-droite

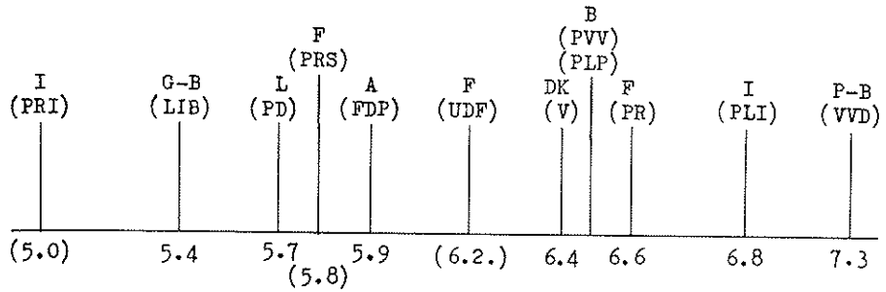


Répartition des électorats des deux grands partis démocrates-chrétiens sur l'échelle gauche-droite





Position des partis libéraux sur l'échelle gauche-droite

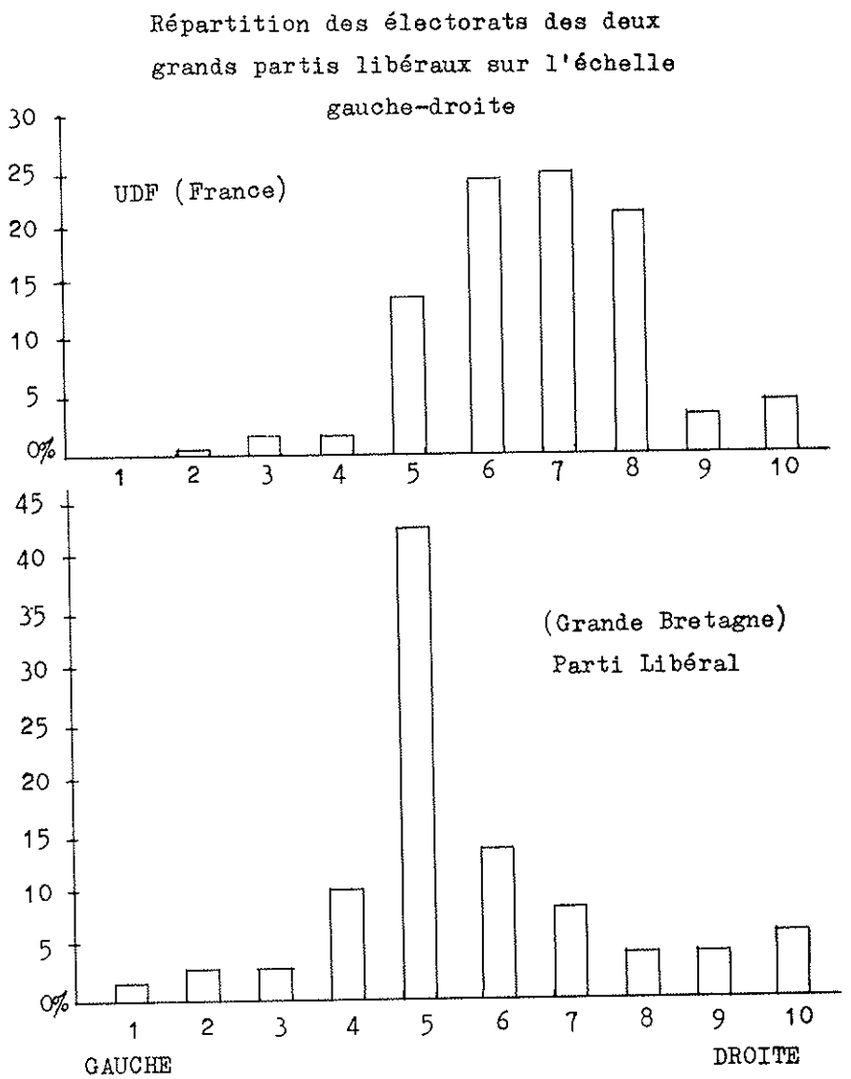


La simple comparaison visuelle de la distribution des électorats de la DC italienne et de la CDU/CSU rend largement compte de toute la distance qui les sépare malgré leur appartenance à la même famille démocrate-chrétienne.

La DC italienne a une forte concentration au point central 5 de plus de 50 % de son électorat et presque 70 % aux points 5 et 6; alors que la CDU/CSU a plus de 60 % de son électorat entre 7 et 9 et presque 10 % en position 10. Cette distance jointe à celle des programmes et des mentalités est le facteur principal d'une tension potentielle au sein du PPE (voir p. 370).

Les **électorats des partis libéraux** connaissent la plus forte dispersion : entre le 5 du PRI et le 7,3 du VVD néerlandais s'échelonnent avec une certaine régularité les divers partis membres; dans cet espace qu'ils partagent avec les partis démocrates-chrétiens, les partis du DEP et des conservateurs européens, les libéraux britanniques ont l'indice 5,4, les libéraux allemands sont au centre avec 5,9 et le Parti républicain au centre-droit au point 6,6. Les deux points extrêmes sont occupés au centre-gauche par le PRI qui faisait auparavant partie du groupe socialiste au Parlement européen et qui a rejoint la Fédération libérale dès sa constitution et par voie de conséquence le groupe libéral au Parlement européen; à droite par le VVD néerlandais qui fait partie de la coalition gouvernementale de son pays avec la CDA dont l'électorat (7,2) est très proche du sien. (*Voir tableau page suivante.*)

La disparité des électorats des deux plus grandes formations libérales, PR et parti libéral anglais, est clairement illustrée par la comparaison de la répartition de leurs électorats. L'électorat giscardien se distribue dans les colonnes 6 à 7 à 25 % chacune, 8 avec 21 % et 5 avec 14 % soit le total d'environ 85 %; à gauche c'est le vide, alors qu'à l'extrême droite on atteint 8 % à peu près. L'élec-



torat libéral anglais a un profil fort différent avec plus de 47 % qui se concentrent dans la colonne 5 et une couverture horizontale allant de l'extrême gauche (4 %) à l'extrême droite (8 %). Parti centriste, le LIB a une vaste capacité de recrutement d'un extrême à l'autre qui est un phénomène particulier au système de bipartisme imparfait britannique, où il représente un parti d'opposition et de protestation. Rien d'étonnant à ce que ses leaders se sentent fort éloignés du PR et que la cohésion ne soit pas facile à maintenir. Le programme de la fédération, l'esprit européen de ses dirigeants suffira-t-il à la tâche?

4. Stratégies électorales

A. Majorité et opposition en France

Les partis politiques sont à présent devant un choix des stratégies à suivre et devant un choix des thèmes de force pour la campagne électorale. L'option porte sur de nombreuses variantes à dominante nationale ou à dominante européenne. Les états-majors de partis ne sont pas face à un dilemme mais plutôt devant une gamme de lignes graduées avec la prédominance du cadre national ou du cadre européen. En effet, si l'on se réfère aux expériences des stratégies et des campagnes électorales dans des pays à structures fédératives ou régionalisées et qui offrent des exemples de comportements les plus proches de la situation créée par les élections européennes, on observe que les stratégies des partis à dimension nationale sont en réalité doubles, à la fois nationales et diversifiées, c'est-à-dire adaptées aux conditions des Länder ou des Cantons. Le dosage dépend largement du type des élections : aux Etats-Unis, seule l'élection présidentielle donne véritablement lieu à une campagne nationale menée par les deux candidats et leurs machines électorales. Les lignes et les thèmes principaux sont les mêmes avec des nuances propres à chaque région. Les élections de sénateurs ou de représentants qui se rapprochent davantage des élections au Parlement européen se déroulent en réalité au niveau des Etats selon quelques orientations communes et avec le soutien de personnalités politiques nationales dont le président lui-même. Malgré la diversité des Länders, le rôle du parti central est plus actif en Allemagne où on vote souvent — selon l'exemple anglais — pour élire un futur chancelier entre leaders des deux grands partis. Ces expériences non dépourvues d'intérêt, ne sont pas du tout comparable à la situation des élections européennes.

Sous toutes réserves, c'est encore l'expérience de la vie électorale suisse qui est la plus significative : bien que les élections y soient régies par une loi unique, les partis à dimension nationale sont des fédérations de partis cantonaux, la vie partisane se manifestant principalement à l'intérieur des Etats membres; de surcroît, en raison de la différence de langues, de religions et de mentalités, la campagne électorale — fort discrète selon le style suisse — est un ensemble de variations sur des thèmes communs. Cette diversité jointe à la multiplicité de partis — trois grands partis à dimension

nationale et sept à dimension limitée — préfigure quelques traits des élections européennes, tout en restant moins marquée par le rôle des idéologies, par la vigueur de la compétition qui s'amorce dans la Communauté ou par le débat qui s'engage sur l'avenir européen. En effet, la marge laissée aux controverses sur l'avenir est étroite, les habitudes de comportements étant stables et insérées dans une structure de pouvoir organisée; en revanche, les élections européennes ouvrent une série de perspectives pour l'Union, posant le problème du contenu et de l'avenir de la Communauté. Il ne s'agit pas d'un acte rituel mais d'un acte novateur, avec tout ce que l'après-élection comporte d'espoirs, de désillusions ou d'inconnues. Pour l'heure cependant, rares sont les formations politiques qui ont proposé des projets de société européenne répondant à la question fondamentale de savoir « quelle Europe ». Dans la société pluraliste, diversifiée à l'extrême bien que reposant sur un fond de culture commun, la réponse ne peut se concevoir simple, logique, faite de toutes pièces mais plutôt comme une longue suite de dialogues, de controverses et d'influences, formant un flux constant entre les conceptions diverses et les réalisations et les politiques concrètes. La campagne qui s'ouvre avec la participation active pour la première fois de partis politiques et de citoyens n'est qu'une première étape d'un débat général sur la forme, le contenu et l'avenir de la société européenne. Compte tenu de la diversité des mentalités, des traditions et des styles ainsi que des distances idéologiques, il est probable que cette campagne qui portera sur une série de grands thèmes communs interprétés dans diverses optiques partisanes, sera largement conditionnée par les contextes nationaux, voire régionaux. Les thèmes communs seront interprétés par des leaders de partis et des candidats fort différents, dans un esprit et dans un style diversifiés. Ni la présence des grandes familles politiques ni l'utilisation des mass media favorisant un langage commun ne semblent pouvoir faire converger ce riche débat vers quelques communs dénominateurs. La campagne électorale, comme l'Europe elle-même, porte les couleurs des peuples européens. Ainsi la campagne ne peut être qu'européenne et nationale, voire également régionale, la question étant de savoir si les partis mettront l'accent sur les éléments communs ou sur les aspects particuliers à chaque pays; si les partis d'une même fédération ou famille politique présenteront un front commun et feront campagne ensemble dans les différents pays de la Communauté ou si chaque parti mènera sa campagne dans son pays sous ses couleurs. L'analyse des programmes laissent entrevoir les intentions des partis membres des deux fédérations, les socialistes ayant opté

pour une déclaration commune et la mise au point des programmes propres aux partis membres.

Deux exemples pris en France illustrent les choix auxquels sont confrontés les partis politiques : stratégie électorale du PS et du PCF en parallèle avec le problème de la liste unique RPR/UDF. Le PS vient de refuser le projet de programme commun, qui était un compromis fade entre ses conceptions et les thèses du SPD. Cette décision ainsi que l'adoption d'une déclaration brève et générale définissent sa stratégie électorale : le PS présentera son propre programme, cherchant à préserver l'image qu'il a réussi à accréditer auprès des électeurs. En effet, il semble que dans l'immédiat, il lui eût été difficile de composer avec la social-démocratie sans risquer d'émousser son profil de parti socialiste de gauche ouvert à l'union avec le PCF. Connaissant la position du SPD sur ce point, celui-ci n'a pas manqué d'accuser le PS de « virage à droite » et de retour à la social-démocratie. Si la stratégie du PS l'a amené à prendre ses distances à l'égard des orientations de certains de ses partenaires au sein de l'Union socialiste européenne, cette ligne de campagne spécifique ne l'a nullement empêché, bien au contraire, de bénéficier de l'appui de tous ses partis frères notamment lors de la grande manifestation à Lille en novembre 1978 qui a marqué l'ouverture de la campagne électorale européenne. Sans perdre de son tranchant et de sa clientèle électorale qui se situe principalement à gauche quand elle ne se superpose pas — en partie du moins — à celle de son ancien partenaire de l'Union de la gauche, le PS cherche simultanément à exploiter son image traditionnelle de parti européen. En effet, on se souvient que d'après un sondage de Harris publié par *l'Express*, le PS est perçu par les électeurs français comme le parti le plus européen (53 %) après l'UDF (56 %) : les 3/4 de ses électeurs voient d'ailleurs en lui un parti favorable au renforcement de l'Europe. Dans la même voie, la manifestation de Lille avec la participation de dirigeants socialistes européens est un rappel de l'appartenance du PS à la grande famille socialiste, première force électorale dans la Communauté et premier groupe politique au Parlement européen. Le PS compte aussi sur le manifeste de la Confédération des syndicats européens pour mettre en évidence la place qu'il occupe dans la Communauté par contraste avec l'isolement du PCF. La stratégie du PS vise un objectif prioritaire : faire le plein des voix en mettant à profit la proportionnelle, apporter la preuve de sa puissance électorale et être en position de force face au PCF.

Le deuxième exemple concerne la majorité qui gouverne la France mais qui se trouve partagé sur la question de la liste unique. Les deux partenaires de la majorité ont, nous l'avons vu, des positions différentes sur et dans la Communauté : alors que les partis de l'UDF sont intégrés dans deux fédérations européennes distinctes, le RPR divisé sur l'Europe est membre du DEP composé de trois partis seulement. L'objectif que poursuit la stratégie de la liste unique semble double : l'unité de la majorité dans le soutien qu'elle apporte à la politique du président de la République; démonstration de la force électorale que représente la majorité. D'après le sondage de septembre 1978 publié par *l'Express*, 57 % des électeurs de la majorité préfèrent qu'elle présente une liste commune, 30 % deux listes distinctes et 13 % ne se prononcent pas. Fait intéressant, ce sont les électeurs RPR qui en plus grand nombre optent pour la liste commune. Leur choix apparaît logique lorsque l'on sait que 39 % de l'électorat tiendront compte au moment de voter plutôt des positions prises par les formations politiques sur l'Europe que de leurs préférences de politique intérieure, contre 33 % qui demeurent motivés par les choix de politique intérieure. Recueillie avant le début de la campagne électorale, ce n'est là qu'une indication préliminaire, mais qui recoupe les autres résultats de sondages que nous avons analysés. On peut supposer qu'en se rapprochant du jour des élections, l'intérêt pour la politique européenne augmentera probablement. C'est dire que l'image européenne d'un parti pourra être payante.

Or, aux yeux des électeurs français, l'UDF apparaît plus européenne (56 %) que le RPR (39 %) qui l'est davantage pour ses propres électeurs : 57 % estiment que le RPR est plutôt favorable à l'Europe. Si l'on en croit les indications de ce sondage, le RPR devrait soigner son héritage européen et pourrait tirer quelques bénéfices d'une liste unique. De toute évidence, cette solution implique une campagne positive à l'égard de l'Europe peu conforme à l'image offerte par le dernier congrès du RPR; elle suppose aussi un soutien accordé à la politique européenne du Président; et, enfin, elle a pour conséquence la désignation de candidats jouissant d'une réputation de pro-européens. Le non du RPR à la liste unique préfigure-t-il l'orientation de la ligne électorale du RPR? Si le RPR semble menacer l'union de l'Europe, l'Europe à son tour menace son unité. Mais il est trop tôt pour se faire une idée claire des stratégies électorales des uns et des autres, de nombreux partis ayant prévu de la définir au début de 1979. Entre-temps, Jacques Chirac a confirmé sa position dure à l'égard de la Communauté européenne.

B. Stratégies de rassemblement ou d'alliances

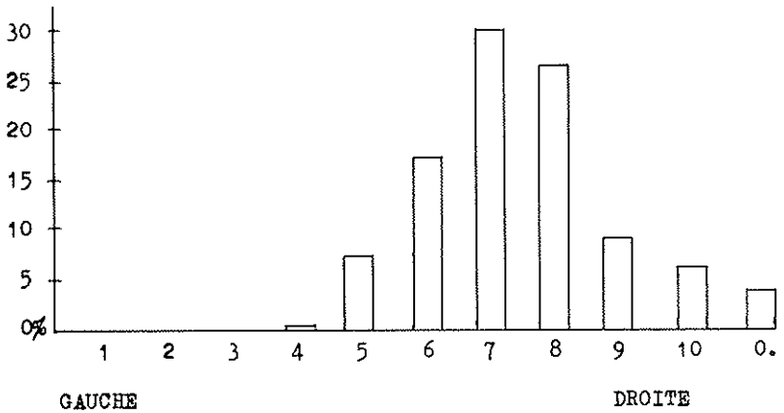
Une question plus fondamentale est soulevée par la stratégie de regroupement ou d'alliances qui s'inscrit dans une perspective à plus long terme. Lors de l'analyse des groupes politiques et des fédérations européennes, nous avons constaté qu'après l'élargissement de la Communauté en 1973, le groupe socialiste a pris la première place devant le groupe démocrate-chrétien qui avait été dès l'origine de la Communauté le groupe le plus important. D'autre part, le groupe libéral s'amenuise avec la création du DEP. Ainsi, dans l'ensemble, la gauche comprend deux groupes socialiste et comuniste, tandis que le centre et la droite sont organisés en quatre groupes, deux plurinationaux (démocrate-chrétien et libéral) et deux à dimension limitée, le DEP et les conservateurs européens. Cette configuration se reflète aussi dans les trois fédérations à dimension européenne et trois groupements à dimension limitée. Sans subir de modifications à la veille des élections, cette configuration pourrait cependant donner lieu à des regroupements ou à des alliances à l'avenir. Dans ce sens, une initiative a été prise par la CDU/CSU pour constituer une **Union démocratique européenne** et il existe des signes qui laissent supposer d'autres possibilités de rapprochements ou d'alliances. Nous nous proposons de les examiner brièvement à la lumière des distances entre électorats de partis politiques.

Face à la puissance des partis de gauche et leur concentration au sein de deux groupes politiques, les dirigeants CDU/CSU et les dirigeants conservateurs ont exprimé leur inquiétude en raison de la fragmentation du centre et de la droite. C'est ainsi que Mme Margaret Thatcher, tout en se félicitant de la formation du PPE lors de sa visite à la DC italienne à Rome en juin 1977, n'a pas manqué de souligner que les démocrates-chrétiens ne sont pas représentés en Grande-Bretagne et au Danemark, et que leur nombre en France est relativement petit. C'est pourquoi, elle estime nécessaire de bâtir une collaboration sur une base plus large si l'on ne désire pas laisser l'avantage à la gauche dans la Communauté. Tout en étant consciente des différences qui existent entre divers partis de centre et de droite, et de la connotation du « label » conservateur sur le continent, Mme Thatcher espère que la coopération pratique qui peut s'établir au cours de la campagne électorale pourra conduire après les élections à une alliance plus claire et plus ferme entre les partis de centre et de droite [1].

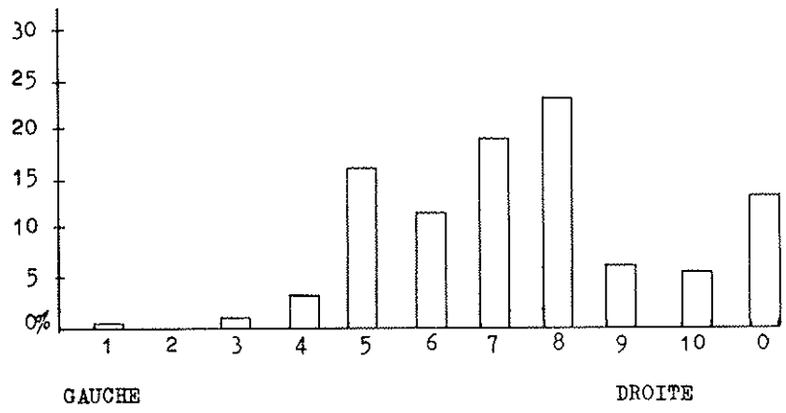
1. M. Thatcher, *Europe as I see it*, discours prononcé à Rome le 24 juin 1977, Luxembourg, Groupe conservateur européen, août 1977.

Position des électorats de deux grands partis membres de l'UDE (Union démocratique européenne)

UDR-RPR (France)



Parti conservateur (Grande Bretagne)



Réunis le lundi 24 avril 1978 à Salzbourg, dix partis démocrates-chrétiens et conservateurs ont créé l'Union démocratique européenne. Parmi ces partis figurent la CDU/CSU, le RPR, les partis conservateurs britanniques et danois ainsi que des partis de plusieurs pays dont le Parti démocrate-chrétien portugais [1]. Il paraît que la CDU elle-même a eu des hésitations à s'engager mais son leader aurait cédé aux pressions exercées par F.J. Strauss, le patron de la CSU et partisan convaincu du rassemblement de la droite et du centre. La DC italienne, les sociaux-chrétiens belge et néerlandais ont refusé d'y prendre part, suivis du PCS luxembourgeois et CDS français. D'autres partis se sont fait représenter mais ont opté pour le statut d'observateur, en particulier le PR français. La formation de l'union de la droite et du centre ou la stratégie du rassemblement qui conduit à la polarisation des forces politiques dans la Communauté ne va pas sans difficultés, bien qu'elle semble reposer sur une certaine convergence des clientèles partisanes.

Cette stratégie de rassemblement ne fait que reprendre une constatation générale : les électeurs de tous les partis appartenant à la démocratie chrétienne, à la fédération libérale ainsi qu'au DEP et aux conservateurs européens sont concentrés entre 5,0 et 7,5. Cependant, plus les électorats des partis se rapprochent du centre et du même coup des franges centristes des partis socialistes, moins il est probable que leurs partis acceptent d'entrer dans une grande formation dominée par la droite. C'est notamment le cas des partis tels que la DC italienne, le PRI et le Parti libéral britannique. D'autres facteurs interviennent qui incitent certains partis sociaux-chrétiens bénéluxiens à s'opposer à un tel rassemblement ou le PR français voire la CDU allemande à adopter une attitude de réserve ou d'expectative.

A titre d'exemple, nous retenons deux hypothèses de rassemblement, l'une qui s'inscrit dans la stratégie de l'UDE et l'autre plus d'école réunissant tous les partis du PPE aux côtés du DEP et des conservateurs européens.

On constate que les partis communautaires membres de l'UDE, à savoir la CDU/CSU (7,3), le RPR (7,1), les partis conservateurs britanniques (7,1) et danois (7,2) sont tous concentrés autour

1. *Le Monde* du 26 avril 1978. L'UDE réunit plusieurs partis membres en dehors de la Communauté (parti populiste autrichien, partis conservateurs norvégien, suédois, finlandais) ainsi que plusieurs observateurs (Parti populaire suédois, Nouvelle démocratie grecque, Démocratie chrétienne suisse, Union du centre démocratique espagnol, etc.).

du point 7,2. Seul le PR encore observateur est au point 6,6 et même plus au centre si l'on tient compte de la position de ses partenaires dans l'UDF. Les profils des électorats des quatre grands partis se ressemblent étrangement à quelques nuances près. La CDU/CSU et le Parti conservateur britannique bien qu'ayant la grande majorité de leur électorat à droite ont une distribution plus caractéristique des partis de rassemblement, quelques-uns de leurs électeurs se situant même à l'extrême gauche. De plus, le Parti conservateur a une clientèle centriste plus importante, 27 % de ses électeurs étant groupés dans les colonnes 5 et 6. D'autre part, les deux partis français ont des silhouettes similaires bien que celle du PR soit légèrement plus penchée vers le centre et abrite quelques électeurs qui se situent à gauche. Ce rassemblement des partis membres de l'UDE plus le PR représente environ 42 millions d'électeurs sur un total de 142 millions, soit environ 30 %.

On pourrait certes de la même façon examiner toute une série d'hypothèses plus ou moins vraisemblables ou possibles, aboutissant à des rassemblements de magnitudes diverses. Ainsi par exemple, la réunion des tous les groupements du centre et de la droite, les libéraux inclus, donnerait un assemblage de 77 millions d'électeurs, soit 54,4 %. Une autre hypothèse à peine plus réalisable consiste en une formation regroupant le PPE, le DEP et les conservateurs européens qui représente 57,7 millions de voix, soit 40,6 % de l'électorat communautaire. Si l'on se penche sur la structure socio-professionnelle de ces deux grands rassemblements, on constate une grande similitude malgré quelques écarts. Il apparaît donc une fois de plus que le profil socio-professionnel de la clientèle des partis tout en formant un élément important est loin d'être déterminant pour les choix idéologiques ou les comportements des électeurs. Face à la réunion de tous les groupements du centre et de la droite, on peut concevoir bien d'autres possibilités dont les unes fondées sur une évolution vers la polarisation des forces politiques et d'autres sur des restructurations partisanes autour du centre. Ainsi par exemple, l'Union de la gauche européenne que certains partis socialistes ou travaillistes et communistes semblent souhaiter, donnerait naissance à une force politique d'environ 64 millions d'électeurs représentant plus de 45 % de l'électorat communautaire.

En principe, de multiples combinaisons peuvent être conçues mais en réalité un nombre restreint seulement offre un degré élevé de probabilité. En effet, de nombreuses contraintes évoquées tout au long des analyses des familles et des partis, des groupes au Parlement européen et des fédérations européennes, limitent considérablement l'éventail des possibilités. Ainsi la stabilité des électeurs européens, le poids des partis et de leurs traditions, l'attraction exercée par des idéologies mais aussi par l'image et le symbole des partis sont autant de facteurs qui influent sur les combinaisons partisanes qui pourraient, sous la forme de scissions ou d'unions, s'inscrire dans les faits et modeler l'Europe politique.

Ces diverses combinaisons pourraient tendre à la bipolarisation des forces politiques ou au maintien du pluralisme des partis. Si quelques grandes formations politiques semblent attirées par la perspective du bipartisme à l'échelle européenne, d'autres s'y opposent en invoquant notamment le rôle joué dans divers pays par des forces du centre et de progrès. Cependant, en faisant abstraction des préférences des uns ou des autres, on ne peut que se rendre à l'évidence : la vie partisane dans les pays européens portent davantage la marque du pluralisme de partis que du bipartisme. Il est dès lors probable que, malgré une certaine tendance au rassemblement des forces politiques au niveau européen, on n'assiste pas dans un avenir prévisible à une bipolarisation mais à des rassemblements autour de quelques axes fondamentaux.

Conclusion

Regards sur l'avenir

Parvenu au bout de cette exploration, j'ai l'impression d'être à un point de départ : une étape décisive pour la démocratie européenne s'ouvre avec les élections : les citoyens se rapprochent de la Communauté et de ses institutions, les partis font leur rentrée dans la politique européenne et le Parlement devient une institution majeure. La démocratie européenne reçoit de surcroît une légitimité directe incontestable fondée sur un consensus général.

Quel sera le rôle du Parlement élu? En attendant que ses pouvoirs soient adaptés avec l'accord des gouvernements et des parlements nationaux, que sa participation législative ou son contrôle démocratique soient accrus, le Parlement peut développer une série de nouvelles activités : apporter sa contribution à l'innovation et à la réflexion, au dialogue et à la clarification des problèmes et des options controversées. Dans la démocratie moderne, le Parlement remplit une fonction fondamentale de source autonome d'information et de foyer de diffusion. C'est un centre privilégié d'échanges, de discussion et de communication qui, avec les réseaux qui l'entourent, forme un tissu essentiel de la démocratie européenne en formation.

Une deuxième constatation qui s'est imposée clairement est que l'Europe n'est le monopole d'aucune tendance politique ni d'aucun pays. Certes, la France et la Grande-Bretagne ont leur poids politique mais l'Allemagne dispose d'une économie puissante. Cependant, les moyens et petits pays ont su parfois infléchir de manière efficace le cours des affaires. De plus, malgré les relations continues qui existent entre la France et l'Allemagne il n'y a pas eu dans la Communauté de coalition permanente. La Communauté n'est pas non plus le monopole d'une formation politique : le débat européen a fréquemment divisé les partis entre eux autant que

dirigeants et électeurs d'un même pays. Néanmoins, une ligne de force plus favorable à la Communauté apparaît dans la plupart des formations politiques.

Le profil politique de la Communauté est marqué par les trois tendances traditionnelles, socialistes, démocrate-chrétienne et libérale, qui seules ont une dimension européenne et une implantation dans la majorité des pays de la Communauté. A elles trois, ces formations rassemblent plus des deux tiers de l'électorat européen. Les formations à dimension limitée sont constituées en revanche par un nombre restreint de partis dont la plupart représentent une force électorale importante dans leur pays. C'est ainsi que le groupe politique communiste qui comprend deux grands partis nationaux doit se contenter d'une place plus modeste dans la Communauté à moins de mettre en œuvre une stratégie d'alliances ou d'union de la gauche. Les conservateurs et le groupe de progrès dont le RPR est le principal membre sont confrontés à des choix semblables. Mais les stratégies des formations politiques ne modifient pas la structure de l'électorat communautaire qui, majoritaire au centre, se répartit graduellement au centre-droit et au centre-gauche en réduisant l'importance des extrêmes. Le profil politique de la Communauté est une combinaison équilibrée entre éléments novateurs et éléments modérateurs.

Le Parlement européen, qui est l'expression de la distribution des électeurs et de leurs choix, peut être un lieu de discussion des desseins et des options proposés par les diverses formations politiques. Cette confrontation ouverte aux porte-parole des associations et de l'opinion publique peut contribuer à la recherche d'une voie propre à l'Europe. Les élections donnent une chance aux Européens d'amorcer ce débat public et de participer aux choix successifs qui préfigurent leur avenir; cet avenir de la Communauté européenne que les trois quarts d'entre eux croient important pour leurs enfants. De l'Europe décadente, défunte ou interdite, ils ont une chance de faire une Europe vivante, terre promise.

Annexe 1

Liste des sigles non explicités dans le texte

ACP : (pays d') Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Convention de Lomé)
COREPER : Comité des représentants permanents
COPA : Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE
FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
GATT : General agreement on tariffs and trade
UNICE : Union des Industries de la CE
UCE : Unité de compte européenne = 6,024 Francs français
= $ 1,356 U.S.
TEP : Tonne équivalent pétrole
FEM : Fédération européenne des métallurgistes
FIGED : Fédération internationale des grandes entreprises de distribution
CISL : Confédération internationale des syndicats libres
ENI : Ente nazionale dei idrocarburi
IRI : Instituto per la riconstruzione industriale
PIB : Produit intérieur brut
PNB : Produit national brut
DGB : Deutsche Gewerkschaftsbund
UEDC : Union européenne démocrate-chrétienne
CED : Communauté européenne de défense

Annexe 2

Principaux partis politiques représentés dans les parlements nationaux

ALLEMAGNE : 3 partis

CDU/CSU : Chrislich-Demokratische Union/Chrislich-Soziale Union
FDP : Freie Demokratische Partei
SPD : Sozialdemokratische Partei Deutschlands

BELGIQUE : 12 partis

PSB : Parti socialiste belge
BSP : Belgische Socialistische Partij
CVP : Christelijke Volkspartij
PSC : Parti Social-Chrétien
PVV : Partij voor Vrijheid en Vooruitgang
PRLW : Parti des Réformes et de la Liberté de Wallonie
PLP : Parti de la Liberté et du Progrès
FDF : Front des Francophones
RW : Rassemblement wallon
VU : Volksunie
UDP : Union démocratique progressiste
PCB : Parti communiste belge

DANEMARK : 10 partis

KF : Det Konservative Folkeparti
S : Socialdemokratiet
V : Venstre, Danmarks Liberale Parti
RV : Det Radikale Venstre
SF : Socialistisk Folkeparti
CD : Centrum-Demokraterne

FRP : Fremskridtspartiet
KF(Chr) : Kristeligt Folkeparti
DKP : Danmarks Kommunistiskel Parti
VS : Socialiste de gauche

FRANCE : 7 partis

RPR : Rassemblement pour la République
PS : Parti socialiste français
MRG : Mouvement des radicaux de gauche
PCF : Parti communiste français
UDF : Union pour la démocratie française { PR : Parti républicain ; CDS : Centre des démocrates sociaux ; PRS : Parti radical-socialiste }
PSU : Parti socialiste unifié

GRANDE-BRETAGNE : 7 partis

CONS : Conservative Party
LAB : Labour Party
LIB : Liberal Party
SNP : Scottish National Party
Plaid Cymru (national gallois)
UUUC : Parti unioniste de l'Irlande du Nord
SDLP : Social-democratic and Labour Party (Irlande du Nord)

PAYS-BAS : 12 partis

CDA : Appel démocrate-chrétien { KVP : Katholieke Volkspartij ; ARP : Antirevolutionaire Partij ; CHU : Christelijk-Historische Unies }
PvdA : Partij van de Arbeid
PPR : Politieke Partij Radikalen
CPN : Communistische Partij van Nederland
DS70 : Democratisch Socialisten 70
D 66 : Democraten 66
SGP : Staatkundig Gereformeerde Partij
BP : Boerenpartij
GPV : Gereformeerd Politiek Verbond
PSP : Pacifistisch Socialistische Partij
RKPN : Rooms Katholieke Partij Nederland
VVD : Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

IRLANDE : 3 partis

FF : Fianna Fail
FG : Fine Gael
LAB : Labour Party

ITALIE : 10 partis

DC : Democrazia Cristiana
IS : Indipendente di Sinistra
SVP : Südtiroler Volkspartei
PSDI : Partito Socialista Democratico Italiano
PSI : Partito Socialista Italiano
PRI : Partito Repubblicano Italiano
PLI : Partito Liberale Italiano
PCI : Partito Communista Italiano
MSI : Movimento Sociale Italiano
DN : Destra Nazionale

LUXEMBOURG : 5 partis

PCS : Parti chrétien social
PD : Parti démocratique
POSL : Parti ouvrier socialiste luxembourgeois
PSD : Parti social-démocrate
PCL : Parti communiste luxembourgeois

Les Fédérations européennes

— Union des partis socialistes de la Communauté européenne
— Parti populaire européen (Fédération des partis démocrates-chrétiens) - PPE
— Fédération des partis libéraux et démocratiques de la Communauté européenne - FPLD

Les groupes politiques au Parlement européen

— Groupe socialiste
— Groupe démocrate-chrétien
— Groupe libéral et démocratique
— Groupe des démocrates européens de progrès (DEP)
— Groupe conservateur européen
— Groupe communiste et apparentés

Annexe 3

Échantillon des Euro-baromètres

L'échantillon couvre de façon représentative la totalité de la population des neuf pays de la Communauté âgée de quinze ans et plus.
L'échantillon de chaque pays est constitué à deux niveaux :

Régions et localités d'enquête.

Les statistiques de la Communauté européenne divisent l'espace européen en 120 régions. L'enquête a lieu dans 117 régions (Corse, Groenland et Val d'Aoste exceptés).
Chaque pays a constitué aléatoirement un échantillon-maître de localités d'enquête de telle sorte que toutes les catégories d'habitat soient représentées proportionnellement à leurs populations respectives.
Au total, les interviews de l'enquête Omnibus Européenne ont lieu dans pas moins de 1 100 points d'enquête couvrant les 117 régions de la Communauté.

Choix des personnes interrogées.

Les personnes interrogées sont toujours différentes d'une enquête à l'autre. L'échantillon-maître aléatoire évoqué ci-dessus indique le nombre de personnes à interroger à chaque point d'enquête. Au stade suivant, les personnes à interroger sont désignées :

— soit par un tirage au sort sur liste dans les pays où on peut avoir accès à des listes exhaustives d'individus ou de foyers : Belgique, Pays-Bas, Danemark, Luxembourg;

— soit par échantillonnage stratifié sur la base des statistiques de recensement, l'échantillon étant construit à partir des critères de sexe, âge et profession : France, Italie, Royaume-Uni, Irlande, Allemagne.

Population étudiée, taille des échantillons (Mai 1978)

	Population		Échantillon
	milliers	%	
B	7 582	3,84	1013
DK	3 909	1,98	991
A	48 507	24,54	1004
F	39 983	20,23	1276
IR	2 148	1,09	1008
I	42 194	21,35	1175
L	286	0,14	322
PB	10 115	5,12	1131
GB	42 910	21,71	1420
CE	197 634	100,0	9340

Taille des échantillons des Euro-baromètres utilisés

Nos	Date	Échantillon CE	France
4	novembre 1975	9500	1 276
5	mai 1976	8500	1 241
6	novembre 1976	9200	1 356
7	avril-mai 1977	9044	1 256
8	octobre-novembre 1977	8936	1 149
9	mai 1978	9340	1 276

Source : *Euro-baromètre* no 9

Annexe 4

LISTE DES TABLEAUX

Électeurs et sièges dans les pays de la Communauté 17
Systèmes politiques et économiques 41
Structures et typologie des systèmes démocratiques en Europe 46
Gouvernements de la IVe République (1945-1959) 50-51
Gouvernements de la Ve République (1959-) 52-53
Gouvernements Irlandais (1948-1978) 56
Gouvernements Britanniques (1946-1978) 58
Gouvernements Allemands (1949-1978) 60
Gouvernements Luxembourgeois (1946-1978) 62
Gouvernements Néerlandais (1946-1978) 66-67
Gouvernements Danois (1946-1978) 70
Gouvernements Belges (1946-1978) 72-73
Gouvernements Italiens (1946-1978) 74-75
Durée moyenne des gouvernements des États membres de la Communauté : 1946-1978 (nombre d'années) 78
Gouvernements actuels des États membres de la Communauté (décembre 1978) 80
Rang de classement des pays de la Communauté selon la satisfaction quant à la vie menée (1973-1978) 82
Rang de classement des pays de la Communauté selon la satisfaction quant au fonctionnement de la démocratie (1973-1978) 83
Rang de classement des pays de la Communauté selon l'insatisfaction quant à la démocratie et à la vie que l'on mène (mai 1978) 86
Changement de Société (mai 1978) 88
Composition du Parlement Européen 94
Approbation des initiatives et projets législatifs (Grande-Bretagne, Allemagne, France) 103
Étapes du processus de décision 119
Secrétariat Général 131
Degré de participation dans les commissions (mars 1978) 137
Budget communautaire et budget nationaux 147
Les recettes de la Communauté pour 1978 150
Recettes ventilées par pays en milliers d'UCE 150
Principaux éléments de dépenses du Budget de la Communauté en 1978 (en milliers d'UCE) 152
L'importance du rôle actuel du Parlement national et du Parlement européen (ensemble de la CE) 186
Importance du rôle actuel du Parlement national et du Parlement européen (par pays et par groupes de réponses) 187
Le rôle des Parlements 194
Représentants au Parlement européen selon les élections de 1974 en Grande-Bretagne 198

Systèmes électoraux nationaux 200-201
Lois électorales sur l'élection du PE 206-207
Adoption des lois électorales (suite et fin) 208-209
La fréquence de lecture des journaux quotidiens dans les pays de la Communauté européenne 216
Principaux quotidiens lus par les guides d'opinion 219
Durée de lecture et d'écoute 227
Propension à s'informer et jugement sur les moyens d'information 231
Pour ou Contre l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct 234
Rang des pays selon le classement de leurs électorats sur l'échelle gauche-droite et d'après leurs attitudes favorables à l'élection 236
Attitude envers l'élection du Parlement européen 239
L'importance d'aller voter à l'élection européenne (printemps 1977) 240
Évolution de l'intention de participer au vote aux élections européennes pour l'ensemble de la Communauté, 1977-1978 241
Participation électorale aux trois dernières élections législatives dans les pays de la Communauté 244
Répartition des catholiques et des protestants dans la CE 253
Fragmentation linguistique dans la Communauté 256
Situation de l'électorat socialiste dans la CE 263
Répartition de l'électorat démocrate-chrétien dans la CE 265
Situation de l'électorat libéral dans la Communauté 266
Le plus grand parti dans les pays de la Communauté selon les sièges et les voix (élections législatives 1974-1978) 272
Cumul des voix et des sièges des 2 et des 3 plus grands partis dans les pays de la CE 274
Membres des principaux partis de la Communauté (1977-1978) 280-281
Membres de 39 partis par rapport à leurs électeurs 282
Positions des principaux partis sur l'échelle gauche-droite selon les sondages 286
Échelle Gauche-droite 287
La position des électeurs européens sur l'échelle gauche-droite 296-297
Parlement européen : Groupe politique par nationalité 303
Parlement européen : Partis nationaux membres des groupes politiques (17 mars 1978) 306
Réunion des groupes politiques 310
Présidents des 12 commissions du PE (selon le groupe politique et la nationalité) 311
Répartition des délégués au Congrès de l'Union socialiste 330
Délégués au Congrès de la Fédération libérale 332
Répartition des électeurs communistes dans les pays de la Communauté (dernières élections législatives) 351
Position des partis socialistes européens sur l'échelle gauche-droite 356
Répartition des électorats des trois grands partis socialistes : PS, SPD et Labour sur l'échelle gauche-droite 357
Position des partis démo-chrétiens européens sur l'échelle gauche-droite 359
Répartition des électorats des deux grands partis démocrates-chrétiens sur l'échelle gauche-droite 360
Position des partis libéraux sur l'échelle gauche-droite 361
Répartition des électorats des deux grands partis libéraux sur l'échelle gauche-droite 362
Position des électorats de deux grands partis membres de l'UDE (Union démocratique européenne) 368

LA COMPOSITION, L'IMPRESSION ET LE BROCHAGE DE CE LIVRE
ONT ÉTÉ EFFECTUÉS PAR FIRMIN-DIDOT S.A.
POUR LE COMPTE DES ÉDITIONS
INTERNATIONALES ALAIN STANKÉ
ACHEVÉ D'IMPRIMER LE 16 FÉVRIER 1979

Imprimé en France
Dépôt légal : 1er trimestre 1979 — N° d'impression : 3650

Europe élections
de la démocratie européenne

Les principaux partis au Parlement européen

Belgique	Belgische Socialistische Partij	BSP
	Parti socialiste belge	PSB
	Christelijke Volkspartij	CVP
	Parti social-chrétien	PSC
	Partis libéraux : PRLW, PVV, PLP	
Danemark	Centrum-Demokraterne	CD
	Fremskridtspartiet	FRP
	Det konservative folkeparti	KF
	Socialdemokratiet	SD
	Venstre, Danmarks liberale parti	V
Allemagne	Christlich-Demokratische Union/Christlich-Soziale Union	CDU/CSU
	Freie Demokratische Partei	FDP
	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	SPD
France	Parti communiste français	PCF
	Parti républicain	PR
	Parti socialiste	PS
	Mouvement des radicaux de gauche	RG
	Réformateurs et démocrates sociaux	RDS
	Rassemblement pour la République	RPR
	Union pour la Démocratie française	UDF
Irlande	Fianna Fail Party	FF
	Fine Gael Party	FG
	Labour Party	Lab.
Italie	Democrazia cristiana	DC
	Democrazia nazionale	DN
	Partito comunista italiano	PCI
	Partito liberale italiano	PLI
	Partito repubblicano italiano	PRI
	Partito Socialista Italiano	PSI
	Partito Socialista Democratico Italiano	PSDI
Luxembourg	Parti chrétien social	PCS
	Parti démocratique	PD
	Parti ouvrier socialiste luxembourgeois	POSL
Pays-Bas	Christen-Democratisch Appel	CDA
	Katholieke Volkspartij	KVP
	Partij van de Arbeid	PvdA
	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	VVD
Grande-Bretagne	Conservative and Unionist Party	Cons.
	Labour Party	Lab.
	Liberal Party	Lib.
	Scottish National Party	SNP

Les Fédérations européennes

Union des partis socialistes de la Communauté européenne
Parti populaire européen
Fédération des partis libéraux et démocratiques de la Communauté européenne

au-delà du miroir

Communication, information, messages. Jamais la société ne s'est autant interrogée sur elle-même. Par l'utilisation des techniques innombrables qui renvoient des images de la réalité sociale. Prismes déformants, images transfigurées par les idéologies. Une interprétation existe, peut-être. Il faut tenter de la saisir.

La communication verbale et non verbale est devenue le lieu privilégié de toute explication de la société, de sa reproduction, de son changement. Par-delà les gestes, par-delà l'écume des mots, par-delà la magie des discours se fabrique la trame réelle du quotidien qu'il faut redécouvrir.

"Au-delà du miroir" une relation simple et originale d'événements complexes.

Francis Balle Jean-Marie Cotteret

Dusan Sidjanski

Professeur de science politique
à la Faculté des sciences économiques
et sociales de l'Université de Genève.
Directeur du Département de science politique.
Professeur à l'Institut universitaire
d'études européennes.