POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

Nouvelle édition 1981

2

le parlement européen

m. couve de murville, a. spinelli	**quelle Europe ?**
georges vedel	**supranationalité**
jean-françois picard	**pouvoirs de l'Assemblée**
j. boulouis j. germain	**les institutions**
p. dabezies, h. portelli	**les droites, les gauches**
nicos poulantzas	**les classes et l'Europe**
r. ingelhart, j.-r. rabier	**les électeurs européens**
j. jaffré a. kremer	**élections - élus**
m. bettati : entretien avec	**Simone Veil**

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Jean-Luc Parodi, Hugues Portelli.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevrillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean Raes, René Rémond,
Jacques Rigaud, Jacques Robert,
Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzenberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Service des Périodiques
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (326-22-16)
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

1980	(4 numéros de 200 pages)			
	France	**160 F**	Etranger	**195 F**
1981	—	**170 F**	—	**200 F**
1982	—	**190 F**	—	**230 F**

REVUE TRIMESTRIELLE

PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

POUVOIRS

2

Le parlement européen



Presses Universitaires de France

ISSN 0152 0768

2e édition : 4e trimestre 1981
© Presses Universitaires de France, 1977
108, Bd Saint-Germain, 75006 Paris

Sommaire

PERMANENCES

Maurice COUVE DE MURVILLE / Altiero SPINELLI. — Débat : Quelle Europe ? 7

Georges VEDEL. — Les racines de la querelle constitutionnelle..... 23

Jean-François PICARD. — Les pouvoirs du Parlement européen. 37

Pierre DABEZIES, Hugues PORTELLI. — Les fondements de la querelle politique..... 53

Le Parlement européen vu par... PIEM..... 54

Entretien avec Nicos POULANTZAS : Partis politiques et classes sociales face à l'Europe..... 77

Jean GERMAIN. — Les institutions de la Communauté européenne. 87

Tableaux : Répartitions politique et nationale..... 103

Les projets d'unification politique de l'Europe..... 107

ÉVOLUTIONS

Jean BOULOUIS. — Note sur le non-effet de l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée 111

Ronald INGLEHART, Jacques-René RABIER. — Les abstentions à la première élection du Parlement européen 117

Jérôme JAFFRÉ. — L'élection européenne du 10 juin 1979, les prolégomènes de l'élection présidentielle 133

Alain KREMER. — Référence politique et référence nationale. Eléments pour un bilan de la pratique politique à l'Assemblée des Communautés européennes..... 151

Simone VEIL. — Bilan critique, réponses à Mario Bettati..... 159

Le Parlement européen

En 1979, l'Assemblée des Communautés européennes, qui s'était de longue date autoproclamée « Parlement européen », a été élue au suffrage universel direct. Les voix ne manquèrent alors pas pour annoncer et parfois dénoncer la perspective d'un glissement progressif vers une Europe fédérale dont l'Assemblée serait la constituante. Querelle au cœur du mythe européen et qui bouscule les clivages politiques habituels.

Rappelons deux exemples. Le 6 décembre 1978, Jaeques Chirac lance « l'appel de Cochin » dans lequel il critique implicitement giscardiens et socialistes : « Comme toujours, quand il s'agit de l'abaissement de la Francc, le parti de l'étranger est à l'œuvre, avec sa voix paisible et rassurante. Français, ne l'écoutez pas. » Le 11 décembre 1978, 86 députés communistes et 150 députés chiraquiens adoptent une proposition de loi RPR qui interdit le financement communautaire des campagnes électorales. Georges Marchais souligne : « Ce n'est pas la première fois dans l'Histoire que nous nous retrouvons quand les intérêts fondamentaux de la France sont en jeu. »

Et pourtant, en juin 1979, les élections européennes semblent exprimer plutôt les désaccords de politique intérieure. Valéry Giscard d'Estaing peut souligner, le 15 mai 1979, que « jamais, dans notre pays, le consensus sur l'Europe n'a été aussi grand. Personne, qu'il ait voté pour ou qu'il ait voté contre, ne propose aujourd'hui de sortir du Marché commun. Personne (...) ne propose aujourd'hui de modifier le traité de Rome ».

Et pourtant, le 23 juin 1981, l'entrée de ministres communistes dans le second gouvernement du septennat de François Mitterrand suit une déclaration commune du Parti socialiste et du Parti communiste français qui exprime ce consensus : « Les deux partis soutiendront activement la participation de la France à la CEE, à ses institutions, et à ses politiques communes, dans le respect de sa liberté d'action et de ses légitimes intérêts. »

Ainsi va le débat européen, refoulé puis repris au gré de la conjoncture. Ce numéro de *Pouvoirs* en exposait les racines dès septembre 1977. Il est ici publié à nouveau et enrichi, par des analyses sur les premières élections européennes et des tentatives d'explication sur ce qui, par rapport à nombre de pronostics, apparaît bien comme la stabilité institutionnelle de l'Europe.

Ph. A., O. D.

LE PARLEMENT EUROPÉEN EST ÉTUDIÉ PAR

Mario BETTATI (1937), professeur de droit international à l'Université de Paris-Sud.

Jean BOULOUIS (1923), professeur à l'Université de Paris II.

Maurice COUVE DE MURVILLE (1907), docteur en droit. Ministre des Affaires étrangères (1958-1968). Premier ministre (1968-1969). Député RPR de Paris. Président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale. *Une politique étrangère*, 1971. Conseiller de Paris.

Pierre DABEZIES (1925), directeur du Centre d'Etudes politiques de Défense à l'Université de Paris I. Conseiller de Paris (gaulliste de gauche), élu député en juin 1981.

Jean GERMAIN (1949), maître-assistant de droit public à l'Université de Tours.

Ronald INGLEHART, professeur de science politique aux Universités de Ann Arbor (Michigan), Genève (Suisse) et Mannheim (Allemagne).

Jérôme JAFFRÉ (1949), directeur des études politiques à la SOFRES.

Alain KREMER (1941), diplômé de l'IEP de Paris, prépare une thèse sur les pouvoirs de l'Assemblée des Communautés européennes.

Jean-François PICARD (1948), agrégé de droit public. Enseigne à l'Université de Clermont I. A publié de nombreux articles de droit financier et fiscal européen.

Hugues PORTELLI (1947), maître de conférences en science politique à l'Université de Perpignan. Spécialiste du marxisme italien et de l'Europe du Sud sur lesquels il a publié de nombreux ouvrages.

Nicos POULANTZAS (1936-1979). Sociologue grec, il vécut en France de 1960 à sa mort. Maître de conférences de sociologie à Paris VIII et chargé d'enseignement à l'Ecole pratique des Hautes Etudes. *Pouvoir politique et classes sociales* (1968), *La crise de l'Etat* (1976).

Jacques-René RABIER (1919), conseiller spécial de la Commission des Communautés européennes pour les études d'opinion publique, anime un ensemble de recherches sur les attitudes et comportements socio-politiques dans les pays de la Communauté.

Altiero SPINELLI (1907), ancien vice-président de la Commission des Communautés. Député de la gauche indépendante italienne, élu sur les listes du Parti communiste Italien. Un des responsables pour l'Italie du Mouvement européen.

Georges VEDEL (1910), agrégé de droit public. Professeur à l'Université de Paris II. *Manuel élémentaire de droit constitutionnel* (1949), *Droit administratif*, 1976, 6e éd.

Simone VEIL (1927), magistrat, ancien ministre de la Santé (1974-1979), président du Parlement européen.

MAURICE COUVE DE MURVILLE
ALTIERO SPINELLI

Débat : quelle Europe ?

M. Maurice COUVE DE MURVILLE, longtemps ministre des Affaires étrangères du général de Gaulle et défenseur toujours fidèle de sa politique européenne, et M. Altiero SPINELLI, ancien vice-président de la Commission des Communautés, député de la gauche indépendante élu sur les listes du PCI dont il défend les positions pro-européennes, illustrent dans notre débat l'originalité des clivages dans la querelle européenne.

Selon la formule de *POUVOIRS*, il s'agit d'un « débat écrit », c'est-à-dire que nous avons demandé à ses protagonistes de répondre aux mêmes questions : sur l'idéal européen, l'élection du Parlement et la souveraineté des Etats, l'indépendance de l'Europe, son élargissement au Sud, la construction européenne et le socialisme.

QUESTION 1. *L'idéal européen a-t-il la même force aujourd'hui que dans les années 1950 ? La construction européenne est-elle une nécessité inéluctable ? Dans son état actuel vous semble-t-elle avoir réalisé les potentialités du traité de Rome ?*

Maurice COUVE DE MURVILLE. — L'idéal européen, je pense que c'est l'idée d'une union des pays européens occidentaux. Une idée exprimée souvent depuis des générations par quelques grands esprits, mais qui n'a jamais pris vraiment corps dans l'opinion. Après la dernière guerre, deux facteurs lui ont donné une actualité et ont conduit à chercher à en faire un début de réalité.

Le premier facteur était le désir de régler une bonne fois pour toutes le problème allemand : insérer l'Allemagne occidentale (on ne mettait pas en doute le caractère définitif de la division de l'Allemagne) dans un ensemble de pays occidentaux pour l'encadrer et la contrôler, la base de l'opération étant la réconciliation franco-allemande.

Le second facteur était la volonté des Etats-Unis, désireux à la fois que les pays européens réunis deviennent économiquement plus viables, donc n'aient plus besoin d'être du point de vue financier soutenus par eux, et que, ainsi réunis, ils soient politiquement et militairement mieux contrôlables.

De là sont venus les premiers balbutiements de la « construction européenne ». Mais du fait même de ces velléités, des espoirs ont été créés dans l'opinion, notamment chez les jeunes, et ont contribué à faire apparaître la notion d'un idéal européen en soi, dégagé du contexte politique que je viens de rappeler et dont la plupart des gens ne sont pas, ou ne sont plus, conscients.

Il n'en est cependant résulté rien qui soit comparable à ces grands mouvements qui, parfois dans l'histoire, emportent tout. Puis la réaction est venue. Les difficultés quotidiennes, marquées par les interminables discussions de Bruxelles, ont agacé et lassé, tandis que jamais, sur le plan politique, c'est-à-dire celui des gouvernements, n'est apparue une volonté européenne, j'entends une volonté d'être soi-même et d'agir en conséquence.

Ceci dit, il existe pourtant des réalités, donc des ouvertures sur l'avenir. Elles se rencontrent dans le domaine économique, mais c'est déjà très important. Il s'agit bien entendu du Marché commun.

Celui-ci a été pendant ses dix premières années une éclatante réussite. Qu'ensuite il ait survécu à la crise mondiale en dépit de l'élargissement et des voies divergentes prises par ses membres est un autre succès, une manière de miracle. Cela prouve, non que l'Europe est une nécessité inéluctable — qui oserait l'affirmer ? —, mais que les pays qui la composent ont conscience de leurs intérêts communs et éprouvent le besoin de « se sentir les coudes ».

Le principal danger pour l'avenir est sans doute la dilution par l'élargissement continu, entraînant l'évolution vers une simple zone de libre-échange. Il faudrait pour y parer une volonté politique, celle d'être unis et indépendants vis-à-vis de l'extérieur, volonté qui ne se manifeste pas, comme en témoignent les mornes réunions du « Conseil européen ».

Autrement dit, dans la mesure où elles sont économiques, les potentialités du traité de Rome sont à ce jour en voie de réalisation, sous réserve de ce qui précède. Par contre ceux qui pensent qu'elles étaient aussi politiques doivent être déçus.

Altiero SPINELLI. — Dans les années cinquante l'idéal européen semblait plus fort qu'aujourd'hui parce qu'il avait l'impétuosité des entreprises politiques nouvelles, et que ses adversaires — les conservateurs nationaux — ne s'attendaient pas à ce que l'Europe sorte du royaume des rêves et commence à s'incarner.

En réalité, pour l'idéal européen ne se battaient alors que des petits mouvements d'avant-garde et quelques hommes d'Etat de six pays qui constataient par expérience directe l'impuissance de leurs Etats devant certains grands problèmes politiques, économiques et militaires. Sous l'impulsion de leurs initiatives l'idéal européen avait été adopté par les partis catholiques et par une partie des modérés, des conservateurs et des socialistes. La gauche était divisée en France, hostile en Allemagne et en Italie. Personne n'aurait su dire alors si cet idéal aurait eu la force de survivre, ou s'il ne se serait pas dissous comme une mode éphémère d'après-guerre.

Aujourd'hui l'impétuosité d'antan a disparu, mais un noyau de réalité européenne existe et constitue un centre de ralliement et de coagulation pour toute initiative nouvelle ; les pays membres de la Communauté sont à présent neuf ; et trois autres demandent à y entrer ; la gauche est devenue dans sa majorité pro-européenne, les communistes français, jusqu'à une date récente, et une fraction des travaillistes anglais étant restés les seuls à mener une bataille

d'arrière-garde en faveur d'un impossible nationalisme de gauche ; les syndicats se sont organisés sur une base européenne, en surmontant leurs dissensions idéologiques... ; *last but not least*, tous — amis et ennemis — savent désormais que l'idéal européen a une étrange vitalité, qu'il est capable de surmonter ses défaites, qu'il est devenu une donnée permanente de la conscience politique de nos peuples.

Limiter certains pouvoirs des Etats de l'Europe occidentale est une nécessité pour plusieurs raisons, mais surtout parce que : 1) la convergence et l'intégration progressive et permanente de nos économies — sans quoi la déchéance nous attend — ne peuvent être garanties par un concert d'Etats souverains en matière de politique économique ; 2) une Europe morcelée en Etats souverains ne pourrait pas tenir tête à la pression internationale provenant des superpuissances et des pays en voie de développement ; 3) si le principe de l'Etat-nation souverain reste la pierre d'angle de l'ordre européen il s'ensuit, avec une logique que l'histoire rend effroyable, que la nation d'Europe la plus nombreuse, la plus industrialisée, la plus disciplinée, est la seule à ne pas avoir réalisé ce principe, que l'Allemagne donc serait condamnée à revenir à une politique de revendications nationalistes.

Si la limitation des souverainetés nationales est une nécessité, cela ne veut pas dire que la construction européenne — c'est-à-dire la limitation réalisée par et pour les Européens — soit une nécessité. Elle n'est qu'une option possihle, l'autre étant la limitation faite par la puissance qui exerce, depuis 1945, un rôle impérial en Europe occidentale, à savoir les Etats-Unis.

Les traités de Rome ont donné tout ce qu'ils pouvaient donner. Devant les nouvelles tâches, la Commission est un quasi-exécutif sans enracinement politique, le Parlement européen est un quasi-Parlement sans légitimation démocratique et par conséquent sans force, le Conseil dans ses manifestations protéiformes est une monstruosité du droit constitutionnel prétendant diriger les affaires de la Communauté avec le système du *liberum veto*.

Un saut qualitatif s'impose, et c'est là la raison profonde qui a obligé les gouvernements, après une résistance de vingt ans, à se souvenir de la dernière potentialité non encore exploitée des traités de Rome et à accepter l'élection directe de l'Assemblée qui est censée « représenter les peuples des Etats réunis dans la Communauté ».

2. *L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct est-elle susceptible de changer la nature de la CEE et, à terme, de substituer une souveraineté européenne à la souveraineté des Etats ?*

Maurice COUVE DE MURVILLE. — L'élection de l'Assemblée européenne est en effet à l'ordre du jour. Elle est surtout désirée — c'est la véritable raison de la décision prise au plan gouvernemental — par les parlementaires. Ceux-ci y voient une occasion de s'affirmer, de prendre de l'importance, voire de tenir la dragée haute à leurs gouvernements. En fait, la mesure est, suivant les pays, présentée et interprétée de manière fort différente.

Pour les uns, Italie, Benelux (l'Allemagne est bien plus prudente), il s'agit d'un changement de fond. Le « Parlement », comme ils disent, se comportera, une fois élu, comme un vrai Parlement. C'est tout juste s'il ne s'érigera pas en Constituante. De toute façon il s'arrogera les pouvoirs de la souveraineté puisqu'il représentera les peuples européens et sera la seule institution européenne de cette nature. On pourra alors parler d'une véritable Europe et tout sera transformé.

Pour les autres, Grande-Bretagne, France, Danemark, il n'est pas question que l'Assemblée élue fasse autre chose que ce qu'elle fait actuellement. Autrement dit les débordements sont exclus. On accepte la mesure simplement parce que les autres la réclament avec intransigeance. De toute façon d'ailleurs, rien ne serait changé dans les faits, puisque les Etats européens, c'est-à-dire les nations, ne seront en rien ni modifiés, ni affaiblis, et qu'ils n'ont pas la moindre intention de disparaître.

Voilà une belle matière à controverse. Jamais une décision prise dans le domaine des affaires européennes ne l'aura été dans une telle équivoque et ne prêterait, si elle venait à être appliquée, à plus de contradictions et de conflits. En réalité on aperçoit mal ce qu'une Assemblée, même élue, pourrait faire sans l'accord de tous les pays qu'elle représente, même si elle est censée représenter non pas ces pays, mais l'ensemble d'entre eux.

C'est dire que parler à ce propos de souveraineté européenne serait plus qu'irréaliste. On pourrait imaginer, cela s'est produit, qu'une Assemblée élue sur une base nationale soit très vite capable de s'affirmer et de tout emporter parce qu'elle est portée par l'opinion publique. Par contre une Assemblée de caractère international,

puisque c'est de cela qu'il s'agirait, même si elle trouvait en son sein une majorité pour prétendre à la souveraineté, se noierait vite dans les conflits et dans l'impuissance, parce qu'elle se heurterait aux nations européennes et à leurs gouvernements légitimes. Ce ne serait pas un conflit entre des souverainetés nationales et une souveraineté européenne, car la légitimité ne serait pas du côté de l'Assemblée.

Altiero SPINELLI. — La Communauté est une pièce dont les acteurs ont été jusqu'à présent une bureaucratie européenne, des sections de bureaucraties nationales, quelques hommes d'Etats nationaux (les ministres des Conseils) et européens (les commissaires), quelques parlementaires sans mandat précis, quelques juges. Ces acteurs jouent en vase clos, dans des débats presque tous secrets, autour de compromis secrets, sans contact avec l'opinion publique, sans engagements des sentiments populaires et des forces politiques.

Avec l'élection directe du Parlement européen un nouvel acteur montera sur la scène : une assemblée qui se considérera et sera dotée d'une légitimation européenne, dont l'élection aura engagé les partis, dont les membres sauront que dans cinq ans ils devront briguer leur réélection. La perspective s'ouvrira de carrières politiques européennes, donc d'un double courant d'influences réciproques entre électeurs et élus. Les problèmes et les besoins à dimension européenne auront enfin à leur disposition des instruments qui leur permettront de prendre forme politique et de s'exprimer.

Or dans l'histoire des démocraties naissantes on rencontre des Parlements élus qui ont gagné ou qui ont perdu leur bataille pour leur pouvoir, mais je ne crois pas qu'on en rencontre qui ne l'aient pas livrée. Bien sûr, le jour de son inauguration le Parlement européen ne possédera pas un brin de pouvoir au-delà de ceux du Parlement actuel, mais l'on sera bien étonné s'il ne revendique très rapidement le droit de participer à la formation des politiques communes et à un travail constituant, pour doter la Communauté d'institutions capables de faire ces politiques. Il y sera d'autant plus incité par le spectacle d'Etats qui ne peuvent plus renoncer à se poser des problèmes en termes et dimensions européens et d'un Conseil qui prétend diriger l'Europe et traiter ses problèmes mais a mis désormais à nu son impuissance radicale.

Le Parlement européen ne pourra pas ne pas poser le problème du transfert de certains éléments de la souveraineté des Etats à un

pouvoir démocratique européen. La ratification de telles propositions par les Parlements nationaux dépendra de leur contenu et du niveau de consensus populaire que l'idéal européen aura atteint grâce à la campagne électorale et à l'activité de la première assemblée ayant le droit de parler au nom du peuple européen.

En tout cas il ne s'agirait jamais d'abolir les souverainetés nationales, mais de les limiter. La souveraineté mythique des rois absolus et des nations prétend être indivisible, mais la souveraineté réelle, surtout dans les Etats démocratiques, est toujours divisée et divisible. Dans une Europe unie chacun sera en même temps citoyen de son Etat et de la Communauté, c'est-à-dire doté de certains droits et devoirs à l'égard de la Communauté. Dans leurs sphères respectives Etats membres et Communautés seront chacun souverain.

3. *Peut-on construire une Europe qui ne soit ni soviétique ni américaine ? Dans ce cas, quel type de relations pourrait-elle entretenir avec les deux Grands ? L'Europe doit-elle avoir des rapports privilégiés avec le Tiers Monde ? Les risques d'une hégémonie allemande sont-ils fondés ?*

Maurice Couve de Murville. — C'est tout le problème de ce que l'on appelle l'Europe politique. A ma connaissance il n'a encore jamais été formulé que par la France. Du point de vue français, si l'Europe occidentale entend s'unir pour définir sa politique étrangère, c'est afin que cette politique soit la sienne, non pas celle des Etats-Unis ou de l'Union soviétique. C'est ce que la France a toujours demandé, et elle le fait parce qu'elle pense que nos pays réunis, plus forts tous ensemble que chacun d'eux individuellement, seraient mieux à même d'affirmer leur indépendance et de faire entendre leur voix dans le monde. Si par contre il s'agissait de s'unir simplement pour faire ce que la plupart font chacun de son côté, c'est-à-dire suivre systématiquement la politique américaine, ce ne serait vraiment pas la peine d'entreprendre un tel effort. Le même raisonnement vaudrait bien sûr pour la politique soviétique, mais c'est évidemment une hypothèse d'école.

Si un jour cette Europe européenne dont nous parlons venait à exister, elle entretiendrait avec Washington et Moscou des relations normales sur un pied d'égalité. Cela ne l'empêcherait pas évidemment de conserver ses alliances, autrement dit de demeurer l'alliée des Etats-Unis, puisque cette association est une condition de l'équilibre européen et mondial, compte tenu de l'énorme masse que représente en Europe l'Union soviétique. Mais ce serait alors une alliance sur un pied d'égalité, même si l'arme nucléaire continuait à être refusée à l'Allemagne.

L'Europe doit porter un intérêt majeur à ses relations avec le Tiers Monde. D'abord parce que bien des pays qui la composent ont été jadis des Empires coloniaux et qu'il en subsiste pour eux à la fois des liens et des devoirs. Aussi parce que c'est le bon sens. Comment imaginer un monde en paix sans une coopération étroite entre développés et sous-développés ? Comment penser qu'une véritable Europe n'en ferait pas une pierre angulaire de sa politique ?

Le problème allemand restera toujours pour l'Europe le problème

fondamental. Du point de vue allemand, il sera posé aussi longtemps que ne sera pas intervenue une solution de ce problème acceptée par tous les Allemands. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, encore que bien peu en France et ailleurs s'en rendent compte, tant ils sont accoutumés à l'idée que la situation présente ne changera pas. Les Russes, eux, le savent et n'ont aucune intention de relâcher leur vigilance fondée sur une position de force. C'est d'ailleurs le résultat fondamental de la Conférence d'Helsinki, autrement dit la confirmation du *statu quo* territorial en Europe.

Lorsqu'en France aujourd'hui on parle d'hégémonie à propos de l'Allemagne, c'est en pensant à la puissance économique de la République fédérale et au poids qu'elle pèse de ce fait dans le Marché commun. Ceci n'est que la conséquence de nos propres faiblesses. Le vrai problème d'une hégémonie ne se poserait qu'après une réunification à laquelle personne ne songe de nos jours, à l'exception sans doute des Allemands eux-mêmes.

Altiero SPINELLI. — Si l'Europe occidentale reste incapable d'atteindre son unité politique réelle (c'est-à-dire fédérale, non celle du plan Fouchet ou du rapport Tindemans), elle sera inévitablement dominée par les Américains — si l'équilibre entre Etats-Unis et URSS reste tel qu'il est — ou bien par l'URSS — si les Etats-Unis subissent pour une raison quelconque une éclipse majeure de leur puissance.

L'Europe occidentale politiquement unie, ayant la responsabilité de sa politique étrangère et de sa politique militaire, deviendra capable d'avoir une politique de défense adéquate et dotée de crédibilité, c'est-à-dire fondée sur un juste mélange d'alliances, d'amitiés et de forces militaires propres et appropriées. Une telle Europe ne serait ni soviétique ni américaine, mais européenne, parce qu'elle aurait conscience et de sa force et de sa dignité.

Tant que les relations actuelles entre Etats-Unis et URSS seront ce qu'elles sont aujourd'hui, tant que leurs systèmes politique et économique seront ce qu'ils sont à présent, l'Europe unie devrait et pourrait avoir avec les Etats-Unis politiquement une alliance dans l'égalité et non dans la dépendance, économiquement des relations intenses mais sans positions dominantes de sociétés multinationales. Avec l'URSS, l'Europe devrait et pourrait développer tout le programme d'action établi à Helsinki. L'Europe rencontrerait des difficultés non négligeables à établir de tels rapports aussi bien avec

les Etats-Unis qu'avec l'URSS, mais elle aurait l'autorité suffisante pour en obtenir le respect, et pour les respecter elle-même.

La Communauté actuelle a déjà réussi à établir des rapports privilégiés avec une partie du Tiers Monde. Elle pourrait en avoir avec tout le reste parce qu'elle a sur les deux superpuissances l'avantage double d'être le marché le plus important pour le commerce international des pays en voie de développement et d'être en même temps en mesure de coopérer à leur développement sans susciter l'appréhension politique qui est engendrée par toute action des superpuissances.

Nous avons déjà vu que si l'Europe reste désunie, l'Allemagne sera condamnée à refaire une politique de revendications nationales, et, à cette fin, à s'efforcer de conquérir des positions dominantes qui lui permettent de les réaliser.

De même, si l'Europe était unie sous l'hégémonie impériale américaine, la République fédérale serait le vassal privilégié, et servirait sans doute comme un des instruments de domination de la puissance impériale.

Si l'Europe est unie par les Européens dans des structures fédérales démocratiques, le contrôle sur l'économie, sur la politique extérieure, sur les forces armées, serait dans les mains du pouvoir fédéral, au sein duquel les Allemands seraient certes influents, mais incapables d'exercer une position hégémonique.

4. *Faut-il ouvrir la CEE aux pays de l'Europe du Sud ? Dans ce cas, les contradictions économiques, socio-culturelles et politiques entre Europe du Nord et du Sud ne risquent-elles pas de conduire un jour à des fractures, voire à une opposition entre deux entités antagonistes ?*

Maurice COUVE DE MURVILLE. — La Grèce, le Portugal, bientôt l'Espagne, un jour peut-être la Turquie sont ou seront candidats à l'entrée dans le Marché commun. Deux observations préliminaires s'imposent pour le cas où ces candidatures recevraient un accueil favorable.

En premier lieu ces pays ne sont pas en état de participer normalement à la Communauté, c'est-à-dire de mettre en œuvre toutes les dispositions du traité de Rome. Ceci est vrai économiquement, socialement, pour ne pas dire politiquement. Déjà la Grande-Bretagne bénéficie à bien des égards d'un régime particulier, sans compter qu'elle parvient à transformer en sa faveur les règles qui pourraient la desservir. Qu'en serait-il de tous les nouveaux adhérents ? Le minimum est qu'ils ne seraient pas avant longtemps en état de devenir des membres à part entière.

En second lieu une Communauté de onze, douze ou treize membres serait en pratique presque impossible à conduire. Les institutions telles qu'elles existent seraient submergées par le nombre. L'élargissement de six à neuf a déjà créé des difficultés dont nous ne sommes pas sortis : elles permettent d'imaginer ce qu'il en serait d'un nouvel élargissement.

Parler d'Europe du Nord contre Europe du Sud, d'autre part, n'est pas une manière réaliste de poser les problèmes, car ces deux soi-disant Europe ne sont pas des entités organisées dont les membres seraient solidaires. C'est plutôt de désordre, voire d'anarchie qu'il faudrait parler. Un désordre au milieu duquel des regroupements s'effectueraient assurément, mais qui ne seraient pas ceux-là. Chacun des principaux Etats a ses amis, pour ne pas dire ses clients. C'est ce qui apparaîtrait très vite, en admettant que ce ne soit pas le cas dès avant même les négociations pour les adhésions.

Peut-on dire d'ailleurs qu'à l'heure actuelle il n'existe pas aussi des différences fondamentales à tous les points de vue, économiques, socio-culturels, politiques, entre des pays tels l'Allemagne et l'Irlande,

la France et le Danemark, l'Italie et les Pays-Bas, et ainsi de suite ?

L'essentiel encore une fois est qu'un conglomérat de nations trop nombreuses ne peut, de toute façon, constituer une communauté vraiment viable. Nous commençons à l'apercevoir à Neuf ; nous nous en rendrons compte chaque jour davantage dans l'avenir. Là réside le véritable danger, beaucoup plus que dans une opposition entre deux entités antagonistes qui, encore une fois, ne sont pas réellement des entités.

Où placeriez-vous la France dans une telle conception ? Est-elle du Nord ou du Sud ? Et cependant c'est elle qui pâtirait le plus, à cause de l'agriculture, de l'entrée dans la Communauté de la Grèce ou de l'Espagne. Mais c'est aussi à elle, entre autres, que l'on pense en tenant le langage des deux Europe, parce qu'elle aurait, paraît-il, elle aussi son problème communiste.

Altiero SPINELLI. — S'étant libérés des régimes fascistes, la Grèce, le Portugal et l'Espagne, pays incontestablement européens, ont demandé ou se préparent à demander d'entrer dans la Communauté, surtout pour des raisons politiques, à savoir pour être aidés par les peuples frères dans l'établissement de leurs libertés et de leurs démocraties sur des bases plus solides que celles que leur fourniraient l'isolement ou la dépendance vis-à-vis de l'Amérique ou de la Russie.

La Communauté, étant née pour unir les destins des peuples libres d'Europe et ayant inscrit dans sa charte fondamentale le droit de tout peuple européen libre de demander son adhésion, est tenue à admettre ces pays, si elle ne veut pas trahir honteusement sa vocation.

Si elle répondait négativement, elle se serait appliquée à elle-même la règle fatale *propter vitam vivendi perdere causas*. Elle deviendrait vraiment ce méprisable club de riches que ses adversaires lui reprochent d'être, qui a malheureusement dû admettre quelques parents pauvres, mais qui est bien décidé à ne pas répéter l'erreur. Cet égoïsme myope serait par ailleurs puni par le fait que la faiblesse et la turbulence inévitable de ces pays abandonnés à eux-mêmes attireraient des interventions extérieures dangereuses aussi pour la Communauté.

Si l'adhésion de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce devait être réalisée suivant les modalités adoptées pour l'adhésion britannique, c'est-à-dire en refusant de changer quoi que ce soit aux structures et aux politiques communautaires en vigueur, et en se limitant à imposer aux nouveaux membres une période de transition pour

qu'ils adaptent leur économie aux règles communautaires, la perspective d'antagonismes et de fractures à plus ou moins long terme serait inévitable. L'entrée de ces pays exige un changement de nature de la Communauté, car elle devrait développer des politiques de solidarité économique, sociale, régionale et « environnementale » beaucoup plus fortes et incisives que jusqu'ici, et posséder les instruments pour les mener. Ce ne sera pas l'arrivée de ces nouveaux membres qui créera la nécessité de la refonte constitutionnelle de la Communauté, car cette exigence préexiste dès à présent, mais l'élargissement en accroît l'urgence.

En d'autres termes, pour répondre au défi de ce deuxième élargissement, la Communauté doit envisager en même temps une période de transition pour les économies des nouveaux membres et une période de transition parallèle pour elle-même afin de réformer ses propres institutions et plusieurs de ses politiques. Il est, pour ainsi dire, providentiel que le problème du deuxième élargissement se pose en même temps que celui de l'élection du Parlement européen.

5. *La construction de l'Europe n'est-elle pas un moyen de bloquer ou de contenir l'évolution vers le socialisme de certains pays membres ? A l'inverse, l'extension de l'Europe au sud n'est-elle pas la seule chance d'empêcher l'Europe d'être intégrée dans un ensemble idéologique, économique et militaire totalement inféodé au pouvoir américain ?*

Maurice COUVE DE MURVILLE. — Ce serait une conception nouvelle que de prétendre que la « construction de l'Europe » peut être un moyen d'influer sur l'évolution politique et même le régime institutionnel ou économique des pays membres. Une telle idée rejoindrait les thèses présentées en France par le Parti communiste ou le CERES, suivant lesquelles ladite construction a pour objectif réel de placer ces pays ou de les maintenir dans l'orbite américaine.

Cette conception fait d'ailleurs abstraction du fait qu'une bonne moitié des Etats de « l'Europe du Nord » sont gouvernés par des socialistes. Il est vrai que ces socialistes sont de rassurants sociaux-démocrates : seraient-ils pour autant satisfaits qu'on ne leur attribue aucun rapport avec le socialisme, même si c'est souvent un peu le cas ?

Quoi qu'il en soit il est peut-être aventureux de prétendre que « l'Europe du Sud » n'est faite que de dangereux extrémistes prêts à toutes les aventures. Est-ce le cas de la Grèce de Caramanlis ? Le Portugal a eu son année de désordre pendant laquelle le Parti communiste s'est mis en flèche ; puis tout est rentré dans l'ordre avec le plein accord de Moscou : on en est à un gouvernement socialiste qui a reçu la bénédiction de Washington comme de Bonn et est soutenu par une armée dont les éléments révolutionnaires ont été éliminés. Quant à l'Espagne, le moins que l'on puisse dire est que, pour le moment, l'après-franquisme n'inquiète encore personne.

A l'inverse, peut-on imaginer que ces pays méditerranéens devenus de nouveaux membres puissent de façon décisive, ou même notable, influer sur la politique des anciens membres ? Voilà qui serait étrange, ne serait-ce que compte tenu du rapport des forces. En vérité le fond des choses est ailleurs.

L'Europe occidentale tout entière se trouve placée depuis Yalta dans la même zone d'influence, qui est celle des Etats-Unis, de même que l'Europe de l'Est a été placée et demeure dans la zone soviétique. Le seul cas douteux est la Yougoslavie. Ceci vaut en Europe occi-

dentale aussi bien pour les pays du Sud comme pour les pays du Nord et il n'y aura ni changement, ni retournement, Etats-Unis et Union soviétique sont parfaitement d'accord à ce sujet. On l'a vu dans un sens pour la Tchécoslovaquie. On l'a vu dans l'autre pour le Portugal ; on le verra, le cas échéant, pour d'autres.

C'est ce qui fait que cette fameuse Europe du Sud demeurera aussi « totalement inféodée au pouvoir américain » que l'Europe du Nord. Un changement ne pourrait être imaginé que le jour où tous ensemble ces pays européens de l'Ouest décideraient de devenir simplement eux-mêmes, non pas contre l'Amérique, mais en toute amitié avec elle et, au fond, dans l'intérêt des Etats-Unis aussi bien que dans le leur. L'heure n'est pas encore venue, en admettant qu'elle puisse venir un jour.

Altiero SPINELLI. — Aucun des pays de l'Europe occidentale ne montre une évolution vers le « socialisme dans un pays seul ». Il n'y a que quelques groupes, ici et là, de doctrinaires socialistes qui, n'ayant rien appris, rien oublié, continuent à méditer mélancoliquement sur la possibilité pour leur pays de devenir un îlot socialiste dans une mer capitaliste. Les programmes des partis socialistes et communistes occidentaux contiennent tous : 1) des « éléments de socialisme », pour employer l'expression de Berlinguer, compatibles avec la permanence d'une économie de marché, donc avec la permanence de leurs pays dans la Communauté ; 2) des mesures de nationalisations limitées que la Communauté admet sans difficulté ; 3) des mesures contre les cartels et les abus de positions dominantes que la Communauté est tenue à considérer comme conformes à ses propres buts dans ce domaine ; 4) des mesures de contrôle des multinationales qui peuvent être prises plus aisément et avec plus d'efficacité au niveau européen qu'au niveau national.

Mais surtout, toute perspective sérieuse de développement économique et politique de la Communauté est une perspective de renforcement de ses pouvoirs d'intervention en vue de dépasser le simple Marché commun, et d'aider les pays membres les plus faibles, les régions les plus arriérées ou en crise, les couches sociales les plus déshéritées, les parties du monde les plus pauvres. Les partisans d'une évolution socialiste de leur pays qui ont encore le sens des solidarités internationales devraient se réjouir de participer à la construction d'une telle Communauté, même si tel détail de socialisme nationaliste (par ailleurs presque toujours malsain comme toute

mesure nationaliste) était rendu impossible par l'appartenance à la Communauté.

L'extension de l'Europe vers le Sud impliquera, nous l'avons vu, le renforcement des politiques de solidarité, contribuera donc à donner aux Européens une conscience plus forte et plus claire de leur vocation à créer une société juste aussi bien dans ses relations internes que dans ses relations extérieures.

Par contre le rétrécissement de l'unité à l'Europe nordique laisserait dans leurs troubles Grèce, Portugal, et Espagne, lâcherait progressivement, grâce à la théorie des deux vitesses, Italie, Irlande et Grande-Bretagne (à moins que celle-ci ne soit sauvée par le pétrole de la mer du Nord). Le grand dessein européen se réduirait à la partie européenne du petit club mondial des pays riches, pleins de morgue compatissante et en même temps de crainte vers le reste du monde, à commencer par leurs voisins européens plus pauvres.

Des partisans intelligents de réformes socialistes dans nos pays devraient considérer le renforcement et le deuxième élargissement de la Communauté, non comme un danger, mais comme la grande chance de mettre fin à la dégénération nationale qui ravage le socialisme depuis plus d'un demi-siècle, et se battre dans la réalité pour une société européenne meilleure que celle dont nous avons hérité.

GEORGES VEDEL

Les racines de la querelle constitutionnelle sur l'élection du Parlement européen

La querelle juridique sur la constitutionnalité et la licéité des transferts de souveraineté de la République française à des organisations dites « supranationales » prend figure de guerre de Trente ans. Née avec les débats sur la Communauté charbon-acier, elle a jeté ses plus hauts feux avec le projet de Communauté européenne de défense ; derechef elle a grondé lors de la préparation et de la réalisation du Marché commun et de l'Euratom ; et, comme elle couvait toujours, la voici ranimée et nourrie par l'élection du Parlement européen au suffrage universel.

Si l'on en faisait la chronique à la manière des historiens militaires, on rappellerait la succession des batailles et, pour chacune d'elles, la nature et la disposition des forces engagées (les règles de droit invoquées de part et d'autre), la tactique de chaque parti et l'emploi par lui du feu et du mouvement (l'argumentation juridique), les péripéties et l'issue des combats, chaque fois différentes, et les avances, retraites et regroupements préparant les batailles futures. Ce serait un dessein de longue haleine.

Ce n'est pas le nôtre. Nous voudrions plutôt, par-delà les aspects circonstanciels de la controverse, par-delà même les arguments de textes ou de principes, essayer de retrouver la racine même du débat. A nos yeux, elle se saisit dans la notion même de *souveraineté nationale*, tellement ancienne dans sa formulation, tellement polie par l'usage quotidien que l'on n'en saisit plus l'ambiguïté et peut-être la contradiction fondamentale, ni les implications.

Ce n'est pas certes que les grands axes de l'argumentation juridique déployée en la matière soient négligeables. La Constitution de 1946 avait reconnu — et ce point n'a pas été sensiblement touché par le texte de 1958 — la supériorité du traité sur la loi interne. Mais quelle était l'étendue de la compétence que la Constitution attribuait aux organes de l'Etat habilités à conclure et ratifier les traités ou en autoriser la ratification ? En permettant les « limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix », le Préambule avait-il été jusqu'à permettre des « transferts de souveraineté » ? Ceux-ci exigeaient-ils, pour être consentis, une révision constitutionnelle et laquelle ?

Etant donné la vigueur de la controverse et le fait que le général de Gaulle et M. Michel Debré avaient jeté tout leur poids d'un certain côté de la bataille, on aurait pu croire que la Constitution de 1958 réglerait le problème. Or, il n'en a rien été. Sans doute, l'article 11, en permettant le recours au référendum pour autoriser la ratification d'un traité qui, « sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions », évoque-t-il l'hypothèse d'un traité inconstitutionnel et la règle implicitement par la prévalence de la Constitution. De façon directe l'article 54, deux fois utilisé depuis 1958, consacre cette hypothèse et fait intervenir le Conseil constitutionnel pour y faire face. Mais si ces textes évoquent une possibilité — le conflit de la Constitution et du traité — et énoncent la supériorité de la première sur le second, ils ne règlent pas pour autant le problème de savoir *quels* traités sont inconstitutionnels. L'intention des rédacteurs vise sans doute tout traité portant un transfert de souveraineté, mais en matière constitutionnelle, l'intention des rédacteurs est sans intérêt dès lors qu'elle n'a pas été clairement exposée aux auteurs juridiques de la Constitution. Préparée dans l'intimité des conseils et des comités, non débattue publiquement, la Constitution de 1958 a pour auteur juridique le peuple français qui n'a pu consentir qu'à ce qu'il connaissait : un projet et un discours. En réalité, le débat sur le fond du droit est, du point de vue des arguments de texte importants, demeuré ce qu'il était sous la Constitution de 1946, dont le Préambule fournit d'ailleurs un élément essentiel dans l'alinéa relatif aux limitations de souveraineté.

La preuve de cette non-novation de la Constitution de 1946 par la Constitution de 1958 se trouve dans le fait que la subtile argumentation de M. Michel Debré sur la prétendue impossibilité pour le peuple français de désigner d'autres représentants que les députés et les sénateurs, et ceci en vertu de l'article 3 de la Consti-

tution, aurait aussi bien pu être assise sur la base de l'article 3 de la Constitution précédente.

On peut se demander pourquoi la difficulté qu'avaient posée successivement sous la IVe République les divers traités ou projets de traités européens n'a pas été résolue explicitement par la Ve République, alors que ses fondateurs en avaient l'occasion dans une perspective favorable à leurs vœux ?

Des raisons de politique pratique ont sans doute joué. Des partis et des hommes politiques très attachés à la construction européenne appartenaient au gouvernement du général de Gaulle et étaient disposés à voter et à faire voter en faveur de la nouvelle Constitution, pourvu du moins que celle-ci n'ait pas figure anti-européenne.

Mais la véritable raison du silence de la Constitution de 1958 est peut-être ailleurs. En interdisant en termes précis les transferts de souveraineté de la République à un organisme dit « supranational », un texte constitutionnel mettait la prohibition au niveau d'une prescription de technique juridique : il aurait été interdit par la Constitution d'opérer de tels transferts. Ce qui aurait signifié que ceux-ci ne pouvaient intervenir sans que la Constitution eût été modifiée, mais aussi nécessairement qu'une révision constitutionnelle en bonne et due forme, à propos de tel ou tel progrès de l'intégration européenne, aurait mis celui-ci à l'abri de toute contestation juridique présente et future.

Or, est-ce bien de cela qu'il s'agissait ? Etait-il véritablement question de dire que, juridiquement inacceptable dans la simple forme législative, l'autorisation de ratifier un traité comportant un transfert de souveraineté devenait irréprochable dès lors que les procédures complexes et les majorités de la révision constitutionnelle la couvraient ? C'est ce qu'aurait signifié une clause constitutionnelle précise. Elle aurait défini les conditions de la *légalité* des transferts de souveraineté. Mais c'est de *légitimité* qu'il s'agissait en réalité. Or la légitimité n'est pas suspendue à telle ou telle procédure, même pas à telle ou telle majorité, fût-elle « qualifiée » (on l'avait bien vu avec le rétablissement de la légalité républicaine qui, en 1944, avait superbement ignoré l'adhésion parlementaire et populaire initiales au régime de Vichy). En réalité, ce qui est en cause, c'est le point de savoir si la souveraineté nationale, principe de légitimité, peut, avec ou sans révision constitutionnelle, être touchée. Du point de vue tactique, les adversaires de la « supranationalité » européenne avaient intérêt à démontrer qu'en tout état de cause une simple loi ne pouvait autoriser la ratification des traités comportant des transferts de souveraineté et paraître ainsi admettre l'effi-

cacité à cette fin d'une révision constitutionnelle bien improbable. Mais, dans sa profondeur, leur thèse impliquait que, même acquise en bonne et due forme, la révision constitutionnelle eût été juridiquement inopérante. C'est pourquoi la prohibition, de nature « supra-constitutionnelle », aurait été affadie et compromise par sa formulation en termes simplement constitutionnels.

Dans l'autre camp, on peut d'ailleurs observer une position symétrique. Pour les partisans d'une construction européenne comportant des transferts de souveraineté, l'affirmation de la compétence du législateur en matière d'autorisation de ratification des instruments permettant des transferts a sans doute valeur de commodité : l'Europe se ferait moins vite et moins sûrement à coup de révisions constitutionnelles qu'à coup de votes parlementaires à la majorité ordinaire. Mais, pour eux aussi, il était plus question de légitimité que de légalité. L'emploi de la voie législative ordinaire montre que, de la République à l'Europe, il n'y a pas une solution de continuité, dès lors que la seconde n'est pas moins démocratique que la première, dès lors que la démocratie européenne n'est qu'un élargissement de la démocratie nationale. Autrement dit, ce qu'a de fondamental la souveraineté nationale, c'est d'être la formulation du principe démocratique, mais non d'enfermer le déploiement de ce principe dans le cadre national par une référence de caractère purement historique. Ici encore, c'est moins la légalité qui est en cause que le sens profond du principe de légitimité.

C'est bien ce problème qui est au cœur de la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976. Celle-ci prononce un *nihil obstat* à l'égard de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct et ceci pour des raisons diverses, et notamment parce qu'elle ne modifie pas les compétences et les pouvoirs des communautés européennes. Mais l'essentiel est que :

« la souveraineté, qui est définie à l'article 3 de la Constitution de la République française, tant dans son fondement que dans son exercice, ne peut être que nationale... ».

C'est donc bien la nature, le sens et la portée de la souveraineté nationale qui sont à la racine de la grande guerre de légitimité qui se poursuit depuis les années 1950. Les argumentations fondées sur tel ou tel texte particulier, si importantes qu'elles puissent être du point de vue des mécanismes, ne sont finalement pas décisives au regard de la grande question posée : une démocratie non nationale peut-elle être légitime ?

L'invention et la construction de l'Etat souverain ont été la grande affaire des monarques français et de leurs légistes. Elles ont procédé d'un triple dégagement. Dégagement des liens féodaux permettant la transcendance du pouvoir royal existant par lui-même comme puissance de commandement par rapport à l'entrelacs des rapports politico-patrimoniaux des suzerains et des vassaux, des terres et des hommes ; dégagement de l'amalgame du pouvoir spirituel et du pouvoir temporel et affirmation de l'indépendance de la monarchie par rapport à la papauté ; dégagement des mythes du Saint-Empire romain germanique qui viendraient altérer la pureté et la dureté de l'*imperium* du monarque, géographiquement limité, mais, dans ces limites, total. « Le roi ne tient que de Dieu et de l'épée. » « Le roi de France est fils aîné de l'Eglise ; il n'est point son vassal. » « Le roi de France est empereur dans son royaume. » Au total, la souveraineté : c'est-à-dire à l'intérieur du territoire un pouvoir qui n'a point d'égaux, mais seulement des subordonnés ; à l'extérieur un pouvoir qui ne peut être lié que de son propre consentement.

C'est obligatoirement dans ce cadre que va s'exprimer la nouvelle légitimité démocratique, telle que la proclame la Constituante notamment dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. L'opération est, dans son principe, simple : il s'agit de conserver intacte la souveraineté longuement forgée, mais de la faire passer de la tête du roi à celle de la nation.

La préservation de la souveraineté s'accompagne d'ailleurs de son renforcement à tous les points de vue. La proclamation de l'égalité, l'unité de la législation, la suppression des droits féodaux et des corps intermédiaires traditionnels, l'abaissement du pouvoir des juges inscrivent dans la réalité les réformes désirées ou rêvées par certains ministres de Louis XV et auxquelles Louis XVI a renoncé. La fameuse définition de la loi comme « expression de la volonté générale » en fait l'instrument de la souveraineté épurée, durcie et sacralisée.

Quant au nouveau titulaire de la souveraineté, successeur du monarque, ce va être la *nation*. Il faut bien comprendre ce que signifie ce choix et ne pas commettre à son sujet des anachronismes naïfs.

Avec raison, les auteurs qui ont étudié l'œuvre de la Constituante et ses implications ont noté que l'alternative au choix de la nation comme titulaire de la souveraineté aurait été le choix du « peuple ». Il ne s'agissait pas seulement de trancher entre Montesquieu et Rousseau, pères intellectuels de l'une ou l'autre formulation, mais

de préparer de longue main des théorèmes issus de l'axiome initial : le suffrage-fonction, le gouvernement représentatif, la séparation des pouvoirs. Par là même, avec la souveraineté du peuple, étaient écartés le suffrage-droit, la démocratie directe, l'unité du pouvoir. Le tranchant de cette option radicale s'est depuis longtemps émoussé, tout simplement parce que la pratique politique a institué une sorte de régime mixte dans lequel chacun des systèmes se retrouve peu ou prou : à partir d'un certain niveau de culture, suffrage-droit et suffrage-fonction appellent ensemble le suffrage universel ; les élus ne sont jamais ni de purs représentants ni de purs mandataires ; entre la pure séparation des pouvoirs et l'unité du pouvoir se sont glissées bien des formes intermédiaires.

En revanche, et avec non moins de raison, les auteurs ont en général omis d'attacher une signification à l'option entre la nation et le peuple en ce qui concerne les rapports de la souveraineté française avec les souverainetés étrangères et, plus généralement, avec le monde international. L'exégèse des textes serait vaine sur ce point. Le titre VI de la Constitution de 1791 comporte une « déclaration de paix » envers la liberté des peuples et une renonciation aux guerres de conquête. Il ne nous apprend évidemment rien sur le problème des transferts éventuels de souveraineté.

En choisissant non la « souveraineté nationale », mais la « souveraineté du peuple », eût-on opté pour d'autres implications dans le domaine qui nous occupe ? Certainement pas. La Constitution montagnarde, sans renoncer à l'expression de « souveraineté nationale », fait résider la souveraineté dans le « peuple ». Elle ne tire point de ce choix des conséquences particulières dans le domaine international. Si l'article 118 fait du peuple français « l'ami et l'allié naturel des peuples libres », si l'article 120 proclame le droit d'asile pour les étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté, l'article 119 évoque sans ambage une conception « fermée » de la souveraineté :

> « (Le peuple français) ne s'immisce point dans le gouvernement des autres nations ; il ne souffre pas que les autres nations s'immiscent dans le sien. »

Tout l'exercice qui consisterait à se demander ce que, dans l'esprit des hommes de la Révolution, représente, quant à des transferts éventuels de souveraineté, la souveraineté nationale ou la souveraineté du peuple serait entaché d'un irrémédiable anachronisme. Ce qui est en cause et seulement en cause pour les Constituants c'est, à l'intérieur de l'ordre juridique et politique français,

le transfert de la souveraineté de la tête du monarque sur celles des citoyens, et non les éventuels transferts de souveraineté de l'Etat français à des institutions de type supranational dont il n'existe ni d'exemple ni d'occasion. C'est un type de question qui n'appartient pas à l'époque, malgré l'abbé de Saint-Pierre et il n'est rien d'aussi vain, comme l'a montré Lucien Febvre à propos de la « religion de Rabelais », que de vouloir poser *a posteriori* à des bommes du passé des questions qui n'ont pas de sens par rapport à l'appareil conceptuel et culturel qui était le leur. Or, répétons-le, dans les années 1789-1791 où se formule la théorie de la souveraineté nationale, il s'agit de désigner le titulaire de la souveraineté de l'Etat français, non de rechercher comment peut se borner ou se transférer cette souveraineté.

L'idée que le pouvoir initial a comme titulaires les citoyens eux-mêmes, c'est-à-dire l'idée démocratique, par opposition à la souveraineté du monarque, s'exprime donc par le report de celle-ci sur la nation. Le mouvement paraît simple. En fait, il est lourd d'une ambiguïté. D'une part, il formule le principe démocratique. Mais, d'autre part, implique-t-il, non comme une expression historique, mais comme un principe permanent de légitimité, la nécessité de la démocratie *nationale*, à l'exclusion de tout autre cadre que celui de la nation pour l'exercice d'un pouvoir démocratique ? Telle est la question posée. En d'autres termes, la reconnaissance de la démocratie comme seul principe de légitimité porte-t-elle comme conséquences la condamnation non seulement de toute autocratie ou dictature, mais encore de tout système de commandement extérieur ou supérieur à la nation, fût-il fondé sur le suffrage universel et le respect des droits et des libertés ?

Cette question est au cœur des controverses actuelles. Qu'on les écoute bien : une fois échangés les arguments de textes, une fois conduite la discussion politique, le débat se fixe sur le problème de la légitimité des institutions supranationales, apprécié, comme il se doit, par rapport au principe de légitimité : la démocratie.

Le principe des décisions majoritaires procédant du suffrage universel n'est pas le tout de la démocratie, mais il en est évidemment un élément essentiel. Que la minorité soit non pas soumise, mais implicitement consentante aux décisions prises contre son vœu a été expliqué de bien des manières : pour Rousseau, la minorité qui obéit à la volonté générale exprimée par la majorité est plus fidèle à son vouloir profond que si elle suivait son apparente volonté propre ; pour d'autres le consentement de la minorité s'explique

plus pragmatiquement par le fait que le minoritaire préfère, au prix d'un sacrifice, rester dans le groupe que s'en séparer. Mais peu ou prou les diverses formulations se ramènent, selon une formule de Sieyès, à ce que, si la division des citoyens en majorité et minorité est « immédiate », l' « unanimité entre eux » est « médiate », puisqu'il est d'avance entendu qu'ils veulent vivre ensemble et respecter la règle du jeu majoritaire. C'est, en termes de sociologie politique, identifier le *consensus*.

Or, précisément, la nation est, en matière politique, le lieu de cette « unanimité médiate » et de ce « consensus ». Voilà pourquoi le principe majoritaire, appliqué hors du cadre national, perdrait tout contenu démocratique. Il est démocratique que 50,1 % des Français imposent aux 49,9 % restants leur choix des hommes et des solutions ; mais il serait antidémocratique qu'une majorité formée d'Allemands, d'Italiens, de Britanniques, etc., si imposante soit-elle, puisse contraindre un seul Français. On serait hors de toute légitimité.

Ce n'est donc pas par hasard que le principe démocratique s'exprime par la souveraineté *nationale*. Peut-être les Constituants de 1789-1791 n'avaient-ils pas à leur disposition d'autres mots que la nation (ou le peuple qui, on l'a dit, n'aurait pas fait grande différence de ce point de vue) pour désigner le nouveau titulaire de la souveraineté arrachée au monarque. Ce n'en est que plus significatif. Ayant à exprimer l'idée que la décision majoritaire n'est démocratique que si elle n'est pas oppressive, ils n'ont eu que le recours du cadre national pour situer le carrefour de la contrainte apparente et du consentement réel, c'est-à-dire la démocratie.

Il ne reste plus qu'à entendre les contradicteurs. Historiquement, il est sans doute vrai que le principe de la légitimité démocratique ne pouvait s'exprimer que par référence à la nation. Mais cette contingence n'est pas éternelle. La démocratie est plus qu'un mode d'organisation des nations. Elle est le mode d'organisation des sociétés adultes et non seulement de la société nationale. Elle existe dès lors que, dans un ensemble humain, existe un système d'autodétermination des conduites collectives fondé tout à la fois sur le principe majoritaire et sur la reconnaissance de domaines réservés aux individus et aux groupes minoritaires. Bien entendu, ces conditions ne peuvent être réunies dans un groupe quelconque d'hommes rassemblés au hasard ou n'ayant pas entre eux de solidarités réelles. Mais elles peuvent tout de même exister hors du cadre national. L'Europe constitue un cas privilégié d'application de ces principes.

Rien de tel pour comprendre une pensée que de laisser s'en développer les conséquences logiques jusqu'à leur terme.

Commençons par les implications nécessaires de l'identification de la légitimité démocratique à la souveraineté littéralement nationale.

Un premier point est clair : il n'existe pas de possibilités d'évolution légitime des sociétés au-delà du cadre national. Ou, plus exactement, une telle évolution supposerait l'abandon du principe démocratique. Et ceci se démontre de diverses façons.

Tout d'abord, le consensus ultranational ou supranational ne pourra jamais être vérifié. En effet, il constitue d'abord un fait historique. Tant que le principe démocratique ne gouvernait pas la légitimité de nos sociétés, tant que la nébuleuse des nations était encore malléable, la conquête, l'annexion non violente mais non nécessairement consentie, pouvait changer la configuration des nations. Mais, précisément, à partir du moment où la nation devient le lieu de la légitimité démocratique, comment l'atteinte à la souveraineté nationale pourrait-elle être légitime ? Ainsi, l'on aurait atteint un point qui serait tout à la fois point de « non-retour » et point de « non-avance ». Sur le terrain politique, cette vue a une traduction qui est la suivante : l'existence d'un vouloir-vivre communautaire européen ne pourrait se prouver que par l'expérience d'institutions communes de type supranational ; mais justement ces institutions seraient illégitimes. Toute légitimité nouvelle est donc exclue.

Peut-on du moins imaginer un processus démocratique par lequel ce vouloir-vivre communautaire serait constaté ? La réponse est négative et nous rejoignons ici l'idée, rencontrée plus haut, selon laquelle, de nature « supraconstitutionnelle », la souveraineté nationale ne pourrait être touchée par une révision constitutionnelle. Car, finalement, dans la logique du système sur lequel on raisonne présentement, les modalités du consentement majoritaire au dépassement de la souveraineté nationale sont indifférentes. Réaliser ce dépassement par la voie législative ordinaire ou par celle de la révision constitutionnelle, c'est seulement employer un système majoritaire simple ou un système majoritaire renforcé. Or, la majorité — quelle qu'en soit la mesure — n'est démocratiquement opérante qu'à l'intérieur de l'unanimité ou, si l'on préfère, du consensus national. Si faible soit-elle, la minorité qui s'opposerait à un transfert de souveraineté se trouverait dans des conditions où elle ne serait plus légitimement contrainte par la majorité. Français, j'ai consenti et je consens à ce que la volonté d'une majorité de Français s'impose à moi. Mais je n'ai pas consenti et je ne consens pas à ce que cette majorité transfère sur d'autres — les citoyens allemands, britan-

niques, etc. — les pouvoirs que je lui ai reconnus. Que cette majorité soit décomptée selon les formes de la législation ordinaire ou selon celles de la révision constitutionnelle ne change rien : elle n'exerce aucun pouvoir légitime.

On retrouve ici une difficulté logique inhérente à toute reconnaissance d'un principe premier absolu. Elle est connue des théologiens : Dieu ne cesserait-il pas d'être Dieu en posant des lois, même qualifiées de divines ? L'Etat conçu comme une souveraineté primaire et non soumis à aucune référence de justification peut-il valablement s'autolimiter dans l'ordre interne ou dans l'ordre international ? De même, comment la souveraineté nationale pourrait-elle en bonne logique s'amputer ?

Ainsi, juridiquement, l'évolution des sociétés humaines est achevée. Avant que la légitimité soit démocratique et nationale, les variations exécutée par l'histoire sur le thème des nations étaient reçues sans difficultés par le droit. Mais à partir du moment où la légitimité s'identifie au principe démocratique, comme celui-ci n'a de portée que dans le cadre national, toute déformation, tout dépassement de ce cadre est un phénomène hors la loi démocratique, c'est-à-dire hors de toute légitimité.

Un second point mérite l'attention : quelle est, dans le temps, la nature de ce consensus national à l'intérieur duquel le principe démocratique serait enfermé nécessairement ? On a le choix entre deux thèses : ou bien il est susceptible de retrait ou bien il est acquis une fois pour toutes. On peut choisir entre les deux thèses, mais chacune d'elles porte son implacable logique.

Si le consensus peut être valablement retiré, il faut admettre que, si l'on ne peut pas aller juridiquement *au-delà* de la nation, on peut devoir juridiquement revenir *en deçà*. Il n'y a là rien de paradoxal : la majorité ne peut dépasser démocratiquement le cadre national parce que l'unanimité médiate ou le consensus qui fonde son autorité ne déborde pas ce cadre. Mais lorsque le consensus est, pour une partie de la nation, détruit par un phénomène de séparatisme par exemple ou par l'attirance d'une autre nation, la légitimité démocratique n'est pas moins détruite. Si la majorité n'est pas autorisée à aller de l'avant faute de l'unanimité consensuelle, peut-elle maintenir son autorité lorsqu'à l'intérieur même de la nation, cette unanimité est détruite ?

Poser la question, c'est mettre en lumière que les tenants de l'identification de la démocratie et de la souveraineté nationale, généralement peu favorables aux sécessions, choisissent l'autre branche de l'alternative que l'on vient d'évoquer : le consensus

national une fois acquis n'est pas juridiquement révocable. Toute sécession est illégitime. Au total, le temps juridique est bloqué. Le fait national constitue l'expression suprême de la légitimité et du droit : on ne peut ni le remettre en cause ni le dépasser.

Remarquons que cette thèse, proprement juridique, est très profondément différente de la thèse politique avec laquelle, souvent, elle se conjugue. La thèse politique est que le temps des nations est loin d'être clos. Au contraire, l'un des enseignements du monde présent est que le fait national constitue peut-être le facteur majeur de l'histoire contemporaine, même si parfois son impact est brouillé par le jeu des idéologies ou des intérêts économiques. Si la coopération internationale ne contredit pas ces données que corrige la solidarité croissante des espaces nationaux, les abandons ou les transferts de souveraineté vont en sens contraire du monde tel qu'il est présentement. Telle est la thèse politique, vraie ou fausse, mais simple.

Mais la thèse juridique à laquelle on s'est attaché est tout autre : il ne serait pas simplement inopportun ou imprudent de porter atteinte à la souveraineté nationale ; ce serait avant tout substituer une dictature illégitime à la démocratie légitime.

Comme on vient de le faire pour le système de la souveraineté nationale absolue et définitive, essayons maintenant de déduire les implications logiques de la thèse qui admet, sous réserve du point de savoir quels mécanismes de législation ou de révision constitutionnelle seraient adéquats, que le principe démocratique peut s'appliquer hors du cadre national.

Une telle construction juridique peut avoir l'un des fondements suivants.

Dans une première construction, on pourrait théoriquement détacher le principe démocratique de la notion de l'unanimité médiate ou du consensus. En d'autres termes ce serait légitimement que toute majorité s'imposerait à toute minorité. Il y a peu de chances que cette affirmation soit avancée. Elle supposerait à la limite comme seule démocratie à la fois légitime et inexorable une démocratie mondiale.

La seconde construction ne nierait pas la nécessité du consensus, mais s'appuierait sur le fait prétendu qu'il est déjà réalisé dans le cercle des peuples groupés dans l'Europe des Neuf. Ce fondement n'est évidemment pas plausible : quelles que soient, à des degrés divers selon les pays, les sympathies de l'opinion publique pour l'Europe, d'ailleurs vaguement entendue, on ne peut pas dire qu'il

existe un sentiment « européen » équivalent à ce que sont, même en un temps de contestation, les sentiments nationaux dans les pays composant la Communauté.

Reste à soutenir une thèse plus subtile et plus nuancée. C'est par image que l'on traite du consensus national comme d'une sorte de contrat social négocié et solennellement conclu à un moment donné. Nos nations sont un produit de l'histoire et la plupart d'entre elles ont été construites par le pouvoir, si ce n'est par le glaive, avant de devenir des patries. Bien plus, elles se sont lentement élaborées dans une croissance où chaque progrès a servi de tremplin au progrès suivant. Peut-être nos nations ne sont-elles qu'un nouveau et majestueux palier dans cette montée du consensus.

C'est par cette considération qu'il faudrait éclairer le terme de « souveraineté nationale ».

Si l'on revient à sa source, il comporte deux affirmations : l'une définitive, l'autre contingente.

L'affirmation définitive est qu'un pouvoir légitime ne peut procéder que des gouvernés eux-mêmes. Pour autant que l'homme puisse se lier lui-même à une morale, on ne voit pas comment, sans se renier, il pourrait renoncer à cet axiome essentiel qui l'exprime comme être libre et à valeur ontologique. Dans aucun ordre, infranational, national ou supranational, il ne peut vivre comme homme que démocratiquement. C'est le contenu perpétuel et transcendant de la souveraineté démocratique.

Mais ce qui est proprement contingent, parce que lié au donné historique, c'est l'exclusivité reconnue au cadre national comme lieu du consensus dans lequel la majorité est autorisée à gouverner. Une barrière perpétuelle et « ontologique » interdit tout système de commandement politique non fondé sur la décision majoritaire « immédiate » et sur l'unanimité « médiate » (pour parler le langage de Sieyès). Mais une telle barrière n'existe pas pour ce qui regarde l'apparition d'espaces de consensus hors de la nation elle-même.

Ce n'est au fond que par un véritable jeu de mots que l'on donne au caractère national de la souveraineté démocratique un sens sacré, alors que cette sacralisation ne s'applique qu'au principe démocratique lui-même qui, sans doute, trouve un lieu majeur d'application dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir national, mais qui n'est pas enfermé dans ce cadre.

Rien n'interdit donc d'envisager et de favoriser une démocratie supranationale. Sans doute, la reconnaissance de la légitimité démocratique impose-t-elle que les voies de création et de développement du consensus supranational soient elles-mêmes démocratiques et

procèdent du suffrage universel. Mais on ne peut se laisser enfermer dans un cercle vicieux selon lequel il ne pourrait exister de consensus supranational tant qu'il n'aurait pas fait ses preuves dans un cadre institutionnel approprié, mais selon lequel aussi un tel cadre institutionnel ne serait légitime qu'autant que le consensus existerait déjà.

A partir de ces prémisses, on devrait lire les textes constitutionnels non comme révélant en filigrane l'interdiction d'étendre le principe démocratique et le suffrage universel qui l'accompagne hors du cadre national, mais comme aménageant les conditions démocratiques d'une telle extension. La présomption serait alors que les procédures législatives devraient être appliquées le plus souvent possible, la révision constitutionnelle devant être réservée à la consécration des changements solennels et décisifs. En tout cas, la « supraconstitutionnalité » qui s'attache au principe démocratique ne marque pas de son sceau le qualificatif « national », et il n'y aurait jamais en jeu que la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir constituant sans que la légitimité d'une révision constitutionnelle puisse être mise en question.

Il faut pourtant remarquer que ce système esquive, plus qu'il ne le franchit, l'obstacle le plus encombrant : au moment où, par voie législative ou même constitutionnelle, une étape s'accomplirait pour transférer à une institution supranationale démocratique, même procédant du suffrage universel, le pouvoir de décider par une procédure majoritaire dans une matière soustraite à la compétence des organes nationaux, le consensus serait davantage espéré qu'établi, surtout si, dans le cadre national, la majorité de décision a été faible et la contestation âpre. Le pari est qu'au bout d'un temps plus ou moins long, le consensus viendra et apportera la légitimation. Cette analyse impose dès lors qu'au cas où le pari de la légitimation serait perdu — ce que nul ne peut exclure — il existe des procédures de retour en arrière ouvertes après un certain temps d'expérience et pour une certaine durée.

Comme toute controverse juridique fondamentale conduite jusqu'à une certaine profondeur, celle que l'on vient d'examiner n'a pas sa solution finale dans le droit.

Pour les uns, la souveraineté nationale exprime deux données simultanément absolues et en principe immuables de caractère essentiel par rapport à l'homme et à la société : la démocratie et la nation. Pour les autres le caractère absolu et l'immutabilité s'atta-

chent au seul principe démocratique et non au fait national, qui peut bien en être le cadre privilégié, mais non le cadre exclusif.

Pour départager les deux thèses, il n'est pas possible de s'en remettre à l'arbitrage de l'histoire. Celle-ci ne se fait pas sans les hommes et chacune des deux thèses tend à lui imprimer des mouvements contraires. Dire que la nation est un absolu humain et social c'est interdire tout essai de dévoyer l'histoire hors du fait national. Dire que la nation est un fait historique que l'on peut tout à la fois améliorer et dépasser c'est s'engager à infléchir l'histoire dans le sens attendu. Dans les deux cas, l'arbitrage de l'histoire ne sera pas neutre, dans la mesure où il sera le produit de l'une ou l'autre croyance et des actions qu'elles auront engendrées.

Peut-on aller au-delà de ces constatations et de ces contradictions ? Sans doute, mais non sur le terrain juridique où notre propos a voulu se placer exclusivement.

JEAN-FRANÇOIS PICARD

Les pouvoirs du Parlement européen

Le Parlement européen ou, du moins, l'Assemblée est née avec le traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (ou CECA) signé à Paris le 18 avril 1951. Les traités de Rome du 25 mars 1957 qui ont créé la Communauté économique européenne, ou CEE, et la Communauté européenne de l'Energie atomique, ou CEEA, ont également prévu une Assemblée mais la convention relative aux institutions communes qui leur est annexée a créé une Assemblée unique pour les trois Communautés (ainsi qu'une Cour de Justice unique).

Mais d'où vient la terminologie « Parlement européen » ? C'est lors de sa première session que l'Assemblée unique se donna le nom d'« Assemblée parlementaire européenne » (résolution du 20 mars 1958) puis, par une résolution du 30 mars 1962, décida de s'appeler Parlement européen. On peut presque dire que pendant très longtemps cette terminologie a été refusée par certains gouvernements mais qu'elle semble s'imposer à l'heure actuelle (cf. par exemple les communiqués publiés à l'issue des « sommets » regroupant les chefs d'Etat ou de gouvernement).

Les traités ne fournissent que quelques brèves indications touchant l'organisation et le fonctionnement du Parlement européen. Ils se bornent à indiquer :

— qu'il se réunit de plein droit pour sa session annuelle le deuxième mardi de mars (art. 27 du traité du 8 avril 1965) mais aussi qu'il peut se réunir en session extraordinaire à la demande de la majorité de ses membres, du Conseil ou de la Commission ;

— qu'il désigne parmi ses membres son président et son bureau ;
— qu'il statue à la majorité qualifiée, sauf cas particuliers ;
— enfin et surtout qu'il arrête son règlement intérieur.

Il s'est d'ailleurs organisé comme une assemblée parlementaire classique (groupes politiques, commissions, organisation des sessions) mais là s'arrête l'analogie : son rôle apparaît en effet comme limité à la lecture d'une part de l'article 20 du traité CECA et d'autre part des articles 138 du traité CEE et 107 du traité CEEA :

— article 20 CECA : « L'Assemblée, composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité » ;
— article 138 CEE et 107 CEEA : « L'Assemblée, composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de délibérations et de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité. »

Cette idée de représentation des « peuples » des communautés constitue le fondement même du rôle du Parlement européen.

Mais, en dehors de cette composante commune, le rôle juridique du Parlement européen diffère dans les traités de Paris et de Rome (1) :

— la CECA est une organisation sectorielle dans laquelle le rôle essentiel est donné à la Haute Autorité dont la structure se confond depuis le traité dit de fusion des exécutifs du 8 avril 1965 avec celle de la Commission ;
— la CEE s'efforce de construire non seulement un Marché commun mais une union économique ; la Commission joue avant tout un rôle de proposition et l'essentiel du pouvoir de décision est concentré entre les mains du Conseil.

Cette évolution historique présente, pourrait-on dire, une double nature :

— en premier lieu, un certain nombre de modifications — le terme étant pris dans son sens commun — ont été apportées aux mécanismes de base des traités en matière budgétaire par le traité du 22 avril 1970. Mais 1977 sera marqué par un nouveau changement puisque le traité du 22 juillet 1975, accroissant les pouvoirs budgétaires du Parlement européen, va entrer en vigueur ;
— en second lieu, la pratique a apporté toute une série d'infléchissements extrêmement difficiles à décrire de façon exhaustive

(1) D'une façon générale, il sera raisonné sur le seul traité CEE dans la mesure où le système CEEA est identique et où, malheureusement, Euratom est en sommeil...

que ce soit en matière budgétaire ou en matière normative ; des coutumes, des accords informels, des *gentlemen's agreements* ou tout simplement de purs faits ont entraîné un accroissement insensible mais significatif des pouvoirs du Parlement européen.

C'est dire toute la difficulté de l'étude, étude dont il faut immédiatement marquer les limites : il est quasiment impossible d'indiquer dans quelle mesure le Parlement européen influe pratiquement sur les décisions du Conseil et de la Commission ; il faudrait passer en revue tous les actes communautaires, les positions des Etats membres et des institutions et, mieux, interroger les membres du Conseil. Et d'ailleurs, dans quelle mesure aboutirait-on à un résultat ? Cet article se place donc d'un point de vue strictement juridique : son objet est de montrer dans quelle mesure les multiples aspirations du Parlement européen ont abouti à un résultat juridique, c'est-à-dire à une règle de droit ou éventuellement à un précédent dont la répétition a créé une coutume.

L'évolution, ne serait-ce qu'en raison de textes modifiant le traité, est la plus significative en matière budgétaire ; historiquement, c'est d'ailleurs en ce domaine que se sont imposés les Parlements nationaux : la prérogative de consentir à l'impôt n'est-elle pas devenue caractéristique des régimes démocratiques ? La première partie de cet article est donc consacrée à l'évolution des pouvoirs budgétaires.

Mais l'une des grandes originalités des Communautés est l'existence d'un pouvoir normatif qui permet d'insérer des règles juridiques directement à un rang privilégié dans les ordres juridiques nationaux.

D'où une deuxième partie qui traite du rôle du Parlement européen dans le pouvoir normatif.

I. — LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE POUVOIR BUDGÉTAIRE

Si le contenu des pouvoirs budgétaires du Parlement européen apparaît relativement réduit, l'institution a su en tirer parti et leur conférer une portée tout à fait remarquable.

Contenu

Le contenu théorique des pouvoirs budgétaires du Parlement européen doit être apprécié à un double point de vue : que faut-il entendre par budget communautaire et quels sont les pouvoirs dévolus à l'Assemblée ?

1. *La notion de budget communautaire.* — Dans son acception commune, le terme de budget a une double signification : une signification matérielle :

c'est un ensemble de comptes et plus précisément c'est l'ensemble unique de tous les comptes de l'Etat ; et une signification formelle : il est voté par des représentants élus.

Si on laisse de côté ce deuxième aspect (1), la question se pose de savoir dans quelle mesure l'ensemble des comptes des Communautés est soumis au Parlement européen. Il y a lieu de distinguer entre la CECA et la CEE.

CECA. — Toutes les opérations de la CECA échappent juridiquement à un document de type budgétaire soumis au Parlement européen ; il s'agit de ce que l'on a coutume d'appeler — à tort — le « budget opérationnel » CECA et les opérations de prêts et d'emprunts :

— le « budget opérationnel » CECA : il regroupe les dépenses en principe définitives financées par le prélèvement CECA, c'est-à-dire par un impôt communautaire perçu auprès de toutes les entreprises situées en Europe et produisant du charbon et de l'acier. Pour indiquer un ordre de grandeur, il a rapporté en 1975 environ 70 millions d'unités de compte ou UC ;
— les emprunts et les prêts CECA : aux termes de l'article 49 du traité CECA, la Haute Autorité est : « habilitée à se procurer les fonds nécessaires à l'accomplissement de sa mission en établissant des prélèvements et en contractant des emprunts ». C'est elle seule qui définit la politique des emprunts, étant entendu qu'ils ne peuvent servir qu'à octroyer des prêts aux entreprises. Au 31 décembre 1975, la CECA avait contracté plus de 120 emprunts pour un montant d'environ 2,5 milliards d'UC.

CEE. — Le budget général des Communautés, institué par la décision du 21 avril 1970, regroupe en principe l'ensemble des dépenses administratives des trois Communautés ainsi que les dépenses opérationnelles de la CEE et de l'Euratom ; mais juridiquement deux catégories d'opérations sont en dehors du document : les établissements publics européens et les emprunts :

— les établissements publics européens : entre tout d'abord dans cette catégorie la Banque européenne d'Investissement ; sont à classer également sous cette rubrique les Fonds européens de Développement, ou FED (aide aux Etats africains) ;
— les emprunts : si on laisse de côté l'emprunt émis par l'Euratom en 1959 et qui est — du moins pour ce qui en reste — budgétisé, force est de constater que juridiquement les emprunts échappent à tout document budgétaire. A l'heure actuelle, il s'agit essentiellement des emprunts destinés à venir en aide aux Etats membres en difficulté de balance des paiements : en effet le 21 octobre 1974, le Conseil a décidé de doter

(1) Il n'est à l'évidence jamais présent dans une organisation internationale ; or c'est toute l'originalité des Communautés que de tendre vers ce but.

la Communauté de la capacité d'emprunter et les règlements du 17 février 1975 permettent à la Commission de souscrire des emprunts afin de reprêter l'argent ainsi obtenu aux Etats membres (1).

Etant admis que le seul document budgétaire relatif aux Communautés est le budget général des Communautés, quels sont juridiquement les pouvoirs du Parlement européen ?

2. *Les pouvoirs budgétaires.* — Les pouvoirs budgétaires du Parlement européen ne concernent que le seul budget général des Communautés. Ils s'analysent principalement comme un pouvoir de décision et subsidiairement comme un pouvoir de contrôle.

Le pouvoir de décision. — Il n'existe que pour une partie des dépenses et est, en outre, affecté d'une limite quantitative :

— en application du traité du 22 avril 1970, le Parlement européen n'est doté du pouvoir de décision que pour les dépenses non obligatoires ou DNO : il peut amender à la majorité des membres qui le composent le projet de budget établi par le Conseil ; ce dernier, en deuxième lecture, peut modifier des amendements votés par l'Assemblée mais cette dernière, en deuxième lecture, dispose du dernier mot : d'après l'article 203, § 6, du traité CEE — tel qu'il résulte du traité du 22 avril 1970 — elle statue à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés sur les modifications apportées par le Conseil à ses amendements et « arrête en conséquence le budget » ;
— pour les dépenses « découlant obligatoirement du traité et des actes arrêtés en vertu de celui-ci », les DO, le Parlement européen ne dispose que d'un pouvoir limité : il peut, à la majorité absolue des suffrages exprimés proposer des modifications au projet de budget transmis par le Conseil (art. 203, § 4). Ces propositions de modification sont ensuite transmises au Conseil ; si ce dernier les accepte, elles sont adoptées ; par contre, s'il les rejette ou les modifie, le Parlement européen ne peut pas intervenir. D'après l'article 203, § 6, il est seulement « informé de la suite donnée à ses propositions de modification ».

Le récent traité du 22 juillet 1975 qui ne nécessite plus que deux ratifications pour entrer en vigueur a légèrement accru les pouvoirs du Parlement européen à ce dernier point de vue ; il opère une distinction fondée sur le point de savoir si les propositions de modification ont ou non pour effet d'augmenter globalement le montant des dépenses d'une institution. En cas d'augmentation, il n'y a pas à proprement parler de changement mais en cas de non-augmentation, « le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, rejeter cette proposition de modification. A défaut d'une décision de rejet, la proposition de modification est acceptée » (nouvel article 203,

(1) Viennent de s'y ajouter en avril 1977 les emprunts contractés par la Communauté pour le financement des centrales nucléaires de puissance.

§ 5 *b*). Le système de la majorité renversée permet donc à l'Assemblée de diminuer ses chances de voir sa proposition rejetée.

Mais dans le système futur comme dans le système actuel, les pouvoirs budgétaires du Parlement européen sont affectés d'une limite quantitative : le taux maximum d'augmentation des DNO. Chaque année la Commission doit constater, à partir d'un certain nombre de données économiques, un taux maximum d'augmentation des DNO par rapport à l'année précédente. Il s'impose à toutes les institutions lors de la préparation de l'avant-projet de budget mais il prend tout son sens lors de la discussion budgétaire : d'après l'article 203, § 8, *in fine* : « Si pour les... (DNO)... le taux d'augmentation résultant du projet de budget établi par le Conseil est supérieur à la moitié du taux maximum, l'Assemblée, dans l'exercice de son droit d'amendement, peut encore augmenter le montant total desdites dépenses dans la limite de la moitié du taux maximum. »

Autrement dit, elle dispose d'une marge de manœuvre au plus égale à la moitié du taux maximum.

Le pouvoir de contrôle. — Il se manifeste dans la décharge qui a pour objet d'arrêter les montants des dépenses et des recettes de l'exercice budgétaire auquel elle se réfère. D'après l'article 206 actuel du traité CEE tel qu'il résulte du traité du 22 avril 1970 : « Le Conseil et l'Assemblée donnent décharge à la Commission sur l'exécution du budget... La décharge n'est donnée à la Commission que lorsque le Conseil et l'Assemblée ont statué. »

Le traité du 22 juillet 1975 amplifie le modeste accroissement des pouvoirs de décision qu'il a accordé à l'Assemblée puisqu'il déclare : « L'Assemblée, sur recommandation du Conseil qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. »

Il faut reconnaître que les conséquences de cette décision de décharge sont limitées : les institutions devront adopter « toutes mesures utiles pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge ». Mais le Parlement européen s'est efforcé de tirer de ces dispositions leur « effet utile ».

Portée

Le Parlement s'est efforcé, d'une part d'avoir un droit de regard sur toutes les dépenses communautaires, d'autre part et surtout d'augmenter ses pouvoirs budgétaires.

1. *La budgétisation.* — Elle doit être appréciée à un double niveau : en premier lieu le Parlement a essayé de faire entrer les dépenses opérationnelles CECA, dans un cadre budgétaire, en second lieu et surtout il a obtenu l'incorporation dans le budget général des Communautés de certaines opérations qui auparavant n'y figuraient pas.

Les dépenses opérationnelles CECA. — Depuis la naissance de la CECA, l'Assemblée a obtenu peu à peu un nombre croissant de documents relatifs

à l'activité de cette Communauté, et surtout, en avril 1957, en annexe à son rapport général pour 1956-1957, la Haute Autorité communiqua au Parlement européen un document portant budget de la Communauté pour le sixième exercice.

Parallèlement ce dernier mit sur pied une procédure qualifiée de coutumière pour l'examen du taux de prélèvement. A partir de 1958 la Haute Autorité présenta un mémorandum sur la fixation du taux de prélèvement ; au début il fut examiné par une réunion jointe des quatre Commissions parlementaires puis une décision du Parlement en date du 16 mars 1960 reconnut à la Commission des Finances et des Budgets la compétence quant au fond, les autres Commissions n'étant saisies que pour avis.

Finalement, le Parlement européen a obtenu une certaine budgétisation des dépenses opérationnelles de la CECA, c'est-à-dire des dépenses en principe définitives — qui sont financées par le prélèvement (d'où l'expression de « budget opérationnel de la CECA »).

Cette budgétisation ne peut pas aboutir, en raison des stipulations expresses du traité de Paris, à un pouvoir de décision du Parlement, mais ce dernier a au moins un droit de regard ; ainsi l'aide-mémoire débute de la façon suivante (exemple 1977) : « Selon la coutume, le Parlement européen est consulté avant que la Commission ne prenne sa décision sur le taux des prélèvements et sur le budget opérationnel de la CECA pour l'exercice 1977. »

Dans la mesure où l'Assemblée est dotée de certains moyens de pression vis-à-vis de la Commission et qui sont présentés dans la deuxième partie, il n'est pas exclu qu'elle puisse influer sur la décision de cette dernière.

Le budget général des Communautés. — Le 18 novembre 1975, un « groupe de travail *ad hoc* sur certaines questions budgétaires » fut créé par la Commission des Budgets ; il remit un rapport sur toute une série de questions budgétaires et le Parlement obtint du Conseil le principe de la budgétisation des emprunts communautaires ainsi que des protocoles financiers avec les Etats tiers (ou autrement dit des annexes financières à certains accords d'associations, annexes qui ne sont pas encore opérationnelles). Cette extension du budget obtenue par le Parlement européen donne tout son sens à l'approfondissement de ses pouvoirs budgétaires.

2. *L'approfondissement des pouvoirs budgétaires.* — Il concerne avant tout le pouvoir de décision, mais également, dans une moindre mesure, le pouvoir de contrôle.

Le pouvoir de décision. — Le Parlement européen a mis très longtemps pour obtenir, dans la seule CEE, un pouvoir budgétaire : il lui a fallu attendre 1971 ! Il est bien évident qu'il a multiplié les tentatives, résolutions, pressions... Mais ce qui est particulièrement intéressant, c'est qu'il lui a fallu très peu de temps pour tirer parti — on pourrait dire « au maximum » — des pouvoirs qui lui étaient accordés et le nouveau traité du 22 juillet 1975 constitue, dans une certaine mesure, la concrétisation de ses aspirations.

En premier lieu, le Parlement européen a réclamé, à l'occasion du traité du 22 avril 1970, compétence exclusive pour son propre budget ; il a obtenu gain de cause dans la mesure où le Conseil, dans une résolution annexée au traité, s'est engagé « à ne pas modifier l'état prévisionnel de l'Assemblée ».

Forte de cette autonomie, cette dernière a procédé à l'exécution de ce budget en toute indépendance, c'est-à-dire sans respecter les procédures applicables notamment en matière de virement (et qui font intervenir la Commission). Le nouveau règlement financier en préparation traduit d'ailleurs juridiquement cet état de fait. Il s'agit là, on peut le noter, d'une satisfaction plutôt symbolique.

En deuxième lieu, le Parlement européen s'est efforcé d'ébranler les deux verrous de son pouvoir budgétaire : la distinction DO/DNO et le taux maximum d'augmentation :

— la distinction DO/DNO : elle avait été au départ énoncée dans une liste, la liste Harmel, à laquelle se référait expressément une déclaration annexée au projet du traité qui allait devenir le traité du 22 avril 1970. Les DNO représentaient alors 3,61 % des dépenses. Puis, à la suite d'une procédure informelle de contacts entre le Parlement européen et le Conseil, on aboutit à une sorte de consensus pour considérer comme obligatoires « les dépenses sur lesquelles, en raison des textes, aucune autorité budgétaire, que ce soit le Conseil ou l'Assemblée, n'a la possibilité de fixer librement les crédits ». Pratiquement, cela signifiait que si les dépenses du FEOGA (sections orientation et garantie) constituaient des DO, les dépenses du Fonds social européen étaient à ranger dans les DNO. Par là on aboutissait à un pourcentage des DNO de l'ordre de 14,9 % ; le progrès était sensible. Mais les premières difficultés apparurent en 1974 lors de la constitution du Fonds de Développement régional, classé en DNO par le Parlement européen et en DO par le Conseil ; la divergence est toujours présente et lors de la discussion sur le budget 1977 c'est même l'ensemble de la classification qui fut remise en cause par le rapporteur de la Commission des Budgets !

— le taux maximum d'augmentation : le Parlement européen obtint tout d'abord que le taux maximum d'augmentation s'appliquât à toutes les dépenses non obligatoires et ne fût pas considéré comme un plafond par catégorie de dépenses, ce qui aurait limité ses pouvoirs ; s'il échoua dans sa tentative pour faire considérer comme « hors taux » certaines dépenses, il obtint surtout du Conseil que sa marge de manœuvre de la moitié du taux maximum lui soit garantie dans tous les cas, c'est-à-dire même si le taux d'augmentation du projet de budget établi par le Conseil dépasse déjà le taux maximum.

Par ailleurs, les incertitudes sur la classification DO/DNO ont pour conséquence qu'il est désormais impossible de chiffrer la marge de manœuvre du Parlement sauf à donner une fourchette ; elle allait de 245 millions d'UC à environ 120 pour le projet de budget 1977 ! L'Assemblée obtint finalement 140, ce qui était en retrait par rapport à l'audace dont elle

fit preuve lors de la discussion du budget 1976 : il existe en effet dans l'article 203, § 8, la possibilité d'écarter le taux maximum d'augmentation par accord entre le Conseil et l'Assemblée ; or, en 1975, cette dernière, en adoptant en deuxième et dernière lecture ses amendements, fixa sa marge de manœuvre à 102,9 millions d'UC, en refusant le montant de 90,7 millions adopté par le Conseil ; c'est ensuite un Conseil réuni pour les affaires sociales qui s'inclina en quelques minutes ou, d'un point de vue juridique, qui appliqua l'exception prévue par l'article 203, § 8...

En troisième lieu, le Parlement européen avait toujours soutenu que le traité du 22 avril lui accordait le pouvoir de rejet global du budget, ce que le Conseil lui refusait. Il avait cependant prévu des dispositions en ce sens dans son règlement intérieur, mais le traité du 22 juillet 1975 vient de lui donner satisfaction.

En quatrième et dernier lieu, *the last but not the least*, le Parlement européen avait obtenu l'insertion de la résolution suivante en annexe au traité du 22 avril 1970 : « Toutes mesures devront être prises en accord entre le Conseil et l'Assemblée pour assurer, à tous les niveaux, une collaboration étroite entre les deux institutions en ce qui concerne la procédure budgétaire... »

Sous l'impulsion du Parlement européen s'est développé un dialogue interinstitutionnel qui a permis, par exemple, une rencontre entre certains de ses membres et le Conseil avant que ce dernier n'arrête le projet de budget. Mais c'est la discussion sur le budget 1977 qui a montré tout le parti que le Parlement pouvait tirer de cette procédure : à la veille de la deuxième lecture par l'Assemblée s'est tenu à Strasbourg un « Conseil-budget » informel qui a étudié pendant tout un après-midi les possibilités d'arrangement entre les deux institutions ! Il est tout à fait remarquable de voir discuter d'un compromis en matière budgétaire, compromis qui fut d'ailleurs favorable à l'Assemblée.

Les résultats sont beaucoup moins décisifs en matière de contrôle.

Le contrôle. — Le Parlement européen s'est efforcé de mettre sur pied un contrôle en cours d'exécution du budget général des Communautés. Une première tentative en 1973 fut reprise en 1976 à la suite de l'encouragement apporté par le Conseil européen de Rome (décembre 1975) : l'Assemblée vient de recréer au sein de sa Commission des Budgets une sous-commission « chargée du contrôle des dépenses » : elle est dotée théoriquement de très larges pouvoirs par une simple résolution du Parlement et il sera intéressant de voir si elle pourra s'imposer.

Force est de constater à l'issue de cette première partie que du point de vue budgétaire, le Parlement européen est en passe de « prendre le pouvoir »; dans le cadre du budget général des Communautés il a su développer les compétences au départ très limitées prévues par des textes qu'il avait longtemps appelés de ses vœux ; le nouveau traité de 1975 comble une nouvelle partie de ses souhaits. D'ailleurs, déterminer 15 % des dépenses est déjà un joli résultat quand on pense aux services votés et à l'article 40

de la Constitution qui handicapent gravement le Parlement français. Il est vrai que le Parlement européen n'a pas encore de pouvoir en matière de recettes mais l'impôt additionnel à la TVA « dont le taux sera fixé dans le cadre de la procédure budgétaire » se profile à l'horizon et interviendra au moment où l'Assemblée sera élue au suffrage universel direct...

Pour la CECA, en l'absence de texte lui accordant le moindre pouvoir, le résultat a été très limité. Il en est de même en matière normative.

II. — LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE POUVOIR NORMATIF

La situation en ce domaine diffère totalement de celle rencontrée en matière budgétaire : il n'y a pas eu de modification des traités de base et le Parlement reste confiné dans un rôle de « délibération et de contrôle ». Il s'est cependant efforcé d'influer autant que possible sur le processus décisionnel et d'obtenir un pouvoir de codécision.

Les compétences confiées par les traités

Il s'agit dans le traité CEE d'un pouvoir de délibération et de contrôle, alors que dans le traité CECA il n'est question que de contrôle.

1. *Le pouvoir de délibération.* — Indépendamment des résolutions, il se manifeste essentiellement dans le pouvoir consultatif.

Celui-ci constitue la grande originalité des traités de Rome par rapport au système de la CECA. Le traité CEE, en effet, ne prévoit pas moins de 18 cas de consultation obligatoire du Parlement européen ; ceci montre déjà que l'Assemblée exerce cette fonction d'une manière courante et non pas à titre exceptionnel. Au surplus, l'analyse des domaines concernés par l'avis montre que les décisions les plus importantes sont soumises à consultation.

Dans toutes les hypothèses — sous réserve des accords internationaux — la procédure est immuable : le Conseil statue sur proposition de la Commission et après avis de l'Assemblée ; or du point de vue juridique, le propre de l'avis est d'être dépourvu de force obligatoire à l'égard de l'organe consultant : l'analyse des pouvoirs du Parlement pourrait donc s'arrêter à ce niveau. Mais il importe d'aller plus loin et de dégager quatre « butoirs » essentiels qui se sont imposés au Parlement et que, jusqu'à maintenant, il n'a pas pu écarter.

Les remaniements opérés par la Commission. — Il est fréquent que la Commission procède à un remaniement de sa proposition une fois la consultation effectuée. Son attitude relève alors du même état d'esprit que celui qui l'anime lorsqu'elle saisit le Parlement européen d'un texte sur lequel l'accord du Conseil est déjà pratiquement intervenu. Dans les deux cas, elle met au premier plan la recherche d'un compromis avec l'institution à

qui appartient le pouvoir de décision. Mais la différence capitale tient au moment des tractations : avant ou après la consultation de l'Assemblée.

Le processus décisionnel paraît moins altéré dans cette seconde hypothèse puisque cette dernière a bien été consultée en temps voulu sur une proposition de la Commission à propos de laquelle le Conseil n'a pas encore pris parti.

Le défaut d'avis. — Le deuxième butoir qui s'impose à l'Assemblée est la sanction du défaut d'avis, ou plus exactement de l'insertion dans la norme arrêtée de dispositions entièrement nouvelles qui n'étaient pas mentionnées dans la proposition de la Commission qui lui avait été soumise pour avis (1). Si on laisse de côté le problème très délicat de l'appréciation de l'illégalité de la procédure, force est de constater l'impossibilité pour le Parlement européen de faire sanctionner directement cette illégalité.

Les actes sui generis. — La pratique communautaire a donné naissance à deux types d'actes qui ne sont pas prévus par l'article 189 du traité CEE : les décisions des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil et les résolutions ou assimilées :

— les ministres nationaux membres du Conseil sont affectés d'un dédoublement fonctionnel : ils sont à la fois membres du Conseil c'est-à-dire organes de la Communauté et représentants de leurs Etats nationaux ; donc, pour des actes relevant à la fois de la compétence communautaire et de la compétence nationale, il est apparu pratique d'obtenir des ministres, dans le cadre matériel du Conseil, mais en tant que représentants des Etats, un accord en forme simplifié dénommé « décision des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil ». Cette procédure exclut le Parlement européen et pourrait permettre un retour aux Etats membres, agissant par convention, des compétences attribuées par les traités aux institutions communautaires ; on repasserait de l'institutionnel au conventionnel, pour ainsi dire. A l'heure actuelle, les risques sont simplement potentiels, aussi bien pour le droit communautaire que pour le Parlement européen. Il n'en est pas de même pour les résolutions et assimilées ;
— depuis l'origine des Communautés, le Conseil a été amené à exposer dans un acte dénommé de façon variable « déclaration », « résolution », « conclusion » ou « programme de travail » l'ensemble des mesures qui, de l'accord unanime de ses membres, devraient être prises dans tel ou tel secteur de sa compétence. Le processus décisionnel s'en trouve doublement faussé : d'une part la Commission est placée devant le fait accompli et il lui est difficile de proposer au Conseil d'autres mesures

(1) Exemple classique : le règlement du 14 avril 1962 portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales : il prévoit l'institution d'un Comité de gestion des Céréales dont la gestion n'avait pas été envisagée lors de la consultation du Parlement européen.

que celles annoncées par sa résolution ; d'autre part et surtout, le Parlement européen ne manque pas d'affirmer que le Conseil se moque de lui quand il le consulte, préalablement en théorie, sur un texte qu'il s'est déjà engagé, par voie de résolution interne, à adopter.

Les accords d'association. — Suivant la pratique communautaire, les accords d'association sont paraphés par la Commission au terme de sa négociation, signés par le Conseil puis soumis pour avis à l'Assemblée. Après cet avis, ils sont définitivement conclus, au plan international, par décision du Conseil.

L'Assemblée n'a cessé de protester en soutenant que son avis était inutile puisqu'il intervenait après l'achèvement des négociations et même après l' « approbation interne » de l'accord par le Conseil (attestée par sa signature). On lui a justement fait remarquer qu'un Parlement national n'est saisi d'une convention qu'après sa signature par l'Exécutif. Elle a alors répliqué qu'en droit interne le rôle d'un Parlement est décisif puisqu'il peut refuser d'autoriser la ratification. Mais le Conseil a toujours refusé de donner ce pouvoir à l'Assemblée ; l'incidence de son avis est donc des plus limitée : le dernier mot reste au Conseil.

2. *Le pouvoir de contrôle.* — Il revêt deux aspects d'inégale importance juridique : le contrôle information et le contrôle-sanction.

Le contrôle information. — Il s'analyse comme une transposition des systèmes nationaux : le traité CEE donne en effet à l'Assemblée la possibilité de s'informer par le biais de trois types de questions :

— les questions écrites posées par les parlementaires ; la Commission doit y répondre dans un délai d'un mois ; questions et réponses sont publiées au *JOCE* ;
— les questions orales sont remises par écrit au président qui les communique à l'institution intéressée ;
— les questions orales avec débat sont posées à l'initiative soit d'une Commission, soit d'un groupe politique, soit d'au moins cinq membres du Parlement européen.

Par ailleurs, l'article 143 stipule : « L'Assemblée procède, en séance publique, à la discussion du rapport général annuel qui lui est soumis par la Commission. »

Ce débat lui permet de procéder à une discussion critique de l'ensemble de l'action communautaire et d'exprimer sa position dans une résolution. Mais il peut également l'inciter à utiliser son arme suprême : la motion de censure.

Le contrôle-sanction. — Il est commun aux trois Communautés : l'Assemblée, à la double majorité des deux tiers des suffrages exprimés et des membres qui la composent, peut adopter une motion de censure et démettre

ainsi la Commission de ses fonctions. Par là, elle peut sanctionner aussi bien les orientations qu'elle a suggérées à la Commission que les critiques qu'elle lui a adressées. En fait le mécanisme porte partiellement à faux puisque traditionnellement les retards, atermoiements et autres attitudes anticommunautaires sont plutôt le fait du Conseil. Il est donc tout à fait remarquable de constater que pour la première fois depuis l'origine des Communautés une motion de censure a été non pas déposée (1), mais a fait l'objet en juin 1976 d'un vote, finalement négatif (2).

D'où la question de savoir dans quelle mesure le Parlement européen a su, à l'heure actuelle, étendre ses compétences en matière normative.

Le Parlement européen et l'extension de ses compétences

Le Parlement européen s'est efforcé tout d'abord de faire produire leur « effet utile » aux dispositions du traité relatives à ses pouvoirs de délibération et de contrôle ; mais ensuite il a tenté d'acquérir en matière normative un pouvoir de codécision.

1. *L'extension des pouvoirs de délibération et de contrôle.* — Le centre de gravité de la poussée exercée par le Parlement européen s'est concentré sur la procédure consultative. Deux résultats méritent d'être notés : la consultation facultative et l'information préalable. L'Assemblée a très tôt revendiqué le droit d'être consultée sur un certain nombre de matières pour lesquelles le traité ne prévoyait pas cette formalité. Cette prétention a été réitérée à plusieurs reprises et il faut constater que le résultat est positif : le Conseil a souvent recours à la consultation facultative et la pratique récente le montre à l'évidence. Mais l'Assemblée n'a pas pu obtenir du Conseil une liste des consultations facultatives ; celui-ci s'est réservé le pouvoir de décider cas par cas. Par ailleurs, il faut bien avoir présent à l'esprit que la consultation facultative est affectée des mêmes « butoirs » que la consultation prévue par le traité.

Quant à l'information préalable, l'ampleur des problèmes qui sont soumis à l'avis du Parlement européen, autant que leur technicité, suscite un double impératif : d'une part il doit avoir connaissance du texte suffisamment tôt pour lui consacrer une étude approfondie et d'autre part, si l'avis d'un organisme spécialisé est prévu, celui-ci doit être préalable à sa consultation, il pourra ainsi se former une opinion avec toutes les garanties possibles. Dès novembre 1959 il déclarait : « L'Assemblée estime que les Commissions exécutives doivent l'informer des propositions qu'elles comptent faire aux ministres au même titre qu'elles l'informent de leur activité dans les autres domaines... La Commission parlementaire compétente doit être en mesure de discuter ces propositions et de donner ses

(1) Il y eut un dépôt en 1972, mais la motion fut retirée avant toute discussion. La même situation vient de se reproduire en décembre 1976.

(2) Elle concernait les excédents de lait écrémé et la procédure de consultation de l'Assemblée à ce propos.

suggestions. Cela est inhérent à l'exercice du contrôle parlementaire. »

Autrement dit, le Parlement européen s'est efforcé d'insérer son rôle consultatif dans le cadre général du pouvoir de contrôle que lui reconnaît le traité sur la Commission. Il est extrêmement difficile de porter un jugement à ce propos et de dire si le Parlement européen a réussi dans cette voie ; il est des cas où la Commission l'a associé à ses travaux (cas par exemple de la proposition de sixième directive relative à l'assiette uniforme de la TVA), mais d'autres où il a eu à se plaindre d'une mise à l'écart — toute relative.

Le Parlement européen a su plus incontestablement étendre son pouvoir de contrôle, ce dans trois directions : le débat d'investiture, les questions au Conseil et les Commissions permanentes :

— le débat d'investiture : le Parlement européen a obtenu de la Commission — la procédure est devenue en quelque sorte coutumière — qu'elle se présente devant lui à son entrée en fonction et que son nouveau président lui donne connaissance d'une déclaration exposant les intentions du nouveau collège. Un débat peut s'ensuivre et il donne l'occasion à l'Assemblée d'exprimer son opinion et d'exercer une première influence sur la Commission ;

— les questions au Conseil : contrairement à ce qui se passe pour la Commission, aucun texte n'oblige le Conseil à répondre à des questions émanant de l'Assemblée. Or on constate que dans la pratique le Conseil a pris l'habitude de répondre aux questions posées par des parlementaires et on retrouve la typologie des questions déjà évoquées plus haut ;

— les Commissions parlementaires : les Commissions du Parlement européen « invitent » les membres de la Commission à venir leur exposer leurs projets relatifs aux problèmes en cours et à répondre à leurs questions. La Commission s'est toujours rendue à ces « invitations » et ainsi a pu se développer ce « dialogue institutionnel » par lequel le Parlement s'efforce d'obtenir un pouvoir de codécision.

2. *Vers un pouvoir de codécision ?* — Une première tentative originale d'extension des pouvoirs de l'Assemblée — tout en restant dans le cadre des traités de base — avait été tentée en 1970 : deux sénateurs français, membres de celle-ci, déposèrent une proposition de résolution relative aux caractéristiques de la société commerciale européenne ; l'intérêt juridique de ce texte résidait dans le fait qu'il comprenait un projet de règlement du Conseil, rédigé dans la forme habituelle d'un acte normatif communautaire, comportant des motifs et un dispositif. Par conséquent, il s'efforçait d'introduire dans le pouvoir délibérant de l'Assemblée le pouvoir d'initiative, non pas général et abstrait, mais concernant une question spécifique et précise ; il en résultait un problème fort délicat de distinction entre le pouvoir d'initiative et le pouvoir de proposition qui appartient en principe exclusivement à la Commission. Quoi qu'il en soit, cette tentative est restée isolée et n'a pas été renouvelée.

Mais c'est avec la procédure de concertation que l'Assemblée vient incontestablement d'obtenir un accroissement — si ce n'est de son pouvoir — du moins de son influence en matière normative.

Elle résulte d'une « déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission » (1) en date du 4 mars 1975. D'après celle-ci, la procédure de concertation est susceptible de s'appliquer pour « les actes communautaires de portée générale qui ont des implications financières notables et dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants ». Son ouverture est subordonnée à la réunion de deux conditions : une demande du Conseil ou de l'Assemblée, étant entendu que la Commission est appelée à donner son avis ; le désir du Conseil de s'écarter de l'avis de l'Assemblée.

La concertation se déroule alors au sein d'une « commission de concertation » groupant le Conseil et des représentants de l'Assemblée ; en outre, la Commission participe aux travaux. Bien entendu, le but de la procédure est de « rechercher un accord entre l'Assemblée et le Conseil » mais la déclaration commune est bien obligée d'employer le conditionnel en ajoutant : « La procédure devrait se dérouler normalement au cours d'un laps de temps n'excédant pas trois mois... » Enfin, « lorsque les positions des deux institutions sont suffisamment proches, l'Assemblée peut rendre un nouvel avis, puis le Conseil statue définitivement ».

Donc une procédure assez ambiguë, dont la portée ne pourra être véritablement appréciée qu'après, ne serait-ce qu'une application pratique !

A l'issue de cette deuxième partie, on doit constater non seulement la faiblesse des pouvoirs du Parlement européen en matière normative, mais encore les faibles résultats obtenus dans le domaine de leur accroissement. L'Assemblée n'a guère pu obtenir qu'une extension de sa consultation ainsi que quelques satisfactions en matière d'information. Quant à la motion de censure, on peut se demander si elle est véritablement adaptée à l'équilibre institutionnel du traité CEE. Finalement la grande inconnue réside dans la procédure de concertation et la question se pose de savoir si le Parlement européen réussira aussi bien qu'en matière budgétaire.

En conclusion, ce rapide examen des pouvoirs du Parlement européen et de leur évolution fait apparaître une contradiction fondamentale : contradiction entre des pouvoirs budgétaires incontestables et une absence incontestée de pouvoir normatif :

— en matière budgétaire, les traités de base ont été modifiés pour accorder des pouvoirs budgétaires croissants, et l'Assemblée a su se servir de ces textes comme d'un tremplin pour élargir ses pouvoirs ;

(1) On se trouve à nouveau en présence d'un acte juridique *sui generis* dont la qualification juridique est pour le moins délicate : il entraîne en effet en une modification de l'équilibre institutionnel des traités de base.

— en matière normative, les conditions politiques qui ont prévalu pendant longtemps (et durent peut-être encore !) ont empêché toute atteinte à l'équilibre institutionnel ; dès lors, l'Assemblée n'a pu qu'essayer d'accroître son rôle purement consultatif, étant entendu que l'essence même du pouvoir consultatif réside dans son caractère non obligatoire.

On aboutit actuellement à un blocage : le Parlement européen peut souverainement créer une dépense nouvelle mais comment la faire exécuter ? Le Conseil déclare que, n'ayant pas de pouvoir normatif, l'Assemblée ne peut créer par la voie budgétaire une norme s'imposant à la Commission en tant qu'agent d'exécution du budget ; bien entendu, le Parlement européen soutient le contraire et menace la Commission d'une motion de censure si elle n'exécute pas les dépenses en cause. Encore cette dernière a-t-elle réussi en 1976 à rattacher la plupart des dépenses nouvelles à des textes normatifs préexistants ; mais que va-t-il se passer lorsque ce Parlement européen qui réclame de « véritables pouvoirs législatifs » sera élu au suffrage universel direct ? Tel est l'un des enjeux, et non des moindres, de ce nouveau pari de l'Europe.

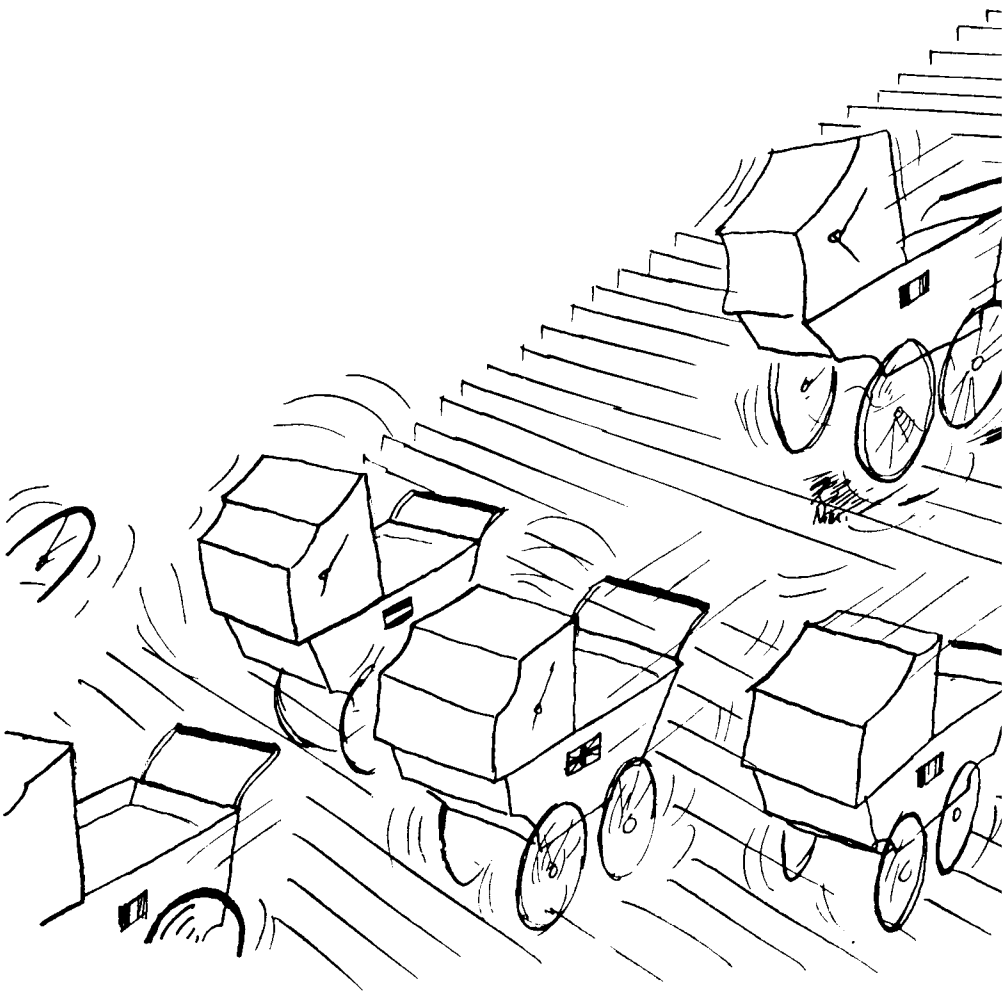
PIERRE DABEZIES / HUGUES PORTELLI

Les fondements de la querelle politique

Notant que l'Europe n'a pas été « torpillée » par de Gaulle, puisqu'elle n'avait pas attendu son arrivée pour boiter, Jean Charbonnel écrit dans *L'aventure de la fidélité* (1) : « Il était, en fait, dans la nature des projets européens conçus dans les années cinquante de souffrir d'une malformation fondamentale : c'est qu'ils étaient impraticables parce qu'ils avaient oublié l'essentiel, c'est-à-dire que l'union européenne ne pouvait ni se décréter, ni s'improviser, mais devait se fonder sur l'expression profonde d'un vouloir vivre commun. C'est pourquoi ils ont déçu en permanence les théoriciens d'un fonctionnalisme qui n'arrivait pas à fonctionner et les stratèges en chambre d'une Europe dont la réalité s'évanouissait sans cesse. »

Cette réalité, rien ne l'illustre mieux que le vocabulaire, l'histoire, la géographie, les intérêts, les idéologies et les rêves fragmentant à l'extrême cette terre qui, hier encore, était le centre du monde. L'Europe des Etats était une Europe déchirée, une « Europe de la haine », dont l'élan vital s'exprimait, hélas, en conquêtes et en guerres. L'Europe qui cherche à s'unifier est un kaléidoscope aux cent facettes, une Europe des contradictions, des contingences, du renoncement et de la faiblesse. Europe de l'inconscience avec Briand et de l'oppression avec Hitler. Europe saxonne, franco-allemande ou franco-anglaise selon les volontés de puissance. Europe catholique ou protestante, nordique ou latine, atlantique ou méditerranéenne, Europe des régions, des ethnies, des peuples ou des patries selon la culture et les origines. Europe des Six ou des Dix, du Conseil

(1) Editions du Seuil, 1976.




E
PIEM

de l'Europe, de l'Atlantique à l'Oural, du libre-échange ou de la communauté selon les péripéties ou les intérêts ! Europe confédérale, fédérale, intégrée ou supranationale. Europe des partis ; Europe agricole ; Europe de la défense ou de l'énergie. Europe des pionniers et des fonctionnaires, des trusts ou des travailleurs, des technocrates et des hommes d'affaires... qui pourrait s'y retrouver ?

Nul, sinon quelques nationalistes attardés, ne niant la nécessité ou l'inéluctabilité d'une construction européenne, celle-ci, depuis trente ans, aurait pu être édifiée, pas à pas, de façon rationnelle. L'égoïsme, dit-on, le chauvinisme national et l'aveuglement s'y sont opposés ! Certes, ces facteurs ont joué, mais comment avoir pu imaginer que de vieux Etats comme la France, l'Espagne ou l'Angleterre pourraient accepter dans la confusion et l'irresponsabilité, de perdre leur identité ! Comment admettre qu'un « contrat social » laborieusement dressé au cours des siècles puisse brusquement être considéré comme un chiffon de papier ! Le tort, de ce fait, revient en grande partie à ceux qui par esprit de parti, manque de bon sens ou orgueil intellectuel ont cherché — au mépris de réticences légitimes — à contraindre leurs concitoyens à se renier au nom d'une « grande idée », parfois teintée, d'ailleurs, d'électoralisme. N'est-ce pas Etienne Borne qui, naguère, affirmait devant des assises démocrates chrétiennes : « Il faut bien se dire que le MRP n'a que l'Europe comme idée neuve à offrir ! » L'échec du « plan Fouchet » est, à cet égard, symptomatique. Nos partenaires s'y étant opposés à la fois par maximalisme et pour notre refus d'accepter l'Angleterre dans la communauté, l'Europe au lieu de s'ébaucher, lentement peut-être, mais sûrement, s'est défaite, l'Angleterre ne cessant, d'ailleurs, depuis qu'elle y est entrée, de contribuer à sa perte. Finalement, par une sorte de transfert, c'est un nouveau cléricalisme — le fanatisme européen — qui a remplacé l'ancien, vouant aux gémonies et qualifiant de rétrogrades ceux qui osaient d'autant plus objecter que ce cléricalisme en devenant atlantique offrait du même coup d'autres raisons de s'y opposer.

De Gaulle a donc mis le pied sur cette fourmilière. Bien que dès novembre 1942 à l'Albert Hall, puis en 1944 à Alger, il se soit affirmé l'un des premiers promoteurs de l'idée européenne, et bien qu'il ait permis, dès son retour au pouvoir, la mise en place définitive des mécanismes communautaires, quels reproches ne lui ont pas été adressés ! L'histoire, il est vrai, lui a déjà rendu justice : en enlevant à certains de nos voisins un alibi derrière lequel ils s'abritaient, sa disparition a montré pour le moins que l'égoïsme national n'était pas l'apanage des Français. Une Europe sans dogme

supranational, sans reniement technocratique, sans renoncement atlantique : tel était le projet du général de Gaulle. La coopération, la confédération : le général n'écartait même pas la fédération (1) ! Ce qu'il excluait c'est l'*oukase*, les manœuvres « subalternes » des « irresponsables » de Bruxelles, l'ignorance d'une histoire et d'une spécificité culturelle qu'il convenait non pas d'effacer, mais de projeter sur l'avenir.

« L'Europe ne sera jamais plus la même après lui », a-t-on dit. De fait, la démesure a, pour un temps, disparu ; envers et contre tous, l'Europe agricole a été mise sur pied ; l'entente franco-allemande s'est consolidée ; la Commission de Bruxelles n'a pu, sans crise majeure, s'arroger des pouvoirs illégitimes, comme la CECA l'avait fait en mettant à profit les faiblesses de la IVe République ; la France, enfin, en restant dans l'Alliance Atlantique tout en édifiant une force nucléaire et en quittant l'OTAN a montré qu'on pouvait rester lié à l'Amérique sans devenir servile. Bref, on aurait pu penser que l'Europe, guérie de ses mythes, allait — même sans plan Fouchet — avancer sur la voie d'une unité raisonnable et progressive. C'est l'inverse qui s'est passé, les politiques communes se désagrégeant, voilà l'Europe de l'impuissance qui devient à nouveau celle de la fuite en avant. Un nouveau combat, non pas contre l'Europe, mais « sur l'Europe », est engagé !

UNE BIPOLARISATION SPÉCIFIQUE

Le débat sur l'Europe a conduit dès l'origine à une bipolarisation qui défie les clivages classiques. En effet, l'opposition gauche-droite ne s'y retrouve pas, du moins telle qu'on peut habituellement la concevoir, les tendances adverses divisant la plupart des formations politiques. Quant au fond du débat, il est amplement démontré que les anti-Européens s'insurgent souvent davantage contre le dogmatisme que contre l'Europe proprement dite... bref, le meilleur Européen n'est peut-être pas toujours celui qu'on pense !

Parti européen ou parti américain

Les différents courants qui, au sein de la classe politique et des groupes de pression, constituent le « *lobby* européen » forment un

(1) « Il n'est certes pas interdit d'imaginer qu'un jour tous les peuples de notre continent n'en feront qu'un et qu'alors il pourrait y avoir un gouvernement de l'Europe, mais il serait dérisoire de faire comme si ce jour était venu » (conférence de presse, 23-7-1964). Voir la revue *Espoir*, n° 18, p. 6.

ensemble assez homogène. Qu'ils se situent au centre, à gauche ou à droite, ils se sont retrouvés associés au pouvoir lors des débuts de la construction européenne. C'est eux qui, dans le cadre de la Troisième force, ont fait voter et ratifier les traités de la CECA, la CEE et l'Euratom ; c'est eux qui ont ressenti durement l'échec de la CED et subi la politique étrangère du général de Gaulle : socialistes modérés et non marxistes de la SFIO (que l'on retrouve dans une large fraction du courant majoritaire du PS actuel), centristes de diverses obédiences (démocratie chrétienne — MRP réduit au CDS — ou radicale), conservateurs libéraux (des indépendants aux giscardiens). Ces groupes peuvent se séparer sur la politique économique et sociale, mais ils partagent un credo commun en politique étrangère : la volonté de maintenir l'Europe dans le « camp » occidental en construisant une communauté solidaire des Etats-Unis. Certes les atlantistes libre-échangistes sont rares dans leurs rangs (c'est une variété plutôt anglo-saxonne), mais l'idée d'une Europe intégrée indépendante politiquement et économiquement des Etats-Unis leur est totalement étrangère.

Si ces différents courants soutiennent une même stratégie politique, disposent-ils pour autant d'une véritable doctrine européenne ? Il est difficile de l'affirmer dans la mesure où leurs positions ont toujours été assez peu étoffées sur le fond et où leurs arguments ont quelque peu évolué au fil des années.

A l'heure de la fondation des Communautés européennes, l'idéologie intégrationniste s'est appuyée sur deux idées forces. Tout d'abord la volonté d'effacer les haines fratricides entre peuples européens au lendemain d'une guerre meurtrière. La main tendue de Robert Schuman à l'Allemagne fédérale est le symbole de cette volonté de dépassement. Jusqu'à l'échec de la CED, c'est cette démarche volontariste qui a été surtout avancée pour justifier la construction européenne. C'est d'ailleurs elle qui, pour une large part, a précisément fait échouer les projets d'armée européenne et de communauté politique ; la sous-estimation des obstacles nationaux au profit d'un mythe européen auquel on donnait une exemplarité sorélienne montrant qu'on ne peut construire d'édifice international — et *a fortiori* supranational — sur la seule force d'un idéal, si noble soit-il. Et ce d'autant que eet idéal servait de paravent à une orientation plus concrète, celle de souder les pays d'Europe occidentale en un bloc homogène protégé par les Etats-Unis. Le plan Schuman constituait en fait une adaptation intelligente au contexte de la guerre froide : l'Europe serait proaméricaine (intégrée à l'OTAN, liée économiquement et financièrement aux Etats-Unis

par le biais du plan Marshall), hostile au bloc de l'Est et fondée idéologiquement sur l'anticommunisme. Lors de la querelle de la CED, celle-ci ne fut qu'un des moyens possibles du réarmement allemand dans le contexte de la guerre de Corée.

Que reste-t-il aujourd'hui de ces deux idées forces ? La « fraternité » des peuples européens n'existe plus guère au niveau des Etats et les mystiques de l'Europe ont fait place aux Européens « raisonnables » qui « démontrent » la nécessité inéluctable de la construction de la Communauté. Quant à la solidarité occidentale et anticommuniste, elle constitue toujours le pilier idéologique essentiel : la nécessité de doter l'Europe d'un pouvoir politique, l'élection du Parlement européen au suffrage universel ont pour objectif avoué d'étouffer toute tentative d'évolution socialiste dans un ou plusieurs pays de la Communauté, en jouant de la supériorité affirmée du droit européen (sanctionné par la Cour de Justice de Luxembourg et par le Parlement européen) et de l'autorité morale et politique d'une assemblée élue au suffrage universel. C'est ce qu'affirment ouvertement les démocrates chrétiens (en France, le CDS) et les sociaux-démocrates d'Europe du Nord. Mais c'est aussi ce qu'espèrent les conservateurs libéraux en France et même de nombreux socialistes (comme A. Chandernagor). L'Europe future sera conservatrice, démocrate-chrétienne (comme elle le fut dans les années 50), voire social-démocrate (comme le souhaite Willy Brandt), pourvu qu'elle ne soit pas « marxiste » (traduisons : socialiste) ! Cet anticommunisme ne fait que prolonger la volonté de renforcer face à l'URSS les liens organiques avec les Etats-Unis. Il n'est pas étonnant que les partisans de la supranationalité soient de fervents atlantistes et, en France, des nostalgiques d'une OTAN qu'on réintègre discrètement : on les retrouve jusqu'au Parti socialiste où de nombreux éléments de la tendance majoritaire (ex-SFIO ou néo-socialistes fraîchement reconvertis de la démoeratie chrétienne) souhaitent une participation plus active de la France aux activités militaires intégrées de l'Alliance Atlantique.

A ces vieilles raisons toujours fondamentales, la crise économique et financière du monde occidental, et notamment de l'Europe, a fourni de nouvelles justifications. Devant la dislocation des systèmes monétaires, l'inflation galopante, le déficit du commerce extérieur, les mesures nationales ne suffisent pas : le protectionnisme ne résoudrait rien, mais conduirait à un recul économique. Seule une réponse globale de tous les Etats européens peut avoir quelque efficacité et seul un pouvoir politique européen aura suffisamment d'autorité pour imposer une politique commune en matière économique et

monétaire. De même au niveau international, seule une autorité européenne est capable de forcer les Etats à vaincre leur égoïsme et à parler d'une seule voix face aux Etats-Unis, au Japon, et aux producteurs de pétrole.

C'est donc un renversement des schémas traditionnels que proposent les intégrationnistes : puisque les Etats membres de la CEE ne sont pas véritablement solidaires, seule une autorité politique supranationale s'appuyant sur l'opinion publique européenne pourra progressivement s'affirmer et parler au nom et pour la Communauté. Même analyse à propos du rôle du futur pouvoir face aux groupes de pression : le pouvoir européen sera seul capable de lutter contre l'emprise des multinationales ou de faire contrepoids à la bureaucratie bruxelloise (1).

En fait, comme les doctrinaires les plus francs de la supranationalité (en France, les Réformateurs) le reconnaissent volontiers, l'objectif essentiel reste de démanteler ce que les Etats détiennent encore de puissance, afin d'éviter toute évolution hostile à l'atlantisme, qu'il s'agisse d'orientation jacobine ou socialiste. La volonté des supranationalistes les plus ardents (qui laissent Willy Brandt ou Léo Tindemans parler pour eux le temps de faire accepter l'élection du Parlement au suffrage universel) est claire : favoriser la naissance d'une Assemblée constituante, qui mettra fin aux politiques communes et servira de clef de voûte à une nouvelle construction politique.

Le flou des doctrines joint à la précision des objectifs explique que la cohorte des « Européens » soit si nombreuse et variée, même si tous partagent, avec quelques nuances près, le même credo libéral : socialistes non marxistes (2), amis de Servan-Schreiber et de Lecanuet, conservateurs libéraux classiques, RPR qui n'ont jamais été vraiment ou ne sont plus gaullistes (A. Peyrefitte, F. Missoffe) pour ne parler que des politiques. Derrière ce pluralisme, un regroupement se dessine. D'abord celui que constitue l'appartenance commune au *lobby* et notamment au plus vieux groupe fédéraliste, « le mouvement

(1) Hypothèses controversées car, pour ce qui est des multinationales, c'est la Commission qui a progressivement vidé la réglementation « antitrust » de la CEE et de la CECA de tout contenu effectif et autorisé la recartellisation de l'acier allemand.

(2) Parmi les « pro-Européens » du PS, il faut distinguer deux attitudes : celle des partisans convaincus de l'Europe, qui se situent à la droite du parti (souvent d'ex-SFIO, comme A. Chandernagor ou G. Jaquet, ou d'ex-MRP) et sont proches du SPD ; celle des pragmatistes, Européens modérés, comme François Mitterrand et les ex-conventionnels, qui voient dans l'Europe une nécessité inéluctable et une garantie contre le PCF, mais ne sont pas d'ardents supranationalistes et refusent l'allégeance au SPD.

européen » de Jean Monnet, qui, sous la présidence du socialiste Gaston Defferre est ouvert à toutes les composantes du centre et de la droite atlantiste. Au-delà, c'est l'intégration dans les « partis » européens que le Parlement européen organise : groupes socialiste, démocrate-chrétien, libéral. Ces différentes fédérations de partis, en place pour l'avenir, suscitent, d'ailleurs, des interrogations : que dire, par exemple, du PS qui se retrouve à Strasbourg dans un groupe parlementaire dont le moins que l'on puisse dire et qu'il est, dans sa grande majorité, fort réservé envers le PC (1). « L'euro-socialisme » que l'on oppose parfois à l'eurocommunisme semble actuellement s'orienter — si l'on considère l'Internationale Socialiste —, vers un réformisme très modéré, sous la houlette du SPD. On peut penser que ces liens européens du PS, renforcés par les sentiments très internationalistes des députés socialistes français à Strasbourg ne feront que diminuer le poids des socialistes de gauche (CERES, mitterrandistes doctrinaires comme Pierre Joxe et Jean Poperen) dans le débat européen.

Au-delà des *lobbys* qui regroupent les partis politiques, la supranationalité attire une nébuleuse assez complexe issue de différentes élites : c'est le cas bien entendu du patronat, et notamment des grandes entreprises (un certain poujadisme anti-européen n'est pas absent, en revanche, des PME), c'est le cas de larges secteurs de la technocratie d'Etat (hauts fonctionnaires passés par Bruxelles ou pragmatistes hostiles à « l'étatisme »), c'est le cas d'une partie de l'armée (anticommunistes viscéraux et nostalgiques de l'OTAN). Au niveau des idées, l'Europe supranationale ne peut guère compter sur les gros bataillons de l'*intelligentsia*, mais plutôt sur les idéologues traditionnels de la technocratie (cas naguère de Louis Armand) et de la politique du juste milieu (Louis Leprince-Ringuet, Alfred Grosser). A quoi il faut ajouter la masse de ceux qui considèrent que l'évolution vers la supranationalité est aujourd'hui assez inéluctable pour inciter à devancer l'événement ou tout au moins à s'y résigner.

Une autre idée de l'Europe

Face aux différents courants du pragmatisme pro-européen qu'unifient à la fois un fond idéologique commun et l'action de puissants *lobbyes*, la position des adversaires de l'intégration européenne est plus complexe. Leur commune hostilité repose sur des analyses assez différentes.

(1) Quant aux radicaux de gauche, ils se retrouvent aux côtés des... républicains indépendants au sein du groupe libéral européen.

Trois courants principaux apparaissent au niveau doctrinal. Le plus faible aujourd'hui est celui du « nationalisme intégral » de type maurrassien. C'est lui qui marque encore une fraction de l'extrême-droite française hostile à toute forme d'Europe, à toute unification, qu'elle soit fédérale ou confédérale (1).

Second courant, qui a marqué la doctrine politique française depuis des siècles, celui du jacobinisme. Même si ses positions européennes ont évolué, son hostilité à l'Europe actuelle n'est pas entamée. Elle se fonde sur deux séries de considérations. Tout d'abord la nécessité de préserver l'indépendance nationale, la souveraineté de l'Etat face à tout type d'empiétement international. D'autre part éviter qu'au niveau européen s'établissent les féodalités (partis, groupes de pression) que l'Etat s'efforce précisément de dominer au niveau national. Or, rien n'est moins satisfaisant pour ces jacobins — c'est-à-dire pour l'essentiel les gaullistes — que l'évolution de la CEE. Cette Communauté n'a-t-elle pas tendance à prôner une double abdication politique : celle des Etats, en proposant des atteintes croissantes à leurs prérogatives et leur légitimité ; face aux grandes puissances — et singulièrement face aux Etats-Unis —, en dissolvant l'Europe dans un ensemble atlantiste. De surcroît, certaines tendances bruxelloises ne peuvent qu'agacer nos jacobins : ainsi la diffusion massive de l'anglais et des pratiques anglo-saxonnes au détriment du français ou l'hégémonie croissante — tant économique que politique — de l'Allemagne fédérale dans cet ensemble. Quant aux forces politiques qui soutiennent cette évolution, elles constituent des adversaires bien connus : c'est la bureaucratie « apatride » de Bruxelles que symbolise la Commission, c'est le conglomérat des partis « pro-européens » qui risquent, par le biais de l'élection du Parlement de Strasbourg au suffrage universel, de favoriser au niveau global un « système des partis », honni, on le sait, au niveau national. Ces pro-Européens constituent d'ailleurs pour les gaullistes un groupe auquel ils n'ont cessé de se heurter, aussi bien parce que leur projet vise à démanteler la souveraineté nationale au sommet que parce que la régionalisation qu'ils prônent tend à favoriser la création d'entités autonomes et d'autorités élues qui risquent, à la base, de mettre en danger le pouvoir central. Autant la « participation » implique une certaine décentralisation, autant le « pouvoir régional » est combattu, sa logique cachée étant

(1) Le courant maurrassien s'est dissocié : la branche conservatrice (Aspects de la France) reste fidèle aux positions traditionnelles. Les néo-royalistes de la NAF ont adopté une attitude plus nuancée.

de mettre sur pied les « provinces » d'une future Europe « fédérée ». A cet égard les projets de la Commission de Bruxelles en matière de régionalisation, qui tendent à la création de grandes régions moins nombreuses et plus fonctionnelles que celles qui existent actuellement, ont, il est vrai, de quoi inquiéter.

Il n'est donc pas surprenant que les jacobins s'opposent à une entreprise qui sape progressivement les fondements mêmes de la France, en limitant son indépendance, brisant son unité et marginalisant sa culture.

D'importance égale au courant jacobin, et partageant son hostilité à l'évolution de l'actuelle CEE, le courant marxiste fonde son attitude sur une analyse très critique des objectifs latents de la construction européenne. Pour ces marxistes, qui vont de la gauche du PS (le CERES) à l'extrême-gauche, en passant par les communistes, l'unité de l'Europe occidentale s'est fondée, depuis sa création, sous la guerre froide, sur une base idéologique qui reprend les idées-forces de la droite : modèle de développement capitaliste, libre-échangisme, anticommunisme. L'alliance de la démocratie chrétienne et de la social-démocratie a fourni la base politique. Mais le modèle capitaliste sur lequel reposait le traité de Rome a suivi une évolution dont la logique a dépassé les prévisions : le mouvement d'accumulation et l'internationalisation du capital ont dépassé la dimension européenne sans s'y arrêter. De ce fait, les politiques communes ont perdu toute réalité au profit d'un libre-échange que les droits de douane abaissés considérablement étendaient au monde occidental. Face aux multinationales, ont affirmé les « pro-Européens », il faut établir un pouvoir politique supranational qui les contrôle. Mais, estiment les marxistes français, un tel pouvoir ne peut être une émanation des classes dirigeantes actuelles de l'Europe. Pour s'opposer aux multinationales et les démanteler, il faut d'abord démocratiser l'Europe, renforcer le poids de la gauche réelle et des forces du travail. Tel n'est pas et tel ne sera pas avant longtemps le cas. D'ailleurs, le pouvoir européen que l'on tente aujourd'hui d'établir n'est-il pas proposé par les forces conservatrices de l'Europe. Si un tel pouvoir s'établit, ce ne sera donc pas pour lutter contre les multinationales ou les Etats-Unis, mais pour bloquer ou relativiser toute évolution socialiste dans plusieurs pays d'Europe. L'élection au suffrage universel du Parlement européen, en donnant une légitimité présomptive à cette opération, permettrait ainsi d'exercer une pression sur les Parlements nationaux. N'est-il pas significatif, souligne d'ailleurs la gauche marxiste française, que l'initiative de cette élection ait été prise par le chef d'Etat de la CEE dont le pays

est le plus divisé par le projet et où une victoire de la gauche est probable dans un court délai. L'unification politique de l'Europe constitue donc une manœuvre dont le sens antisocialiste est évident.

La gauche marxiste relève d'autre part un second motif d'opposition à ses projets. L'évolution de la CEE a conduit en effet à la constitution d'une vaste zone de libre-échange ouverte à la pénétration de multinationales à capitaux américains. Mais cette évolution — économique et politique — a aussi conduit à l'hégémonie progressive de l'Allemagne fédérale sur les autres Etats européens. La bourgeoisie ouest-allemande, qui a tissé avec le capitalisme américain des liens économiques très étroits, domine ses rivales européennes : qu'elle utilise le relais de la social-démocratie (SPD) ou de la démocratie-chrétienne (CDU-CSU), elle est également hégémonique au niveau des partis occidentaux. Bref, dans la marge de jeu que lui laissent les Etats-Unis, l'Allemagne constitue désormais un « pôle autonome » (comme le Brésil en Amérique latine) dans la stratégie générale de l'impérialisme. Un renforcement de la supranationalité (au niveau des partis et des Etats) ne ferait que renforcer le poids de la RFA en germanisant l'Europe sans l'éloigner des Etats-Unis. Pour la gauche marxiste, il faut donc éviter de donner à l'Allemagne, par le biais de l'Europe politique, une fonction de gendarme pour le compte de l'Empire américain.

On voit donc que l'hostilité de larges courants politiques français aux formes que prend actuellement la construction de l'Europe se fonde sur une analyse qui n'a rien de pragmatique et dont la force est d'autant plus efficace qu'elle ne se contente pas d'être négative. Car ceux que leurs adversaires qualifient généralement d' « anti-Européens » s'avèrent être en fait les partisans d'une certaine idée de l'Europe, bref d'un projet cohérent et réaliste. Si l'on excepte le cas du vieux nationalisme maurrassien, hostile à tout dépassement de la nation, les adversaires de l'Europe technocratique actuelle se retrouvent sur deux types de projet.

Tout d'abord celui de l'Europe « européenne ». Ce courant, animé notamment par les gaullistes, fonde sa vision de l'Europe sur différents critères essentiellement culturels et politiques : l'Europe des Six puis des Neuf est en fait celle de sa division. Son histoire commence à Yalta avec la coupure du continent en deux camps irréductiblement antagonistes et soumis chacun à l'un des Grands. La construction de l'Europe demande donc le dépassement de cette guerre froide, la dialogue Est-Ouest (ce fut le sens de la politique du général de Gaulle qui se heurta au départ à l'hostilité de ses partenaires « européens ») et donc l'objectif d'une unité par étapes de l'Europe

à tout le continent, ce que traduisait l'idée de « l'Europe de l'Atlantique à l'Oural ».

Au-delà de cette nouvelle géopolitique, cette prospective postulait la nécessité pour les peuples européens de retrouver leur vocation originale : d'où le rappel de la culture européenne, dont on soulignait la primauté et la richesse par rapport à celle de l'Amérique du Nord, et la définition de missions propres à l'Europe en direction du Tiers Monde et notamment des anciennes colonies. Cette spécificité culturelle de la civilisation européenne légitimait une indépendance qui s'étende à tous les domaines : domaine économique, où le continent devait retrouver sa propre puissance et se décoloniser de l'empire des sociétés américaines, domaine de la technologie et de la recherche surtout, où l'Europe devait faire preuve d'audace et ne pas hésiter à concurrencer les Etats-Unis sur le principal terrain de leur hégémonie (d'où les initiatives gaullistes en matière spatiale, aéronautique et informatique).

Pour aboutir à cette réunification et à cette nouvelle indépendance du continent, le projet gaullien s'appuyait sur une double démarche politique : d'une part, la poursuite de la construction de l'Europe des Six, d'autre part le développement du dialogue Est-Ouest.

La construction d'une Europe politique n'a jamais été absente du dessein gaulliste. Simplement, les différentes solutions proposées (plan Fouchet notamment) se fondaient sur une vision originale de l'Europe actuelle : considérant que l'Etat-nation constitue toujours la réalité politique essentielle — non seulement dans le monde, comme le démontre l'explosion des nationalismes, mais également en Europe —, le général de Gaulle estimait que seule une association étroite, dans un sens confédéral, des différents Etats, constituerait un point de départ réaliste. Le temps n'était pas encore venu pour un dépassement des vieux cadres institutionnels puisque deux conditions n'étaient pas remplies : les partenaires de la France s'avéraient en effet incapables de raisonner concrètement en Européens vis-à-vis des Etats-Unis et donc la construction politique de l'Europe nécessitait un long travail de démythification, de libération des mentalités héritées de la guerre froide, faute de quoi si construction politique il y avait, ce ne serait sûrement pas celle de l'Europe ; d'autre part le maintien de l'Etat-nation constituait, aux yeux du général, une garantie de protection des particularités culturelles de chaque peuple. Puisque les moyens de garantir l'autonomie — notamment linguistique — de chaque peuple n'étaient pas encore trouvées et que le risque allait grandissant d'une hégémonie

anglo-saxonne sur l'Europe (risque qu'une entrée du Royaume-Uni aurait accéléré), la meilleure solution restait encore le maintien d'un certain *statu quo* dans ce domaine.

L'idée d'une Europe confédérée regroupant les différentes nations avec leurs spécificités, mais unifiées par une indépendance et des projets (économiques, scientifiques et politiques) communs, ne pouvait que renforcer les chances de succès du second volet de la politique européenne du gaullisme : l'ouverture à l'Est.

A des Etats d'Europe orientale à qui on renonçait, souvent unilatéralement, à parler le langage de la guerre froide, et à qui on démontrait une réelle indépendance vis-à-vis des deux Grands, l'idée d'une Europe confédérale apparaissait comme une image séduisante. S'il ne fait pas de doute que l'Union soviétique ne pouvait que se féliciter d'une Europe non intégrée et non américaine, il n'en est pas moins vrai que les pays vassaux de l'URSS ont été sérieusement tentés de se rapprocher d'une Europe dont la version gaulliste répondait à leur espoir séculaire. L'intervention soviétique en Tchécoslovaquie fut ressentie par les plus lucides d'entre eux, comme par le général de Gaulle, comme un coup sérieux porté à ce décloisonnement mais aussi comme une condamnation de cette vision gaulliste de l'Europe : en fin de compte, l'Europe de la guerre froide était moins dangereuse, moins révolutionnaire.

Europe indépendante, dotée d'une stratégie et d'une mission propres dans le monde, s'appuyant sur un large consensus entre les peuples qui la composent et que refléterait le resserrement progressif des liens organiques entre les différents Etats, tel était donc et tel reste encore l'essentiel du projet gaullien.

Il convient cependant d'ajouter que cette vision de l'Europe et la politique qui la traduisait ont été quelque peu conciliées avec la volonté — renforcée par la personnalité du général de Gaulle — d'assurer à la France un *leadership* sur les Six. La force de frappe nucléaire, la zone franc et, au niveau culturel, la langue française ont été les trois points d'appui d'une politique d'hégémonie qui bénéficiait de l'exclusion du Royaume-Uni et de la situation encore délicate de la RFA au niveau international.

L'exemple est particulièrement net dans le domaine culturel. L'affirmation répétée de la primauté de la culture européenne contre une culture anglo-saxonne qui se trouvait être, y compris sous la forme de l'américanisme, celle de l'Europe du Nord, a permis de poursuivre, suivant le contexte, un double objectif : tout d'abord, protéger la spécificité de la culture française, que l'on essayait de faire étudier plus largement dans les autres Etats membres et que

l'on défendait au niveau international par la francophonie ; d'autre part, chaque fois que possible, imposer le français, la culture française comme langage de l'Europe — on le vit notamment dans les institutions communautaires.

Faute de pouvoir étendre le nationalisme jacobin à l'Europe, les jacobins français ont donc essayé d'user au maximum de la puissance de l'Etat et de leur messianisme pour faire progresser leurs thèses. Avec la disparition du général de Gaulle et la montée des pragmatistes à la tête du RPR, leur projet a perdu quelque impact sur l'opinion.

Le problème n'est pas moins complexe pour les différents courants de la gauche marxiste : s'ils se retrouvent d'accord dans une commune hostilité à l'Europe actuelle, celle des multinationales et de la technocratie, les projets divergent notablement sur la nature de l'Europe « socialiste » à construire.

Pour les uns, l'internationalisme prolétarien et l'impossibilité de construire le socialisme dans un seul pays conduisent à agir pour que toute issue victorieuse dans un Etat de l'Europe soit utilisée de telle façon que le phénomène soit contagieux. Mais, si l'on excepte les utopistes, généralement d'extrême-gauche, qui militent pour des Etats-Unis socialistes d'Europe (c'est le projet trotskyste), nombreux sont ceux (du PSU au CERES) qui ne croient guère à une évolution de ce type dans les pays de l'Europe du Nord, et limitent leurs espoirs à l'Europe du Sud. Leur analyse se fonde sur plusieurs facteurs sociaux et politiques : dans les différents pays de l'Europe du Sud (France, Italie, Espagne, Grèce, Portugal), les rapports sociaux ne connaissent pas la même stabilité qu'au Nord dans la mesure où la classe ouvrière est beaucoup plus combative, où l'hégémonie de la classe dirigeante voit sa base sociale s'effriter, et où cette classe dirigeante se divise face au processus de multinationalisation. Au niveau politique, l'existence de puissants partis communistes, de partis socialistes non encore totalement sociaux-démocratisés et même d'une extrême-gauche influente, laisse espérer une rupture politique et une victoire de la gauche. Aussi la possibilité d'un « pôle socialiste » en Europe du Sud n'est-elle plus pour ces socialistes une hypothèse d'école. Toutefois, dans la mesure où une Europe du Sud indépendante n'est guère viable, le problème est également d'établir différents « compromis géographiques » entre cette entité nouvelle et l'Europe du Nord d'une part, mais aussi d'autre part avec les pays de la Méditerranée et le bloc soviétique.

A ces socialistes « Européens du Sud » s'opposent ceux qui préfèrent s'en tenir à des conceptions plus pragmatiques et plus natio-

nalistes. Chez les communistes, notamment, la tendance dominante reste hostile à l'Europe (1), malgré le tournant tactique d'avril dernier. L'hypothèse de l'Europe du Sud séduit (le PCF garde d'excellents rapports avec les PC portugais et grec de l'extérieur), mais le réalisme comme les vieilles traditions à la fois jacobines et prosoviétiques imposent une conception limitée : l'Europe à construire doit être « démocratique, pacifique et indépendante », ce qui implique une « démocratisation des orientations et du fonctionnement de la CEE » (déclaration commune PCF-PCI du 17 décembre 1975) ; ce qu'il convient d'éviter, c'est un développement de la supranationalité afin de pouvoir maintenir un niveau de coopération maximum, d'Etat à Etat, avec les pays socialistes d'Europe de l'Est et avec le Tiers Monde. En fin de compte, le PCF est le moins européen de tous les partis ou courants de gauche : il est le seul à ne pas avoir de véritable projet européen ; toutefois, on peut penser qu'avec le développement des tendances « eurocommunistes », il sera conduit à s'interroger davantage sur l'Europe, sous la pression du PCI et du PCE. On peut cependant douter qu'une telle évolution aboutisse à une attitude analogue à celle des communistes italiens. Bien plutôt essaiera-t-il de rapprocher ses objectifs socialistes de la stratégie des gaullistes dont il suit, sur son versant, fidèlement l'évolution.

L'attitude du Parti communiste montre d'ailleurs à quel point les différentes tendances de l'opinion et des forces politiques hostiles à la supranationalité se rejoignent sur des terrains qui ne sont pas de simple tactique. A gauche, comme chez les gaullistes, on retrouve souvent les mêmes traditions et les mêmes inquiétudes : tradition jacobine bien sûr qui imprègne le Parti communiste tout autant que les gaullistes, inquiétude face à la puissance et à l'hégémonie toujours plus évidente d'une Allemagne que l'on a combattue ensemble durant la guerre et où l'on constate la renaissance de vieux démons.

Une telle communauté d'esprit explique des rapprochements *a priori* surprenants. Ainsi l'attitude favorable de nombreux gaullistes face au développement de « l'eurocommunisme » : dans la mesure où les partis communistes de l'Europe du Sud parviennent à constituer une entité originale qui pèse sur le rapport de force politique dans le continent, ils renforceront la spécificité du monde latin et méditerranéen dans un ensemble dominé par la civilisation anglo-saxonne et l'américanisme. Cet élément de diversification constituera donc

(1) Bien que des communistes comme J. Elleinstein partagent les analyses du PCI.

une donnée positive qui fait passer au second plan les réticences anticommunistes traditionnelles. Ainsi s'explique également le cheminement de nombreux gaullistes aujourd'hui d'opposition après le contrôle du RPR par un courant plus proche de l'autoritarisme de droite classique que du jacobinisme gaullien.

UNE NOUVELLE CED ?

C'est donc sur le champ de bataille de l'élection européenne au suffrage universel que les sectateurs d'une certaine Europe et leurs adversaires vont, une fois de plus, s'affronter, en une mêlée douteuse où l'on ne distingue pas toujours les arguments et les arrière-pensées. Pour imposer sa « volonté » européenne et se démarquer de l'idéal gaullien, le Président de la République a, d'ailleurs, choisi un bon terrain. S'opposer de front à l'Europe est difficile. S'opposer à l'application d'une clause d'un traité vieux de vingt ans et largement entré dans les mœurs l'est aussi, même lorsqu'on sait que le général de Gaulle et Georges Pompidou s'étaient bien gardés de donner leur aval en la matière. Par ailleurs, l'article 135 ne prévoit nullement l'extension des pouvoirs d'une assemblée qu'il est logique, après tant d'années, d'élire démocratiquement au suffrage universel. Comment ne pas préférer une Europe plus populaire, à celle des technocrates ou des députés ? L'opinion, dans son ensemble, est, de plus, favorable, faute peut-être de mesurer la dégradation des institutions, le rôle dissolvant de l'Angleterre tel que l'avait prévu le général, et la croissance de la tutelle américaine. Dans la majorité, comme dans l'opposition, les adversaires du projet sont, de leur côté, gênés.

Majorité parlementaire et majorité européenne

Si les différents courants « pro » ou « anti »-européens constituent deux blocs relativement homogènes, ces deux blocs ne recoupent pas en effet la « gauche » et la « droite » parlementaires traditionnelles. Le Parti socialiste compte des Européens convaincus et des « anti »-Européens qui ne le sont pas moins, le RPR est dans la même situation. Seuls les giscardiens, d'un côté, les communistes de l'autre sont unanimement favorables ou défavorables à l'Europe supranationale.

Dès lors le problème qui se pose est de savoir aujourd'hui si la querelle est suffisamment profonde pour bouleverser l'unité des partis et les alliances électorales. Un tel exemple existe : celui de la CED où partis et blocs politiques — il est vrai moins homogènes à l'époque

qu'à présent — se sont divisés et où les minoritaires de chaque parti n'hésitèrent pas à encourir des sanctions parfois graves pour des convictions qu'ils croyaient insuppressibles. Cette révolte n'a pourtant pas survécu au rejet de la CED. Hors de France, un second exemple vient à l'esprit : celui de la Norvège. Dans ce pays, le problème de l'adhésion à la CEE a entraîné une telle division que de nombreux partis — et notamment le Parti socialiste — ont éclaté définitivement, la coalition majoritaire, anti-CEE, donnant naissance à de nouveaux regroupements politiques.

Une telle situation peut-elle se reproduire en France ? Une réponse négative s'impose dans la mesure où les adversaires du projet sont placés dans une situation difficile ; si l'on excepte le Parti communiste, ils semblent minoritaires dans les groupes parlementaires de leurs partis respectifs : c'est le cas au Parti socialiste où le CERES n'a que deux députés ; c'est le cas, même au RPR, où les pragmatistes supplantent aujourd'hui les doctrinaires.

Mais la raison essentielle de cette situation difficile est la priorité accordée plus que jamais à la politique intérieure. Dans la mesure où l'Europe est l'un des rares domaines où chacun des blocs — et notamment la gauche — divergent sur le fond, la tendance est à le marginaliser (c'est ce qui explique par exemple l'attitude du PCF). De surcroît, l'échéance d'élections législatives décisives pour l'avenir du pays, au point de conduire, pour certains, à un changement de régime, voire de société, accroît la volonté de chacun de réserver ses forces pour la bataille électorale plutôt que pour une nouvelle querelle du type CED. D'ailleurs, font remarquer certains à gauche (notamment au Parti communiste), gagner les élections et appliquer le programme commun serait la meilleure façon d'empêcher toute supranationalité et de priver le Parlement européen d'une partie de sa légitimité.

Tout concourt donc à placer ce débat dans le contexte le plus mauvais possible pour les adversaires de l'accord du 20 septembre 1976 et à penser que, pour le Président de la République, la partie semble assez bien engagée.

La France contrainte

A certains égards, cette partie rappelle donc celle de la CED. En 1954, il fut dit dans le même esprit, qu'après tout, l'essentiel du traité se réduirait à intégrer des unités militaires, ce qui, à la satisfaction générale, rendrait impossible tout conflit entre la France et l'Allemagne. Objectif d'autant plus légitime qu'on le représentait comme limité. Avec le recul, cependant, il est loisible de mesurer non

seulement à quel degré la fameuse armée européenne, privée de son identité et intégrée dans l'OTAN, aurait été américaine, mais encore combien — avec tout l'appareil supranational que l'on mettait en place à ses côtés — l'intégration de la France eût été totale. Le problème d'aujourd'hui est certes différent mais tout comme on retrouve les mêmes antagonistes, on retrouve en fait les mêmes perspectives pour l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel.

La thèse opposée à ceux qui s'élèvent contre l'élection populaire du Parlement communautaire est simple : cette élection ne changera rien à la situation actuelle. En l'occurrence, il s'agit tout simplement de mettre en accord les règles et les faits, de donner aux délégués des peuples réunis à Strasbourg une meilleure représentativité, sans nullement accroître pour autant celle-ci.

Un premier argument vient toutefois à l'esprit : si rien ne doit être modifié, pourquoi cette mise en scène à l'heure où l'Europe doit faire face à des problèmes bien plus urgents. Et ce plus encore en France où les clivages et la perplexité de l'opinion ne seraient que renforcés par une nouvelle affaire CED.

Il est vrai que pour le Président de la République, tenu par ses engagements vis-à-vis de ses pairs, il se peut que cette élection ne soit en définitive qu'une formalité sur laquelle il ne puisse revenir sans se déjuger. Encore cette formalité est-elle une étape dont on n'est pas sûr, à l'entendre, qu'il ait mesuré toutes les implications. En tout cas, certains soutiennent ce projet sans voiler, à aucun moment, l'objectif sur lequel ils comptent bien le voir déboucher. Non seulement en Allemagne, et chez la majorité de nos partenaires qui ne cachent pas leur volonté d'utiliser comme un tremplin supranational la nouvelle Assemblée, mais en France même, où, après avoir soutenu le rapport Tindemans, un certain nombre de personnalités centristes, et non des moindres (toutes proches, d'ailleurs de l'Elysée) ont accueilli l'événement en des termes qui ne laissent aucun doute sur leur espoir de renouer le fil de la politique intégrationniste suivie sous la IVe République. Sans doute une sourdine a-t-elle été mise ici ou là à ces espoirs : politique intérieure oblige. Mais précisément, ce n'est pas l'un des moindres griefs que l'on a pu faire au procédé que d'être fondamentalement ambigu. Quoi qu'il en soit, on ne voit pas comment la souveraineté nationale pourrait, en l'affaire, être épargnée, comment les pouvoirs de l'Assemblée pourraient rester les mêmes, comment la digue contre la supranationalité édifiée par le gaullisme ne serait pas menacée.

En premier lieu, force est d'admettre qu'un certain nombre de

partisans de cette sorte de fuite en avant que constitue l'élection populaire de l'Assemblée communautaire tendent volontairement à confondre la légitimité démocratique et la souveraineté européenne. Ainsi serait diserètement concrétisé un rapport Tindemans qui avait pourtant soulevé bien des critiques. Non seulement les électeurs appelés à élire des députés dont on leur dit que les pouvoirs ne seront pas accrus ne sont nullement censés voter pour une Europe souveraine, mais il est clair que, le suffrage universel ayant été conçu — en France notamment — dans le cadre d'une souveraineté nationale renforcée par le principe constitutionnel de l'indivisibilité de la République, le vote émis ne saurait à lui seul transférer à l'organe international qu'est la Communauté la moindre compétence interne. Or, bribes par bribes, tous les efforts, ici ou là, sont faits pour que l'élection au suffrage direct des représentants au Parlement européen apparaisse susceptible de conférer à ce dernier des pouvoirs analogues à ceux qu'exercent les Parlements internes. Certes la décision d'établir un scrutin à l'échelle internationale écarte-t-elle, au moins pour l'instant, le risque de voir l'échelon régional se poser en interloeuteur valable au niveau du continent. En revanche, la constitution de groupes politiques au sein de l'Assemblée, cette « Europe des partis » qui déjà se dessine, semble propre à faire oublier à certains députés que leur mandat n'a rien de transnational. Bref, tout concourt, tout risque de concourir — la loi de la majorité aidant — à estomper le cadre national et à sauter — en toute inconstitutionnalité — le pas de l'Europe confédérale pour aboutir au fédéralisme, voire à un ensemble intégré. Certains s'en remettent au Conseil constitutionnel, dont on connaît les réserves en ce domaine, pour empêcher une pareille évolution. Mais, cantonné au droit interne, est-il armé concrètement pour s'opposer aux débordements éventuels de la nouvelle Assemblée ?

La dynamique que peut imprimer à l'Assemblée le suffrage universel est d'abord psychologique. Les députés, forts de leur nouvelle dignité, pourraient ainsi être tentés de se saisir de questions étrangères à leur domaine, voire de s'ériger comme les Etats généraux en 1879, en Constituants. Ce risque n'est pas à exclure mais il n'existe que si les représentants français, indispensables à l'opération, veulent bien y céder. Mais d'autres facteurs peuvent renforcer cette évolution. Une Assemblée élue, soumise à la concurrence et à la surenchère des partis, sans aucun « Exécutif » pour la freiner, la dissoudre ou la contrôler, peut d'autant plus être tentée de se laisser aller à une sorte de « régime d'assemblée » qu'un certain nombre de procédures de droit interne, caractéristiques des Parlements nationaux, lui

ont été imprudemment attribuées. Dans ces conditions, qui peut prévoir les pouvoirs qu'une telle assemblée s'arrogera ?

Sans doute la réalité sera plus prosaïque, mais pas à pas elle n'en risque pas moins en toute logique de conduire aux mêmes résultats. Elle y conduit déjà. Tour à tour le traité de Luxembourg du 22 avril 1970, puis celui de Bruxelles du 22 juillet 1975 ont accru les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée. Qu'elle ne se soit vu conférer pour autant aucun pouvoir législatif n'empêche pas que l'accord de la conférence au sommet du 10 décembre 1974 où fut décidée cette élection prévoit « qu'à la suite du scrutin populaire les compétences du Parlement seront élargies, notamment par l'octroi de certains pouvoirs dans le processus législatif des communautés ». La voie est donc ouverte. Comme l'écrit P.-H. Teitgen (1) : « La majorité des parlementaires européens s'étant révélés, une fois dans le contexte communautaire, partisans résolus de l'intégration... force est d'admettre qu'après son élection au suffrage universel, le Parlement européen, qui déjà n'accepte pas de n'être que ce qu'il est, refusera de demeurer une assemblée purement consultative. » Faisant référence à certaincs procédures nouvelles qui, au côté d'autres inbabituelles pour un organe international (débat d'investiture, questions, motions de censure, etc.), accroissent encore les possibilités d'une Assemblée qui « ne s'est pas résignée », P.-H. Teitgen évoque par ailleurs les aménagements progressifs qui, dans un premier temps, pourraient permettre l'extension des pouvoirs du Parlement après son élection au suffrage universel.

Gênés pour des raisons de politique intérieure de s'opposer de front à cette élection, un certain nombre d'bommes politiques ont, il est vrai, imaginé des palliatifs, censés empêcber ou limiter les tentations intégrationnistes des députés. Un seul procédé, à vrai dire, semble susceptible d'y arriver : l'adjonction à l'article 135 d'une clause condamnant tout débordement. Il va sans dire cependant que les partenaires de la France ne sont pas prêts à renégocier le traité de Rome dans ce sens. Reste donc une clause législative, telle que la réclame aussi bien le RPR que le Parti communiste, excluant solennellement à l'avance toute extension unilatérale des compétences de l'Assemblée.

Autant, cependant, l'idée de cette clause est attractive pour ceux qui veulent marquer leurs réticences sans provoquer de crise au sein de l'opposition ou de la majorité, autant le procédé paraît illusoire quant à ses résultats. Outre le fait que voter une clause dont

(1) *Cours de droit (1976-1977)*, p. 413 et suiv.

l'objet est, en définitive, d'affirmer que le traité... doit être appliqué, est symptomatique, force est de se souvenir que ce genre de procédure, lorsqu'elle a été appliquée dans le passé, n'a guère eu d'effet. Les assurances solennelles données aux députés par les dirigeants de la IVe République n'ont nullement empêché, par exemple, la CECA d'étendre ses prérogatives. Chacun en a pris acte sans pouvoir, finalement, rien y changer.

D'autres (1) ont suggéré qu'il suffirait de prévoir qu'en cas de vote dans un sens supranational d'un représentant français le Conseil constitutionnel ait les pouvoirs de le sanctionner. Même si ce dernier — ce qui n'est pas le cas — détenait sous une forme ou une autre cette possibilité, on peut douter que cette arme soit efficace ; de plus l'accord du 20-9-1976 la récuse par avance en interdisant tout mandat impératif (art. 4). Quant au Parlement européen, connaissant les réticences de la France, il n'aura pas la maladresse de s'ériger brutalement en Constituante, même avec l'assentiment des députés français. Sa demande sera plus subtile. S'appuyant sur la Commission de Bruxelles qui rêve de devenir un véritable Exécutif, utilisant le relais de la Cour de Justice dont la ténacité à imposer la primauté du droit européen sur le droit national a déjà eu raison des hésitations de la Cour de Cassation, voire même de certaines résistances du Conseil d'Etat, jouant de la majorité absolue qui lui est acquise comme du soutien possible du gouvernement, l'Assemblée de Strasbourg, agissant dans un premier temps à la limite de la légalité, poussera de fil en aiguille son dispositif, jusqu'au jour où la digue se rompra. Non opposables, ni à une institution plurinationale, ni aux gouvernements étrangers, les réserves du Conseil constitutionnel n'y pourront rien changer.

Même s'il n'intervient pas directement dans le débat, le poids de la tutelle américaine ne peut être escamoté. Pour les plus hostiles à l'application de l'article 135 du traité, il n'y aurait, en effet, que demi-mal si cette application se ramenait à faire simplement un pas de plus vers « l'union politique » du continent. Après tout, offrir aux Européens un champ d'action élargi et leur rendre, même par un procédé discutable, les moyens de leur influence, ne peut être considéré comme totalement négatif. L'aventure, même si elle comporte des risques, même si elle implique un pari, en vaut, sans doute, la peine. Mais sur quoi débouche-t-elle, en définitive ? Il n'est pas

(1) Tel M. DUVERGER, in *Le Monde*, 15-4-1977.

exagéré de dire qu'elle débouche sur une Europe en fait largement dominée par l'Amérique. Europe mutilée, Europe circonscrite, « régionalisée et globalisée », de moins en moins européenne sur les plans politique, économique, militaire et culturel.

La volonté atlantique constamment affirmée de tous nos partenaires suffit à le prouver. Un pari ? Mais comment serait-il gagné quand nul n'en a la volonté ? Si l'on se place, par exemple, sur le plan de la défense, force est de constater qu'alors qu'une Europe indépendante exige, quelles que soient, par ailleurs, ses alliances, une défense propre, personne ne veut précisément s'en doter. Et que dire des perspectives qu'ouvrent les conversations MBFR qui, en établissant au centre de l'Europe une zone particulière, vont directement à l'encontre de l'unité invoquée. Sur le plan agricole, personne ne peut plus ignorer le jeu qu'avec sa ténacité coutumière l'Angleterre joue dans le sens d'une destruction progressive de l'édifice jusqu'ici construit. Les espoirs d'une industrie aéronautique européenne sont, de leur côté, sur le point de disparaître. Le poids des multinationales, les oukases énergétiques ou nucléaires, les coups de freins donnés au dialogue Nord-Sud se passent enfin de commentaires.

La politique du général de Gaulle, en définitive, a échoué dans la mesure où s'opposant précisément à la dérive atlantique de notre continent elle visait à sauvegarder l'avenir d'une Europe vraiment européenne.

On dira qu'il s'agissait d'un rêve, voire d'un mauvais rêve pour certains, et que l'élection de l'Assemblée de Strasbourg au suffrage universel, fût-elle complétée par un retour à la supranationalité, ne changera rien au fait que, d'ores et déjà, le poids de l'Amérique est une réalité. Peut-être. Mais l'attitude de la France laissait encore jusqu'ici une chance. En tout cas, il serait honnête d'informer les Français que, loin d'être une simple formalité, le vote qu'ils émettront en 1978, non seulement met en cause le contrat social qui les lie, mais, sous couvert d' « union politique de l'Europe » les projette dans une communauté élargie à laquelle fort peu, en définitive, souhaitent vraiment appartenir.

LES PRÉSIDENTS DU PARLEMENT EUROPÉEN

	Parti politique national	*Groupe parlementaire européen*
Robert Schuman, Français † (1958-1960)	MRP	Démocrate chrétien
Hans Furler, Allemand † (1960-1962)	CDU	Démocrate chrétien
Gaetano Martino, Italien † (1962-1964)	PLI (libéral)	Groupe libéral
Jean Duvieusart, Belge (1964-1965)	Parti social chrétien	Démocrate chrétien
Victor Leemans, Belge † (1965-1966)	Parti social chrétien	Démocrate chrétien
Alain Poher, Français (1969-1969)	Union centriste	Démocrate chrétien
Mario Scelba, Italien (1969-1971)	Democratia christiana	Démocrate chrétien
Walter Behrendt, Allemand (1971-1973)	JPP	Groupe socialiste
Cornelius Berkhouwer, Hollandais (1973-1975)	VVD (libéral)	Groupe libéral
Georges Spenale, Français (1975-1977)	Parti socialiste	Groupe socialiste
Emilio Colombo, Italien (1977-....)	Democratia christiana	Démocrate chrétien

Entretien avec NICOS POULANTZAS

Partis politiques et classes sociales face à l'Europe

Est-il possible de faire une analyse marxiste du problème posé aux Européens par la construction de l'Europe ? Les attitudes face à l'Europe sont-elles déterminées par les situations de classe, les partis politiques se font-ils les interprètes fidèles de leur clientèle ?

Olivier Duhamel est allé interroger Nicos Poulantzas dont on connaît en particulier les travaux sur le pouvoir politique et les classes sociales.

Avant d'entrer dans le débat lui-même il fallait préciser certaines données du problème sur la place du capital américain et sur la possibilité d'une véritable indépendance européenne.

CEE ET CAPITAL AMÉRICAIN

Olivier DUHAMEL. — Commençons par le commencement. Pour vous, au commencement était le capital. Et, aujourd'hui, le capital américain. Il est venu en Europe. Quel rôle a joué la Communauté économique européenne par rapport à cette pénétration ?

Nicos POULANTZAS. — Commençons par les faits, les données empiriques. Elles permettent de constater la corrélation des deux phénomènes. Les investissements américains en Europe se développent dès le plan Truman, à partir de 1946. Mais à partir de la création de la CEE, le capital américain pénètre davantage l'Europe que les pays du Tiers Monde, ou même le Japon et le Canada. Le tournant n'est d'ailleurs pas seulement quantitatif, puisque, en Europe, les investissements *directs* du capital américain prennent le pas sur les investissements en portefeuille. Il ne s'agit plus d'opéra-

tions spéculatives, mais principalement de la prise de contrôle des entreprises recevant ces investissements, voire de secteurs entiers.

O. D... — Comment distinguer investissements en portefeuille et investissements directs ?

Nicos POULANTZAS. — Ils sont directs si leur objectif est la prise de contrôle dans l'entreprise. Autrement dit s'ils dépassent 10 à 15 % de ses actifs.

O. D... — La pénétration américaine dans les pays de la CEE prouve donc que cette dernière n'a pas cherché — ou pas permis — la formation d'une résistance européenne. Mais on ne peut pour autant conclure à un rapport de causalité. Ne s'agit-il pas simplement de deux séries parallèles ?

Nicos POULANTZAS. — Il est vrai que le changement qualitatif des investissements américains fut général. Dans le monde entier, les matières premières, l'extraction de minerais, ou le pétrole, se sont trouvés délaissés au profit du secteur secondaire. Au Brésil ou en Argentine, la *United Fruit* cède le pas devant la fabrication de tel élément des voitures *Ford*.

Mais la corrélation semble bien établie. La Communauté économique européenne correspond sur le plan régional à l'unification mondiale des processus du travail. Ensuite j'ai rappelé que l'accroissement des investissements américains a particulièrement concerné les pays du Marché commun. Ils sont davantage pénétrés que le Japon ou le Canada, mais aussi la Grande-Bretagne avant qu'elle n'entre dans la CEE. La Grande-Bretagne, traditionnellement champ privilégié du capital américain, est quelque peu délaissée.

Ceci dit, j'ai tendance à croire que le Marché commun a eu finalement moins d'effets économiques qu'on ne le pense. La France gaulliste le prouve, puisque, malgré la CEE et en raison, entre autres, de de Gaulle, l'introduction du capital américain a été beaucoup plus limitée.

O. D... — Quelles ont été les causes du redéploiement effectué par le capital américain vers les pays de la CEE ?

Nicos POULANTZAS. — Pour s'en tenir à l'essentiel, les Etats-Unis ont eu une certaine réticence vis-à-vis du Marché commun. Craignant de rencontrer des difficultés dans l'exportation de leurs marchandises, par exemple des barrières douanières, ils ont préféré produire sur place. D'où l'introduction du capital américain, directement ou par

le biais du capital suisse, pour produire et vendre sur place des marchandises américaines. Redoutant la fermeture des marchés, il est venu le dominer de l'intérieur.

O. D... — En somme, les Etats-Unis craignaient une CEE qui les a servis.

Nicos POULANTZAS. — Parce que dans les projets de ceux qui ont créé le Marché commun, il y avait quelques velléités de création d'une tierce puissance entre l'Union soviétique et les Etats-Unis.

A partir de 1965-1966 les choses sont claires. La CEE fonctionne comme relais du capital américain. A la fin de Pompidou et avec Giscard d'Estaing, on assiste au grand lâchage. La guerre dollar - monnaie européenne est remplacée par la concertation institutionnalisée avec le Fonds monétaire international. En plus, l'Union économique européenne ne fonctionne pas, sauf pour le Marché commun agricole.

UNE EUROPE INDÉPENDANTE EST-ELLE POSSIBLE ?

O. D... — Est-ce la Communauté économique européenne en tant qu'institution, qui ne peut offrir un instrument de résistance au capital américain, ou cette incapacité découle-t-elle des politiques de ceux qui la contrôlent aujourd'hui ?

Nicos POULANTZAS. — Un changement de politique gouvernementale ne pourrait pas changer grand-chose, il faudrait une transformation beaucoup plus profonde des institutions. N'oublions pas l'importance économique écrasante de l'Allemagne dans le Marché commun — ce qui n'était pas le cas au début. Or, en Allemagne, le capital productif est contrôlé à 40 % par le capital américain. Si une certaine indépendance était concevable au début, maintenant, avec l'hégémonie allemande, donc américaine, avec une Grande-Bretagne traditionnellement ouverte aux investissements américains, un changement de politique n'aurait que peu d'effet.

Ceci ne veut pas dire qu'une sortie du Marché commun signifierait automatiquement une indépendance par rapport au capital américain. L'Espagne, le Portugal et la Grèce ne font pas partie de la CEE et sont pourtant particulièrement dépendants.

O. D... — Ces pays veulent y entrer. Est-ce pour se détacher de la dépendance américaine ou pour l'accentuer ?

Nicos POULANTZAS. — Ils ne posent pas le problème en termes capital américain contre capital européen. La domination du capital étranger est pour eux un fait, avec ses désavantages sans même les avantages qu'offrirait une insertion institutionnelle dans le Marché commun. A commencer par exemple par les prêts du Fonds monétaire international.

Tout ceci prouve que la concurrence entre capital américain et capitaux européens, autrement dit les contradictions interimpérialistes, ne peuvent plus être repérées dans un affrontement Etats-Unis - Marché commun. Les Européens veulent utiliser l'Europe des Neuf, non pour résister à la pénétration américaine dans leur propre pays, mais pour s'imposer à l'extérieur.

O. D... — L'Europe ne peut donc avoir son autonomie face aux superpuissances. La thèse chinoise est inexacte.

Nicos POULANTZAS. — Elle ne tient pas debout, ce n'est d'ailleurs pas une thèse. Les Chinois eux-mêmes n'y croient pas. Lorsque j'ai étudié leurs positions, il y a trois ou quatre ans, je me suis dit que ce n'était pas possible. Comment les Chinois pouvaient-ils commettre une erreur aussi monumentale ? Comment pouvaient-ils sérieusement analyser l'Europe comme une troisième force indépendante des superpuissances ? Et j'ai réalisé que c'était un discours idéologique. Ils pensent que l'Europe de toute façon n'a aucune possibilité d'indépendance et ils préfèrent une Europe dépendante des Etats-Unis à une Europe dépendante de l'Union soviétique.

LA DROITE FRANÇAISE : PARTIS ET FRACTIONS DE CLASSE

O. D... — Chinois mis à part, comment s'expriment politiquement les contradictions économiques analysées plus haut ? Prenons l'exemple de la droite française : elle est très divisée sur la question européenne. Les choix politiques, pro-européens ou nationalistes, sont-ils l'expression de fractions de classes précises ?

Peut-on établir que le capital bancaire est représenté par les forces centristes au sens large, disons giscardiennes, et le capital

industriel par le mouvement gaulliste, traditionnellement réticent vis-à-vis de l'Europe (et) des Etats-Unis ? Le capital bancaire soutenant l'unification européenne précisément parce qu'il est plus intégré au capital américain, le capital industriel s'y opposant parce qu'il est national ?

Nicos POULANTZAS. — Les choses sont plus compliquées. D'abord parce que le projet européen n'a jamais été purement économique. D'où le rôle de facteurs idéologiques, l'influence de structures partisanes, etc., bref, l'autonomie du politique qui empêche un schéma aussi simpliste. Ensuite, parce que même au niveau des seuls intérêts économiques, on ne peut opérer une partition aussi facile.

En France, la fraction industrielle est restée traditionnellement faible dans le capital monopoliste. Le capital financier, avec ses investissements spéculatifs — surtout à l'étranger —, ses colonies, etc., tient le haut du pavé. D'où le retard industriel de la France. Arrive de Gaulle. Le gaullisme représente un projet d'hégémonie à la fois du capital industriel et du capital monopoliste : industrialisation et concentration. C'est le grand projet de l'industrialisation qui continue sous Pompidou.

Et, au début du gaullisme, le capital industriel a une réaction purement nationale. Il s'oppose aussi bien aux Etats-Unis qu'à l'Europe. Les premiers signifient l'absorption directe, la seconde une concurrence féroce. Le protectionnisme préservera des deux. L'autodéfense et l'industrialisation avant l'ouverture et la compétition.

O. D... — D'où l'opposition entre gaullistes et « pro-Européens ». Ces derniers représenteraient le capital financier.

Nicos POULANTZAS. — Mais les choses changent déjà sous le gaullisme. Le capital industriel français commence à être internationalisé. Il renforce ses liens avec le capital européen, et même américain. Une réticence vis-à-vis de la CEE persiste néanmoins dans quelques secteurs, par exemple dans le capital nationalisé.

O. D... — Le capital nationalisé ?

Nicos POULANTZAS. — On peut le considérer comme faisant partie du grand capital. L'Etat bourgeois fait fonctionner le capital public d'une manière capitaliste, avec recherche d'un taux de profit, etc. Mais le capital nationalisé défend une autonomie face aux Etats-Unis. Regardons Elf-Erap, la Compagnie française des Pétroles, la CGE, EDF-GDF et l'électronique, Renault, l'aéronautique...

Mais à part ce secteur, le projet politique de l'indépendance

nationale n'exprime plus les intérêts économiques du capital industriel. Il n'est plus évident que le RPR globalement soit contre l'Europe, ou les RI globalement pour.

O. D... — Donc la base de classe d'une résistance nationale vis-à-vis de l'Europe s'est rétrécie.

Nicos POULANTZAS. — Certainement dans la bourgeoisie. Seul le capital nationalisé s'oppose à l'Europe américano-allemande.

Ce qui ne veut pas dire que toutes les autres fractions du capital industriel acceptent avec le même enthousiasme l'introduction du capital américain. Quelques secteurs restent méfiants.

O. D... — Par exemple ?

Nicos POULANTZAS. — Par exemple Dassault. L'aéronautique est beaucoup plus indépendante du capital américain que, disons, l'électroménager. De même, dans le secteur automobile, il y a une partie dominée, comme Citroën, et une autre indépendante.

LA GAUCHE ET LES ALLIANCES DE CLASSE

O. D... — Si je comprends bien, le Parti communiste français, pour être cohérent dans son projet d'alliance de classe, devrait y intégrer Dassault.

Nicos POULANTZAS. — Le problème n'est pas là. Il s'agit plutôt de déterminer la contradiction la plus importante. Celle qui divise bourgeoisie intérieure (relativement autonome) et bourgeoisie *compradore* (totalement dépendante) ; ou celle entre grand et moyen capital ? Pour les forces de la gauche française, c'est la seconde qui est décisive.

Il n'en va pas de même dans des pays comme l'Espagne, le Portugal ou l'Italie. Ainsi, le compromis historique de Berlinguer insiste sur la contradiction entre capital national et capital étranger, notamment américain. Ce qui se voit dans l'alliance avec Fiat, symbole du grand capital s'il en fut, mais capital italien pour le PCI.

O. D... — Mais les communistes français en reprenant à leur compte toute l'idéologie de l'indépendance nationale, en greffant dessus un appel aux gaullistes, en souhaitant finalement que les gaullistes d'opposition constituent la quatrième composante de

l'Union de la gauche, bref en développant cette stratégie politique semblent se rapprocher de ce type d'alliance de classes.

Nicos POULANTZAS. — Je ne crois pas qu'il en aille ainsi. Lorsque le PCF parle des gaullistes d'opposition, il pense aux secteurs populaires représentés par le gaullisme depuis ses origines. Ce ne sont même pas les classes moyennes, puisqu'il s'estime couvert de ce côté avec les Radicaux de gauche et le PS.

Reste que le Programme commun de la gauche française est le seul à préconiser des nationalisations dans le contexte eurocommuniste et eurosocialiste. Et le capital exclu de ces nationalisations, c'est précisément le capital étranger.

O. D... — Il y a eu sur ce point une phrase étonnante de François Mitterrand dans son débat avec les industriels. Neuf nationalisations prévues par le Programme commun. Une société a été rachetée par l'étranger. Il n'en reste donc plus que huit. On aurait pu penser que le rachat étranger constitue un argument supplémentaire pour nationaliser.

Nicos POULANTZAS. — Précisément parce que la gauche considère que les divisions entre capital à tendance nationale et capital à tendance proaméricaine sont devenues secondaires. Il faut rappeler aussi que le grand capital étranger est moins implanté en France que dans les autres pays européens. La gauche préfère jouer le capital moyen contre le grand capital.

O. D... — Quel est le critère permettant la distinction ?

Nicos POULANTZAS. — Il faut retenir une accumulation de critères, chacun pris isolément étant insuffisant, voire inexact. Disons, pour simplifier, le nombre d'ouvriers, la situation sur le marché, la fusion entre capital bancaire et capital industriel. Le rapport entre capital stable et capital variable : le phénomène essentiel reste l'interpénétration entre capital bancaire et capital industriel.

Pour comprendre que la gauche française refuse de valoriser le grand capital national il faut se souvenir de ce qu'a été la bourgeoisie française. Un passé peu éloigné rappelle qu'elle a été globalement traître à la patrie, pétainiste face à l'envahisseur. C'est une spécificité française. Elle explique la méfiance de la gauche qui estime que même le capital indépendant de l'étranger aura une attitude particulièrement réactionnaire. Il filera en Suisse ou se vendra aux Américains. D'où le calcul politique : au lieu de préserver

une alliance avec une fraction qui trahira comme elle l'a toujours fait, autant nationaliser ce qui reste non américain, et ainsi préserver son caractère national. En outre, s'affronter directement au capital étranger comporterait pour la gauche le risque d'un boycott international, comme Allende en a fait l'expérience. Enfin, répétons que le capital étranger domine moins en France que dans les autres pays européens. Pourquoi prendre un tel risque si l'enjeu est secondaire ?

O. D... — Mais alors les différences d'analyses faites entre les gauches française et italienne ou espagnole sur les divisions à l'intérieur de leurs bourgeoisies et les alliances nécessaires, ees différences que vous venez d'expliquer ne permettent absolument pas de comprendre l'écart dans leurs positions face à l'Europe. Si elles en fournissaient l'explication, on aurait un PCI très « indépendance nationale », un PCF plus européen. Or la situation est inverse.

LE ROLE POLITIQUE DE LA CEE

Nicos POULANTZAS. — Parce que la question européenne déborde le grand capital et parce qu'elle déborde l'économique.

Par exemple, pour Santiago Carrillo et Enrico Berlinguer, les raisonnements politiques dominent. Sur le plan économique, chacun se contente de constater que la CEE est une réalité et que le nier n'aurait aucun sens. Quant à la politique, Carrillo voit dans le Marché commun une certaine garantie de processus démocratique. Berlinguer, lui, ne pense pas au fascisme mais estime que le principal danger contre une expérience de socialisme démocratique en Italie viendrait de l'Est, la proximité de la Yougoslavie et les incertitudes de l'après-titisme lui donnent à réfléchir. Ceci dit, les choses sont vues différemment en Espagne et en Italie parce que les communistes ne considèrent pas que la transition au socialisme soit à l'ordre du jour. Le PCE cherche l'antifascisme, le PCI une certaine stabilisation politique.

En France le Programme commun existe. Il prévoit des nationalisations. La crainte de l'URSS est moindre. Les menaces sont donc ailleurs, par exemple dans un renforcement de l'autorité politique de l'Europe face à un gouvernement de gauche. S'y ajoute la crise de la social-démocratie européenne. Son affaiblissement permettrait à Bruxelles d'appuyer un peu plus sur le frein.

O. D... — Et les divisions à l'intérieur du Parti socialiste français ?

Nicos POULANTZAS. — Les raisons idéologiques pèsent beaucoup. D'un côté la tradition jacobine, nationale, sinon chauvine et anti-allemande ; de l'autre une certaine tradition européaniste de la social-démocratie, de la IIe Internationale qui, avant quiconque, a raconté le rêve européen. Et aujourd'hui, ce pari n'est pas forcément social-démocrate. Tout un secteur de la gauche du PS fait le pari d'une Europe socialiste.

O. D... — N'est-ce pas mettre la charrue avant les bœufs que de souhaiter accentuer l'unification économique et politique de l'Europe pour déboucher un jour sur l'Europe socialiste ? Ne faudrait-il pas d'abord amorcer la construction du socialisme dans un certain nombre d'Etats européens ?

Nicos POULANTZAS. — Je pencherai dans ce sens. Il ne faut cependant pas oublier l'internationalisation du travail qui s'effectue en Europe, la mobilité interne de la main-d'œuvre qui s'accroît, la coordination de certaines luttes syndicales.

Et puis le Parti socialiste est pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel mais n'a encore rien dit quant au renforcement de ses pouvoirs. Sa position est difficile : ne pas tourner le dos au rêve d'une Europe des travailleurs et, en même temps, ne pas entrer dans l'engrenage d'un Parlement renforçant ses pouvoirs, au besoin contre le socialisme en France.

Je suis d'ailleurs de ceux qui pensent que le danger de la création d'un Etat européen multinational n'existe pas. Que pourrait un Parlement européen contre les Etats nationaux, contre l'Etat français ? Et si la question du Parlement européen est symbolique, pourquoi ne pas y voir une idée force, une union nouvelle face aux superpuissances ?

O. D... — Faisons une hypothèse. L'Union de la gauche remporte les élections législatives, puis les présidentielles. Une transition au socialisme s'esquisse. L'Europe, telle qu'elle existe aujourd'hui, peut-elle freiner le processus ?

Nicos POULANTZAS. — Non, je ne crois pas. Le problème ne se jouera pas avec l'Europe, mais avec les Etats-Unis et l'Allemagne. La Communauté européenne est trop divisée pour intervenir en tant que telle. Je la vois mal prendre des mesures draconiennes contre l'Union de la gauche.

Cela dit, tout dépendra du processus. Le Programme commun

est susceptible de plusieurs lectures et applications. Si la version social-démocrate domine, on peut imaginer que l'Europe social-démocrate lui serve de point d'appui, comme elle l'a fait pour Soarès au Portugal.

O. D... — Et pour la version transition au socialisme, l'entrée dans le Marché commun du Portugal, de la Grèce et de l'Espagne, donc le renforcement de l'Europe du Sud, peut-elle avoir des effets importants ?

Nicos POULANTZAS. — Plus le Marché commun s'étend, moins il est efficace. Quant au plan politique, ces pays y trouveraient une garantie contre le fascisme, mais pour la gauche, ce serait un renforcement des pouvoirs conservateurs au sein de la CEE. Aucune alternative socialiste ou même social-démocrate n'existe à brève échéance en Grèce ou en Espagne. Soarès, Caramanlis et Juan Carlos n'apporteraient pas une extension progressiste de l'Europe.

Reste qu'à long terme la réussite d'expériences socialistes se situera non plus aux niveaux nationaux mais à un niveau européen. Je vois mal une transition au socialisme réussir dans le contexte d'une Europe résolument hostile. Il faudra qu'au moins une partie de l'Europe adopte une bienveillante neutralité. Aujourd'hui, la question pour l'Union de la gauche est de savoir comment jouer ou ne pas jouer la carte de l'Europe telle qu'elle est.

O. D... — C'est une question presque tactique.

Nicos POULANTZAS. — Totalement tactique. Une fraction du PS pense que le projet stratégique à long terme est plus important que les dangers tactiques. Une autre, le CERES, est d'accord sur le projet stratégique mais estime que le tactique l'emporte. Pour le Parti communiste, l'Europe reste une question de principe, mais les choses changent (1). Cela devient tactique également. Toute la gauche pourrait se retrouver sur ce problème : évaluation du moindre mal en cas de victoire du Programme commun en France.

Au-delà de ces calculs, il est clair qu'aujourd'hui aucune base économique et sociale n'existe pour une Europe détachée des Etats-Unis. Clair aussi qu'à long terme l'Europe indépendante sera socialiste.

(1) Cet entretien s'est déroulé le 31 mars 1977, soit avant la prise de position de Georges Marchais ne s'opposant plus catégoriquement à l'élection du Parlement européen au suffrage universel (« Club de la presse », *Europe* n° *1*, 17 avril 1977).

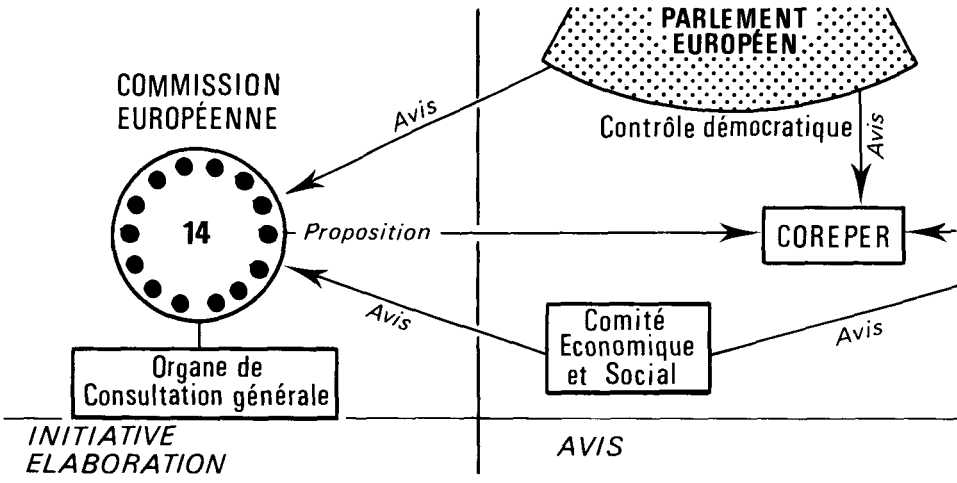
JEAN GERMAIN

Les institutions de la Communauté économique européenne

Une des principales originalités des Communautés européennes réside dans leurs institutions, beaucoup plus évoluées et diversifiées que celles de toute autre organisation internationale, aboutissement logique de l'œuvre des signataires du traité de Rome, « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » et désireux d'aménager une organisation d'intégration, se distinguant des organisations de simple coopération.

Les institutions comportent un tandem (1) Commission-Conseil investi du pouvoir de décision et de direction, une Assemblée parlementaire chargée du contrôle politique de l'activité communautaire, et une Cour de Justice chargée d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités », que l'on peut répartir en deux organes de direction et de décision d'une part, et deux organes de délibération et de contrôle, d'autre part. Il faudra y ajouter le Conseil européen, parfois appelé Sommet européen, qui constitue aujourd'hui une formation nouvelle et originale qui a eu des répercussions sur l'ensemble du système communautaire.

(1) P.-H. TEITGEN, *Cours de droit institutionnel communautaire*, Paris, Les Cours de Droit, 1976.



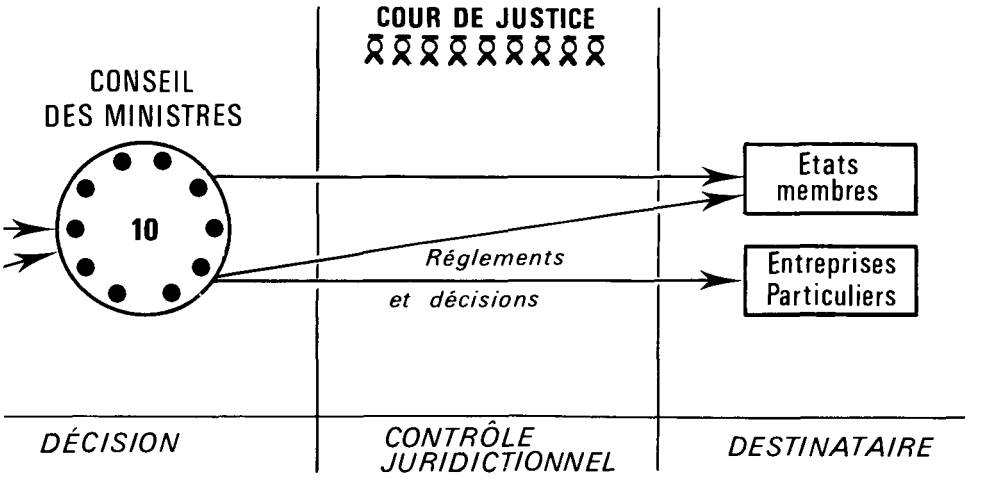
I. — Les organes de direction et de décision : la Commission et le Conseil

Les organisations internationales de type classique ne connaissent que des conseils composés de représentants gouvernementaux, dans lesquels chaque Etat conserve intactes ses prérogatives traditionnelles de souveraineté. Pour les Communautés il y eut un progrès remarquable avec l'adjonction d'un organe indépendant des Etats, la Commission.

Dans cette optique la Commission et le Conseil, selon le traité de Rome, constituent ensemble le mécanisme moteur des Communautés en exerçant de façon complémentaire les compétences normatives et les pouvoirs de gestion et d'exécution. Ce sont deux organes différents mais amenés à collaborer constamment et étroitement.

Deux organes profondément différents

Il apparaît en effet à la seule lecture du traité que le Conseil occupe une position prédominante dans l'édifice des organes de la Communauté mais que c'est certainement la Commission qui est l'organe présentant le plus d'originalité dans le système prévu par le traité. Par ailleurs, alors que la nature juridique du Conseil est



double puisque c'est le lieu de rencontre des intérêts étatiques et également un organe intégré dans le système institutionnel des communautés, la Commission se présente comme l'organe qui traduit l'existence d'un intérêt communautaire, distinct des intérêts nationaux.

Au niveau de la composition

Le Conseil. — C'est le seul organe communautaire dont les membres représentent les gouvernements et à ce titre il possède une double caractéristique :

— il est par nature l'organe au sein duquel chaque Etat défend directement sa politique ;
— toutefois il ne s'assimile en aucune manière à une conférence intergouvernementale de droit international, puisque les décisions sont adoptées par lui en tant qu'organe communautaire, et non par chacun des Etats qui le composent.

Le Conseil est formé par les représentants des Etats membres. Chacun des gouvernements y délègue un de ses membres. La composition du Conseil peut d'ailleurs ainsi varier suivant les sujets traités. Le ministre des Affaires étrangères est considéré en quelque sorte comme le « principal » représentant de son pays dans le Conseil, mais les ministres de l'Agriculture, des Transports, des Finances, de

l'Industrie, par exemple, participent fréquemment aux réunions, soit seuls, soit aux côtés du ministre des Affaires étrangères. La présidence est exercée à tour de rôle par chaque membre du Conseil pour une durée de six mois.

La Commission. — Les règles sont destinées à lui permettre d'assurer son indépendance vis-à-vis des Etats et du Conseil et d'exercer son action dans l'intérêt général des Communautés.

Siégeant à Bruxelles, assistée de services très développés, elle est composée de 14 membres choisis parmi les nationaux des Etats membres en raison de leur compétence générale, technique et politique, et offrant toutes garanties d'indépendance. Elle doit comprendre au moins un et au plus deux ressortissants de chacun des Etats. En pratique, la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie proposent deux membres chacun, les six autres Etats chacun un.

Les membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres pour une durée de quatre ans (mandat renouvelable), le président et les cinq vice-présidents sont désignés pour deux ans (mandat renouvelable). Les gouvernements des Etats membres ne peuvent mettre fin au mandat d'un commissaire, la démission d'office, exceptionnelle, ne peut être prononcée que par la Cour de Justice saisie par le Conseil ou la Commission, et seulement en cas de faute grave d'un membre de la Commission dans l'exercice de ses fonctions, ou s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à cet exercice (1). Par contre il peut être mis fin de façon anticipée au mandat de la Commission, collectivement, si le Parlement européen vote une motion de censure à son encontre. Cette motion doit être adoptée par une majorité d'au moins la moitié des membres du Parlement et des deux tiers des votes exprimés (2).

Les commissaires européens exercent leurs fonctions dans la plus complète indépendance et ne doivent ni rechercher ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement particulier ni d'aucune organisation (3).

Au niveau du fonctionnement

La Commission. — Les traités prévoient que le fonctionnement de la Commission est collégial. Tous les actes que les traités ou les

(1) Cette situation s'est présentée pour la première fois en 1976.
(2) Voir seconde partie.
(3) Art. 10, § 2, du traité du 8 avril 1965.

règlements d'application confient expressément à la Commission doivent être pris par la Commission elle-même et doivent s'exprimer sous forme de décisions délibérées et adoptées en réunion du collège. Les décisions doivent être prises à la majorité simple du nombre de ses membres. Mais beaucoup d'entre elles sont l'expression d'un consentement unanime.

Pour éviter que le système collégial ne conduise à un encombrement de ses réunions qui la paralyserait, la Commission a fait appel à diverses procédures qui viennent compenser les originalités de la collégialité.

La procédure écrite. — Le texte de la proposition est transmis par son auteur aux autres membres de la Commission, avec mention du délai imparti pour faire connaître les réserves ou amendements éventuellement suscités par la proposition. Tout commissaire peut demander que la proposition fasse l'objet d'un débat en séance. En ce cas la question est incrite à l'ordre du jour de la plus prochaine séance de la Commission. Dans le cas contraire, à l'issue du délai prévu, la proposition est réputée adoptée.

Les délégations. — Le fonctionnement collégial ne permet pas à la Commission de donner à l'un de ses membres, dans le domaine de sa responsabilité particulière, une délégation de pouvoirs qui lui conférerait une indépendance comparable, par exemple, à celle d'un ministre dans son département. Seules sont admises des délégations très limitées pour faire face au développement de certaines tâches d'exécution et de gestion. C'est pourquoi le règlement intérieur prévoit que la Commission peut habiliter ses membres et ses fonctionnaires à prendre *sous sa responsabilité* tout ou partie des mesures que comportent la préparation et l'exécution de ses délibérations (1).

Le Conseil des Ministres. — La règle fondamentale du fonctionnement du Conseil des Ministres de la Communauté en vertu du traité de Rome est que toute décision de portée générale ou d'une certaine importance doit être arrêtée par lui et qu'il ne peut, sauf dans un petit nombre de cas, se prononcer que sur proposition de la Commission européenne. Nous retrouverons plus loin cet aspect.

Pour la préparation de ses délibérations, le Conseil est assisté par un « Comité des Représentants permanents » (COREPER formé des

(1) Art. 27 du règlement intérieur de la Commission modifié par sa décision du 23 juillet 1975 (*JOCE*, 30 juillet 1975, n° L 199, p. 43).

représentants permanents (ambassadeurs) des Dix auprès des communautés) et de nombreux groupes d'experts (1).

Les décisions du Conseil ne peuvent être prises que par les ministres eux-mêmes. Néanmoins, sur les questions moins importantes, et lorsqu'un accord unanime est intervenu entre les représentants permanents et le représentant de la Commission, la décision est prise par le Conseil sans discussion.

En revanche, toutes les questions importantes ou de portée politique font l'objet de discussions approfondies dans le Conseil entre les ministres et les membres de la Commission, qui prennent part de droit aux réunions du Conseil.

A ce stade, un important complément du droit d'initiative de la Commission réside dans son droit de modifier ou de retirer sa proposition aussi longtemps que le Comité n'a pas statué.

Les règles des traités prévoient (art. 148 CEE et 118 CEEA) que, sauf dispositions contraires, le vote doit être acquis à la majorité des membres du Conseil. Mais une décision à l'unanimité est nécessaire sur les sujets importants tels que l'admission de nouveaux membres, l'élection directe du Parlement européen, le financement des activités de la Communauté, les décisions de politique économique ou la nomination des membres de la Commission ou de la Cour de Justice. Par ailleurs, certaines décisions supposent une majorité avec une pondération des voix. Celle-ci joue seule sur les décisions prises sur proposition de la Commission. Lorsque le Conseil agit sans qu'il y ait proposition de la Commission, la décision n'est favorable que si s'ajoute à la pondération l'exigence du vote favorable d'au moins six Etats membres. On veut ainsi éviter que les plus grands pays puissent imposer aux plus petits des politiques autres que celles élaborées par la Commission, et qu'un Etat dispose d'une possibilité de blocage.

Une difficulté est née du fait qu'un certain nombre de décisions devaient passer du régime de l'unanimité au régime de la majorité qualifiée à l'issue de la période de transition. La France s'y opposa et ouvrit une crise qui fut résolue par ce que l'on appelle les accords de Luxembourg. De ce fait, en pratique, depuis 1966 et jusqu'en 1974, le Conseil s'est efforcé de parvenir à des compromis permettant une décision unanime, notamment à chaque fois qu'un pays estimait que ses intérêts nationaux vitaux étaient en jeu. En 1975, cette pratique systématique a été abandonnée en principe, à la suite de la réunion des chefs de gouvernement qui s'est tenue à Paris les 9 et

(1) Art. 16 du règlement du Conseil et art. 4 du traité du 8 avril 1965.

10 décembre 1974 (1). Cependant, le Conseil recherche souvent l'unanimité, ce qui oblige à un consensus contre nature et contraire au traité.

DEUX ORGANES AMENÉS A COLLABORER CONSTAMMENT ET ÉTROITEMENT

Nous avons déjà fait remarquer que dans les traités de Rome toute disposition de portée générale ou d'une certaine importance doit être arrêtée par le Conseil des Ministres, mais, sauf dans un petit nombre de cas, le Conseil ne peut se prononcer que sur une proposition de la Commission. Il y a donc une nécessité de dialogue entre la Commission et le Conseil sous peine de voir le progrès de la Communauté bloqué, il s'agit de compétences complémentaires : la Commission a un pouvoir d'initiative et de proposition, le Conseil un pouvoir de décision.

Il apparaît également qu'il n'y a pas à craindre que ce dialogue ne soit faussé par une position trop faible de la Commission par rapport aux gouvernements, conscients de leur autorité et des attributs de leur souveraineté. Les traités de Rome ont, assez ingénieusement, assuré un équilibre.

Les compétences exercées en commun par la Commission et le Conseil

Outre l'élaboration du budget, ces deux institutions assurent principalement ensemble la préparation et l'adoption des normes (les « lois » communautaires) ainsi que l'exercice des compétences liées aux relations extérieures de la Communauté. Quand la CEE est appelée à conclure une convention avec un Etat tiers ou une organisation internationale, il appartient à la Commission de la négocier, mais il appartient au Conseil d'autoriser l'ouverture des négociations, de donner pour ces négociations des instructions à la Commission et de prendre, au terme de la procédure, la décision de « conclusion » de l'accord dont l'effet est de lier la Communauté et les Etats membres (art. 238 du traité CEE).

Les actes communautaires sont définis par l'article 189 CEE, qui dispose que « le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis » :

— le règlement a une portée générale, il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat

(1) *Bulletin des Communautés européennes*, 1974, n° 12, p. 8.

membre. Il concerne 280 millions d'Européens, auxquels il confère des droits ou des obligations ;
— la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ;
— les décisions peuvent être destinées soit à un gouvernement, soit à une entreprise ou à un particulier. Une décision est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne. Les recommandations et les avis ne lient pas.

L'élaboration de ces actes se fait par les services de la Commission, en liaison avec les milieux professionnels concernés, ainsi que des fonctionnaires et experts nationaux. Une fois la proposition adoptée par la Commission elle est transmise pour avis à l'Assemblée parlementaire européenne et au Comité économique et social. Au vu de ces avis la Commission peut modifier son texte. C'est ensuite qu'intervient la décision du Conseil. Afin d'empêcher ce dernier de dénaturer les propositions de la Commission, les traités disposent que celle-ci participe aux délibérations et peut modifier son texte tant qu'il n'est pas adopté ; de plus, l'unanimité est requise au sein du Conseil pour l'introduction de modifications non approuvées par la Commission. Cette procédure dure généralement plusieurs mois, parfois plusieurs années.

On voit donc que la Commission agit comme le ferait un gouvernement et le Conseil comme le ferait un Parlement, avec moins de pouvoirs qu'un Parlement national, qui pourrait refuser une proposition à la majorité des suffrages. Cependant ce rôle de la Commission a été amoindri du fait du vote à l'unanimité au sein du Conseil, puisqu'elle est obligée de consentir aux marchandages pour rallier cette unanimité. Les compétences que les traités lui confient en propre n'en sont que plus importantes.

Les compétences propres de la Commission

La Commission est à la fois l'organe d'exécution et le « chien de garde » de la Communauté.

La Commission est d'abord la gardienne des traités. — Elle veille à la correcte application de leurs dispositions, et aussi des décisions prises par les institutions. A cet effet elle dispose d'un pouvoir d'enquête qu'elle exerce de sa propre initiative ou sur plainte et d'un pouvoir de contrôle qui lui fournit les moyens nécessaires pour assurer la mise en œuvre des actes communautaires.

Lorsque la Commission estime (1) qu'il y a infraction, elle invite l'Etat, l'organe ou l'entreprise en cause à lui présenter ses observations ou ses justifications dans un délai déterminé (généralement un mois ou un mois et demi). Quand ces dernières ne sont pas convaincantes et si l'infraction se poursuit, la Commission adresse au responsable un avis motivé auquel il est tenu de se conformer. Si l'accusé est une entreprise privée, la Commission peut lui infliger des amendes tenant compte de la gravité et de la durée de l'infraction reprochée ; l'entreprise pourra cependant introduire un recours contre cette décision devant la Cour de Justice. Si c'est un Etat et qu'il ne se conforme pas à l'avis de la Commission dans les délais que celle-ci a fixés, les commissaires peuvent saisir la Cour de Justice, dont l'arrêt sera contraignant.

Par cette procédure, la Commission « assure le maintien d'un climat de confiance mutuelle. Si la Commission fait bien son travail de « chien de garde », chacun peut remplir, sans arrière-pensée, ses obligations, sachant que ses partenaires font de même et que toute infraction aux traités sera poursuivie. Inversement, nul ne peut exciper d'un manquement de ses partenaires pour ne pas remplir ses obligations » (2).

La Commission est l'organe d'exécution et de gestion de la Communauté. — Elle dispose de pouvoirs d'exécution et de gestion très importants pour assurer l'application du traité et des obligations qui en découlent. Elle détient ses pouvoirs soit des traités eux-mêmes, soit du Conseil qui les lui a délégués. On peut les classer en quelques grandes catégories.

— la Commission établit les textes d'application nécessaires pour exécuter les dispositions générales des traités ou de certains actes du Conseil. Ainsi, « en 1975, pour la CEE, la Commission a arrêté près de 3 000 règlements au titre des politiques communes (notamment en ce qui concerne la politique agricole commune), en application de dispositions du traité ou d'actes pris par le Conseil (ces textes d'application sont comparables aux « arrêtés ministériels » qui permettent l'application d'une loi) (3) ;
— la Commission prend les mesures nécessaires pour appliquer les règles des traités aux cas particuliers. C'est ce qu'elle fait, par

(1) Art. 169 CEE et 141 CECA.
(2) Cf. E. NOËL, Comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne, *Commission des CE*, 1976, p. 14.
(3) Cf. Traité et documents relatifs à la CEE. Commentaire sur les institutions, *Doc. fr.*, J. P. Quentin, 1976, p. 14.

exemple, dans le secteur de la concurrence, pour le contrôle des ententes entre entreprises, pour l'élimination des positions dominantes, pour la suppression des aides publiques et des avantages fiscaux discriminatoires ;
— la Commission assure la gestion des fonds communautaires : prélèvement CECA, dotation du FEOGA, crédits du FEO ;
— la Commission assure la gestion des clauses de sauvegarde des traités, en vertu desquelles, dans des cas exceptionnels, un Etat peut être autorisé à déroger à certaines règles communautaires pour une durée limitée.

II. — Les organes de controle

La présence de deux organes auxquels est dévolue une fonction de contrôle renforce encore davantage l'originalité de la Communauté. Le traité de Rome en effet prévoit l'existence d'une Assemblée dont la mission est d'exercer un contrôle de type parlementaire et politique sur l'activité de la Commission, et d'une Cour de Justice chargée d'assurer un contrôle juridictionnel et juridique sur les actes des organes communautaires.

Nous n'examinerons pas en détail le Comité économique et social, prévu aux articles 193 et suivants, car sa fonction est purement consultative et ses avis ne lient pas (1), ni la Cour des Comptes créée en 1975 (2), ni les multiples (environ 70) comités ou organismes spécialisés qui contribuent au travail de la Communauté, pour les mêmes raisons.

LE PARLEMENT EUROPÉEN

Il se caractérise par le fait qu'il réunit les représentants des peuples des Etats membres et non des délégués de ces mêmes Etats et que de

(1) Le Comité économique et social est composé de 156 membres représentant à la fois les organisations patronales, syndicales, de consommateurs et autres intérêts. Le Conseil des Ministres et la Commission doivent demander l'avis du Comité sur des problèmes tels que la politique agricole ou sociale, les transports, l'harmonisation des législations nationales, etc. Le Comité émet aussi des avis de sa propre initiative.

(2) La Cour des Comptes se compose de 10 membres, appelés à exercer leurs fonctions en toute indépendance, désignés pour six ans par le Conseil, après consultation du Parlement. Elle a pour tâche de contrôler l'ensemble des recettes et des dépenses des Communautés et d'assister l'Assemblée et le Conseil dans leurs fonctions de contrôle politique de l'exécution du budget. Elle rend public son rapport annuel.

plus il a, seul, pouvoir de sanction vis-à-vis de la Commission qui est responsable devant lui. Cette responsabilité permet de garantir l'indépendance de la Commission, condition essentielle du bon fonctionnement du « tandem » Commission-Conseil.

L'organisation du Parlement

Le Parlement a pour vocation de représenter les « peuples des Etats réunis dans la Communauté » (1) et à ce titre il est un moyen de faire participer les peuples de la Communauté à son fonctionnement.

Cette mission s'est longtemps traduite imparfaitement au niveau du mode de désignation des parlementaires européens. En effet, leur désignation s'est faite jusqu'en 1978 au sein des Parlements nationaux, selon une procédure fixée par chaque Etat. Une pondération affectait cette répartition pour tenir compte, autant que possible, des différences démographiques sans entraîner de déséquilibre et ainsi affirmer la vocation à représenter les peuples. Les 198 membres étaient répartis ainsi : Allemagne fédérale 36, Belgique 14, France 36, Italie 36, Luxembourg 6, Pays-Bas 14, Danemark 10, Irlande 10, Royaume-Uni 36.

Pourtant, dès l'origine, les traités avaient prévu que ces représentants devraient être élus au suffrage universel direct suivant une procédure uniforme dans tous les Etats membres et ils chargeaient l'Assemblée elle-même d'élaborer des projets en ce sens. C'est seulement le 20 septembre 1976 que le nouveau mode de désignation a été adopté, entraînant la première élection au suffrage universel direct en juin 1979, sans toutefois que la procédure uniforme prévue par les traités ait pu être mise au point.

410 parlementaires ont été élus pour cinq ans, répartis ainsi : 81 sièges pour l'Allemagne fédérale, la France, l'Italie et la Grande-Bretagne ; 25 sièges pour les Pays-Bas ; 24 pour la Belgique ; 16 pour le Danemark ; 15 pour l'Irlande et 6 pour le Luxembourg (2).

Le Parlement ne tient en principe que six sessions ordinaires par an, d'une semaine chacune (auxquelles peuvent s'ajouter quelques brèves sessions extraordinaires). En règle générale, l'Assemblée statue à la majorité absolue des suffrages exprimés, sauf stipulations contraires des traités (par exemple pour le vote du budget (art. 203 CEE) ou d'une motion de censure (art. 144 CEE). Les parlementaires ne siègent pas par pays mais sont répartis en

(1) Art. 137, traité CEE.

(2) *Le Monde*, Dossiers et documents, Les premières élections du Parlement européen au suffrage universel, juin 1979.

sept groupes politiques multinationaux : communistes, socialistes, démocrates chrétiens, démocrates européens, démocrates européens de progrès, libéraux et apparentés, non inscrits, dans le souci d'en faire un organe essentiellement communautaire, complètement intégré. Dans l'intervalle de ces sessions, des commissions parlementaires se réunissent une et même plusieurs fois. Cette rapide énumération montre l'analogie avec le fonctionnement des parlements nationaux.

Les pouvoirs du Parlement

Selon un ordre traditionnel on distingue les pouvoirs de contrôle politique, les pouvoirs budgétaires et les pouvoirs consultatifs.

Les pouvoirs de contrôle politique. — Le rôle du Parlement est de contrôler en permanence la Commission, de veiller à ce qu'elle demeure le représentant de l'intérêt communautaire. Celle-ci doit présenter chaque année au Parlement un rapport général de son activité qui sert de fondement à une discussion devant lui.

Outre cette possibilité de contrôle, le traité prévoit l'existence de questions écrites ou orales. Les questions écrites que les membres du Parlement européen peuvent poser à la Commission européenne (et aussi au Conseil des Ministres de la Communauté) sont un moyen de contrôle de plus en plus utilisé. Au cours d'une année, près d'un millier de questions écrites ont été posées à la Commission et une centaine au Conseil. Les questions orales, avec ou sans débat, permettent au Parlement, en séance plénière, de suivre de près les développements de la politique européenne — politique générale et politique sectorielle — et d'y intervenir à tout moment, en échappant au processus, parfois un peu lourd, des communications de l'Exécutif, renvois en commission, rapports en plénière.

Enfin le Parlement peut sanctionner ce contrôle par un vote, à la majorité des deux tiers, d'une motion de censure provoquant la démission de la Commission.

Les pouvoirs budgétaires. — En même temps que le Conseil communautaire décidait de doter la Communauté d'un système de ressources propres, les pays de la Communauté signaient le 22 avril 1970 un protocole modifiant les traités en vue d'accroître les pouvoirs budgétaires du Parlement qui, jusque-là, avait seulement la possibilité de proposer des modifications (1).

(1) Pour un examen détaillé de cette nouvelle procédure, voir D. RUZIÉ, L'autonomie financière des Communautés européennes et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, *JCP*, 1970, 2354. Voir aussi J.-F. PICARD, *Les pouvoirs du Parlement européen*, *supra*, p. 41.

En vertu des pouvoirs budgétaires dont il dispose, le Parlement a le dernier mot dans la limite d'une marge de manœuvre précise sur les dépenses dites « non obligatoires », c'est-à-dire qui ne découlent pas obligatoirement du traité de Rome. En revanche, il ne peut plus rien changer en deuxième lecture aux dépenses qui découlent obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci et sur lesquelles le Conseil des Ministres a statué souverainement. Cependant, au terme du traité, « l'Assemblée, statuant à la majorité des membres qui la composent et des deux tiers des suffrages exprimés, peut, pour des motifs importants, rejeter le projet de budget et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis ».

Le respect de la répartition des compétences a donné lieu, ces deux dernières années à des conflits spectaculaires.

Les pouvoirs consultatifs. — Le Parlement européen ne dispose pas de la compétence d'édicter des normes générales et impersonnelles obligatoires, mais dans un grand nombre de cas son intervention, à titre consultatif, est exigée par le traité (1).

Sans conclure prématurément, il y a lieu de remarquer qu'ainsi le contrôle du Parlement ne porte pas sur l'organe exécutif essentiel et que même s'il entretient avec la Commission de bons rapports, il n'a pas les moyens d'agir sur le Conseil.

LA COUR DE JUSTICE

Pour qu'une Communauté existe, il ne lui suffit pas d'avoir une loi commune, il faut encore que cette loi soit comprise et respectée par tous. Il faut une juridiction suprême qui puisse interpréter les différentes règles du droit communautaire, contrôler et sanctionner les actions des membres ou des organes de la Communauté qui ne respecteraient pas ces règles. La Cour de Justice de la Communauté européenne répond à cette nécessité.

Nous ne ferons ici qu'une analyse succincte, simplement destinée à mesurer la place que la Cour occupe dans le système institutionnel de la Communauté.

La Cour, organe juridictionnel

L'article 164 dispose que la Cour « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application » du traité, ce qui indique claire-

(1) Voir J.-F. PICARD, *op. cit.*, p. 46.

ment que la Cour est un organe dont les compétences sont avant tout exclusivement juridiques et contribue à la placer à l'écart des autres institutions et sur un plan différent d'elles.

Cette préoccupation se traduit dans les règles de composition et d'organisation :

— la Cour de Justice de la Communauté est composée de dix juges, de quatre avocats généraux et d'un greffier. Les traités européens ne comportent aucune disposition sur la nationalité des magistrats mais un équilibre implicite est maintenu entre les Etats représentés au sein de la Communauté tout en veillant à ce que les juges tiennent leur pouvoir de la Communauté et non pas d'un Etat. Ils sont nommés pour six ans et leur mandat est renouvelable ;

— la procédure devant la Cour de Justice se déroule en deux phases successives : l'une écrite, l'autre orale. La Cour connaît toutes les formes de contentieux : l'interprétation, l'annulation, la pleine juridiction, la répression et l'arbitrage.

Dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle la Cour de Justice de la Communauté intervient sur la base de différentes compétences.

Elle intervient à titre de tribunal international parce qu'elle puise dans des sources de droit international (traités et conventions) les règles de droit qu'elle applique et aussi parce que les pays de la Communauté, ou la Commission européenne, peuvent lui soumettre les litiges qu'ils ont avec leurs partenaires au sujet de l'interprétation et de l'application des traités.

Elle intervient comme tribunal administratif quand elle tranche les différends entre l'Administration communautaire et ses agents, ou quand elle a à connaître des cas où la responsabilité civile de la Communauté est engagée.

Elle intervient comme une Cour suprême, car les juges nationaux peuvent s'adresser à elle pour lui demander une interprétation officielle des règles du droit communautaire qu'ils ont à utiliser. Cette faculté de renvoi se transforme d'ailleurs en obligation lorsque c'est une juridiction nationale de dernière instance qui doit appliquer la loi communautaire.

La Cour, juridiction constitutionnelle

La Cour agit comme un tribunal constitutionnel lorsqu'elle est appelée à contrôler la conformité des actes de l'autorité communautaire aux traités considérés comme Constitution de la Communauté. Elle assure ainsi, à travers le contentieux de la légalité, le

respect de l'équilibre institutionnel de la Communauté, elle en est même la garantie. Cette fonction lui assure une certaine emprise sur le développement institutionnel de la Communauté, dans le respect du traité.

La Cour de Justice est ainsi l'un des plus importants rouages de la Communauté européenne, notamment par le fait que c'est elle qui assure la subordination des Etats membres et de leurs ressortissants au droit communautaire, ce qui « constitue l'un des éléments essentiels de ce que l'on est convenu d'appeler la « supranationalité » des Communautés » (1).

Dans les faits, il faut constater que le rôle de proposition de la Commission n'a cessé de s'affaiblir. Elle a du mal à formuler nettement ce qu'elle juge conforme à l'intérêt de la Communauté, car l'habitude a été prise de confondre ce dernier avec l'addition des opinions des experts nationaux.

C'est le Conseil européen, rassemblant les chefs de gouvernement, les ministres des affaires étrangères et le président de la Commission, qui donne les impulsions politiques et règle les problèmes vitaux pour le progrès de l'Europe (2). Il fait, à ce titre, la synthèse entre le Conseil des Ministres et une simple conférence diplomatique puisqu'il traite à la fois des affaires communautaires et de la coopération politique. Il lui est d'ailleurs d'autant plus facile de tracer de grandes orientations à l'intention du Conseil des Ministres que ce dernier a de plus en plus de mal à prendre des décisions et qu'il est très enclin à transmettre les problèmes à l'étage supérieur, celui du Conseil européen, au risque de le paralyser à son tour.

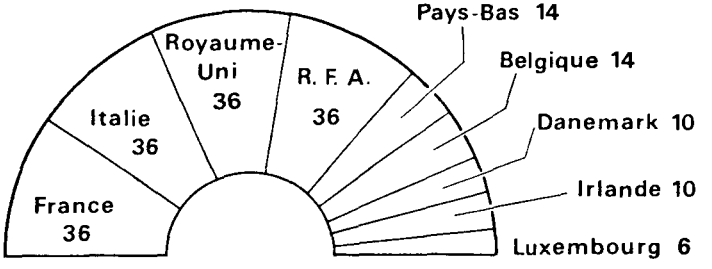
On peut se demander s'il n'y a pas là l'ébauche d'un nouvel équilibre entre le Conseil européen et le Parlement élu au suffrage universel, s'éloignant assez nettement du schéma originaire. Mais cette question risque de demeurer un certain temps sans réponse puisque manifestement le Parlement européen éprouve du mal à trouver sa place par rapport aux autres institutions.

(1) M. P.-H. TEITGEN, *Cour de droit institutionnel communautaire*, Paris, 1976-1977.

(2) M. C. BLUMANN, Le Conseil européen, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1976, n° 1.

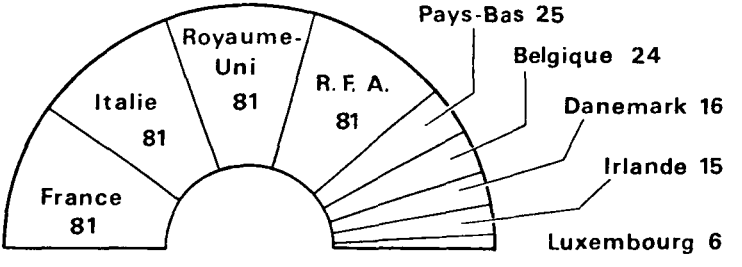
Répartitions politique et nationale

LES NATIONS



LE PARLEMENT EUROPÉEN EN 1977
(RÉPARTITION NATIONALE)

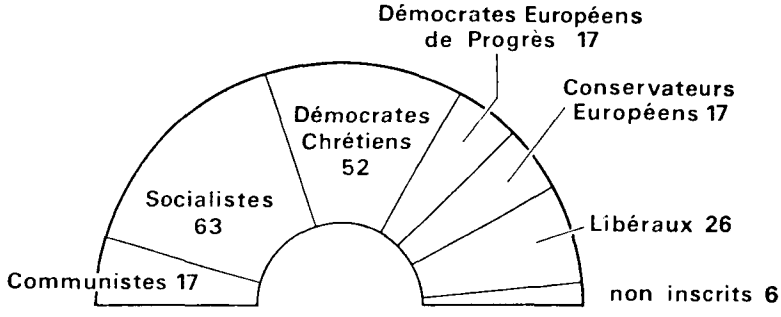
198 membres désignés par les 15 assemblées parlementaires des 9 Etats membres



LE PARLEMENT EUROPÉEN EN 1978
(RÉPARTITION NATIONALE)

410 députés élus par les 180 millions de citoyens européens des 9 Etats membres

LES PARTIS



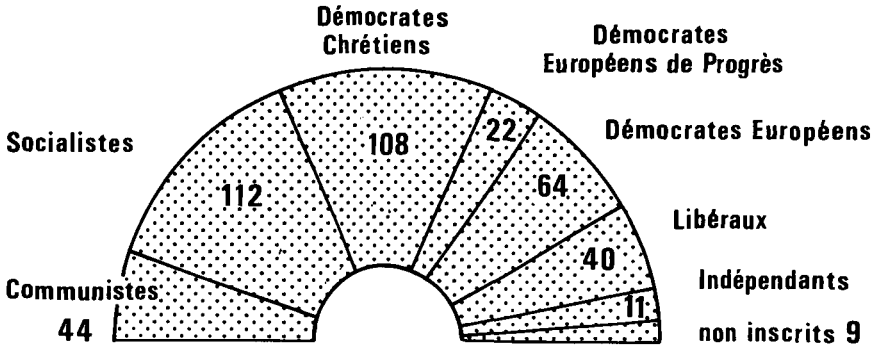
LE PARLEMENT EUROPÉEN EN 1977
(RÉPARTITION POLITIQUE)

LES PARTIS POLITIQUES REPRÉSENTÉS :

Communistes :		
Italie : Partito comunista italiano (PCI)	12	
France : Parti communiste français (PCF)	4	
Danemark : Socialistik folkeparti (SF)	1	
Socialistes :		
Grande-Bretagne : Labour party	18	
Allemagne : Sozialdemokratische partei deutschlands (SPD)	15	
France : Parti socialiste (PS)	6	8
Mouvement des radicaux de gauche (MRG)	2	
Pays-Bas : Partij van de arheid (PVDA)	6	
Italie : Partito socialista italiano (PSI)	3	5
Partito socialista democratico italiano (PSDI)	1	
Partito republicano italiano (PRI)	1	
Belgique : Parti socialiste belge (PSB)	4	
Luxembourg : Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (POSL)	2	
Danemark : Socialdemokratiet (S)	3	
Irlande : Labour party	2	
Démocrates chrétiens :		
Allemagne : Christlich-demokratische union (CDU)	16	18
Christlich-soziale union (CSU)	2	
Italie : Democrazia cristiana (DC)	13	15
Südtiroler volkspartei (SVP)	2	

Belgique : Parti chrétien-social (PCS)	3	6
Christelijke volkspartij (CVP)	3	
Pays-Bas : Anti-revolutionaire partij (AR)	1	5
Christelijk historische unie (CHU)	1	
Katholicke volkspartij (KVP)	3	
France : Réformateurs et démocrates sociaux (RDS)	1	3
Union centriste des démocrates de progrès (UCDP)	2	
Irlande : Fine gael (FG)	3	
Luxembourg : Parti chrétien social (PCS)	2	
Démocrates européens de progrès :		
France : Rassemblement pour la république (RPR)	11 (1)	
Irlande : Fianna fail	5	
Danemark : Parti du progrès (FRP)	1	
Conservateurs européens :		
Grande-Bretagne : Conservative and unionist party in the United Kingdom	16	
Danemark : Centrums-demokraterne (CD)	1	
Libéraux :		
France : Gauche démocratique	1	9
Réformateurs et démocrates sociaux (RDS)	1	
Républicains indépendants (RI)	5	
Républicains indépendants d'action sociale (RIAS)	1	
Union centriste (UC)	1	
Danemark : Det radikale venstre (RV)	1	4
Venstre (V)	3	
Pays-Bas : Volkspartij voor vrijheid en democratie (VVD)	3	
Allemagne : Freie demokratische partei (FDP)	3	
Belgique : Parti de la liberté et du progrès (PLP)	2	
Italie : Partito liberale italiano (PLI)	2	
Luxembourg : Parti démocratique (PD)	2	
Grande-Bretagne : Liberal party	1	

(1) Dix depuis la mort de M. l'abbé Hervé Laudrin.



LE PARLEMENT EUROPÉEN EN 1979
(RÉPARTITION POLITIQUE)*

	Total	B	D	RFA	F	IR.	IT.	L	N.-L.	R.-U.
Socialiste	112	7	4	35	21	6	13	1	9	18
Parti socialiste européen (démo-chrétien)	108	10		42	9	4	30	3	10	
Démocrate européen (conservateurs)	64		3							61
Communiste	44		1		19		24			
Libéral	40	4	3	4	17	1	5	2	4	
Démocrate européen de progrès	22		1		15	5				1
Coordination technique et de défense des parlementaires indépendants	11	1	4			1	5			
Divers	9	2					4		2	1
	410	24	16	81	81 (1)	17	81	6	25	81

(1) Les résultats par appartenance politique avant la décision du Conseil d'Etat entraînant transfert d'un siège de la liste UFE à la liste PS avaient été les suivants :

UFE (UDF)	27,60 %	des voix	25 sièges
PS-RGR	23,53	—	22 —
PCF	20,52	—	19 —
DIFE (RPR)	16,31	—	15 —

(*) 24 députés grecs ont été désignés par leurs collègues en attendant que des élections au suffrage universel puissent avoir lieu. L'effectif du Parlement européen est ainsi porté à 434.

HUGUES PORTELLI

Les précédents projets d'unification politique de l'Europe occidentale

L'Union de l'Europe occidentale. — Le 4 mars 1947, la France et le Royaume-Uni signent un pacte d'alliance et d'assistance mutuelle afin de se garantir contre toute menace allemande. La guerre froide entraîne un renversement des objectifs et les deux Etats signataires demandent, en janvier 1948, aux Etats du Benelux de participer à cette alliance. Le 17 mars, le traité de Bruxelles est conclu et élargi à toute menace d'agression armée en Europe. Le 23 octobre 1954 (au lendemain de l'échec de la CED) les accords de Paris permettent l'entrée de l'Italie et de l'Allemagne dans *l'Union de l'Europe occidentale.* La concurrence de l'OTAN au niveau militaire et de la CEE au niveau économique et politique, comme le refus du Royaume-Uni de l'extraire d'un rôle purement coopératif ont limité ses pouvoirs. Au niveau institutionnel, l'UEO est constituée par un Conseil exécutif (composé des ministres des Affaires étrangères des Etats membres, ou des ambassadeurs à Londres de ces mêmes Etats) et d'une assemblée parlementaire consultative (composée des représentants des Etats membres à l'Assemblée du Conseil de l'Europe).

Le Conseil de l'Europe. — Son initiateur est Winston Churchill qui, au lendemain de son discours devant l'Université de Zurich (19 décembre 1946) appelant à l'unification de l'Europe, crée le Mouvement pour l'Europe unie, premier d'une série de mouvements pro-européens : fédéralistes et confédéralistes s'y affrontent. Après deux ans de débats, un compromis est trouvé qui aboutit à la convention du 5 mai 1949 créant le Conseil de l'Europe, qui allait s'ouvrir, par étapes, à tous les Etats démoeratiques d'Europe occidentale. Les organes du Conseil sont le Comité des Ministres qui délibère à l'unanimité et l'Assemblée consultative. Le principe d'unanimité de l'un et les pouvoirs consultatifs de l'autre ont bloqué toute évolution du Conseil dans un sens confédéral, voire fédéral. Seul succès : la signature de nomhreuses conventions, dont l'une, sur les droits de l'homme, permet un véritahle magistère moral sur les Etats signataires.

La Communauté européenne de Défense. — La déclaration de M. Robert Schuman du 9 mai 1950 a entraîné une série d'initiatives diplomatiques dont le traité instituant la CECA (18 avril 1951) n'a été que le premier élément. La guerre de Corée pose le problème du réarmement de l'Allemagne. La Conférence de Paris (février 1951) qui regroupe les Etats membres de la CECA (France, RFA, Italie, Benelux) aboutit le 27 mai 1952 à la signature du traité instituant la CED. Les forces militaires des Etats signataires étaient mises en commun sous l'autorité d'une institution commune. Le traité est proposé en 1954 seulement à l'approbation du Parlement français. Le 30 août, sur question préalable, l'Assemblée nationale refuse l'ouverture du débat, ce qui équivaut à un rejet.

Le projet de Communauté politique européenne. — Le traité instituant la CED comportait un article 38 qui prévoyait que l'Assemblée parlementaire chargée du contrôle de la CED devrait établir des propositions permettant son élection au suffrage universel et surtout l'institution d'une communauté politique européenne dont les structures respecteraient le principe de la séparation des pouvoirs et dont l'objectif serait de coordonner les Communautés déjà existantes (CECA, CED) ou à venir. Les ministres des Six décidèrent d'avancer le mécanisme prévu et demandèrent (le 10 septembre 1952) à l'Assemblée parlementaire de la CECA d'élaborer dans un délai de six mois un projet de traité instituant une « Communauté politique européenne ». Le texte est remis, le 9 mars 1953, aux représentants des Six. Il prévoit une structure comprenant un Parlement composé de deux Chambres (une Chambre des Peuples élue au suffrage universel et un Sénat élu par les Parlements nationaux), un Conseil exécutif européen élu par le Parlement et assisté du Conseil des Ministres nationaux, une Cour de Justice et un Conseil économique et social. La Communauté aurait fusionné la CECA et la CED, réalisé une Communauté économique et coordonné la politique étrangère des Etats membres. L'échec de la CED entraîna bien entendu celui de la Communauté politique.

Le projet Fouchet I. — Le 25 mars 1957, les traités instituant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'Energie atomique sont signés à Rome.

Après trois ans d'application des traités, et au lendemain d'une réunion à Bonn des chefs d'Etat ou de gouvernement (le 18 juillet 1961) les Six échangent leurs suggestions sur la création d'une Union politique. Une Commission est constituée qui siège à Paris sous la présidence du délégué français, M. Christian Fouchet. Les premiers

textes, modérés, émanent de l'Italie, de la Belgique, de l'Allemagne et du Luxembourg. En novembre, la France dépose un premier projet de traité instituant une Union d'Etats, texte non définitif : il prévoit un Conseil des chefs d'Etat ou de gouvernement, assisté d'une Commission politique permanente — siégeant à Paris — qui décide à l'unanimité. Le projet comprend un article 16 qui prévoit que le traité doit être révisé trois ans après son entrée en vigueur et aura notamment pour objet la fusion des Communautés. Le Royaume-Uni ayant demandé à adhérer aux Communautés, les Pays-Bas, soutenus par la Belgique, soulèvent le préalable anglais. Le projet est retiré.

Le projet Fouchet II. — Le 4 décembre 1961, le gouvernement français remet par la voie diplomatique un nouveau projet (dit projet Fouchet II) à ses partenaires. Ce nouveau texte ne diffère guère de l'ancien sinon par l'adjonction (demandée par les partenaires) d'un « secrétariat politique » mal défini. Il est également mal aceueilli.

Le projet Fouchet III. — Le troisième projet français est remis le 18 janvier 1962. Il constitue pour l'essentiel un condensé des deux premiers. Le ton en est plus modéré, l'esprit plus confédéral mais certaines modifications apparaissent et notamment la suppression, en matière de défense, de toute référence à l'OTAN. Devant l'bostilité violente des Pays-Bas, qui maintiennent le préalable anglais et insistent sur les liens avec l'OTAN, le projet échoue définitivement en avril.

La fusion des Communautés européennes. — Elle est réalisée le 8 avril 1965 par le traité de Bruxelles mais sans modification des compétences des différents organes.

Le rapport Davignon. — Le 2 décembre 1969, les chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté, réunis en « Conseil européen » (terme qui sera consacré désormais) à La Haye, pour relancer l'unification politique des Communautés, donnent mandat à une Commission de hauts fonctionnaires des Affaires étrangères présidée par M. Davignon (Belgique) afin de rédiger un projet d'accord. Ce projet, dit « rapport Davignon », est approuvé par les ministres des Affaires étrangères, le 27 octobre 1970.

Il comprend une déclaration de principes qui rappelle les limites occidentales de l'unification de la CEE et souligne la nécessité de l'Union politique. Concrètement, le document n'est guère audacieux. Il prévoit un développement de la « concertation » en matière de politique étrangère et éventuellement des « actions communes » lorsque « les travaux des ministres des Affaires étrangères entraîneraient des effets sur les activités des Communautés ». L'accord

est donc très en retrait par rapport au projet Fouchet qui prévoyait une véritable organisation politique permanente et indissoluble, compétente en politique étrangère et militaire. Il ne s'agit plus que d'une concertation informelle en politique étrangère.

L'élargissement des Communautés. — Le 22 janvier 1972, le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Norvège signent les accords d'adhésion aux Communautés. Leur adhésion devient effective le 1er janvier 1973 sauf pour la Norvège, qui a renoncé à adhérer à la suite du référendum négatif du 23 septembre 1972.

Le rapport Tindemans. — Au « Conseil européen » de décembre 1974 à Paris, M. Tindemans, Premier Ministre de Belgique, est chargé de rédiger avant la fin de 1975 un rapport de synthèse sur les perspectives de l'Union européenne. Le rapport sera adressé au Conseil européen le 29 décembre 1975 et rendu public le 7 janvier 1976. Il tente de définir une perspective d'ensemble sur l'évolution des Communautés et d'indiquer un certain nombre d'initiatives concrètes à mener dans cette direction.

L'un des aspects essentiels du rapport concerne le renforcement des institutions. Dans la situation nouvelle qui découlera de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, le rapport propose une extension de ses compétences (droit de délibération sur « toutes les questions qui sont de la compétence de l'Union, qu'elles relèvent ou non des traités », droit d'initiative, débats d'orientation générale). Quant à la Commission, M. Tindemans propose qu'elle ait pleine compétence pour exécuter et gérer les politiques communes dans le domaine communautaire, que son président soit désigné par le « Conseil européen », investi par le Parlement européen, et qu'il puisse désigner ses collègues « en consultation » avec le Conseil des Ministres. Pour ce dernier, le rapport propose le recours au vote majoritaire y compris « dans le domaine des relations extérieures où les Etats prennent l'engagement de poursuivre une politique commune ». Quant au « Conseil européen », M. Tindemans propose son institutionnalisation et la participation de la Commission à ses délibérations en matière communautaire. Enfin, la Cour de Justice voit son champ de compétence accru et son accès ouvert aux particuliers pour les recours contre les institutions communautaires au cas où celles-ci adopteraient des actes « contraires à leurs droits fondamentaux ».

C'est donc l'instauration d'une véritable fédération européenne que propose le rapport, ce qui explique les réserves qu'il a suscitées dans de nombreux Etats.

JEAN BOULOUIS

Note sur le non-effet de l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée des Communautés européennes

L'élection de l'Assemblée des Communautés européennes au suffrage universel direct avait donné, aux uns à espérer, aux autres à redouter que le surcroît de légitimité politique et juridique dont bénéficierait ainsi l'Institution parlementaire entraîne un accroissement décisif de son autorité et de ses compétences. Il semble que ces espérances et ces craintes aient été également vaines. Et, de quelque point de vue que l'on se place, il y a là quelque chose de regrettable dans la mesure où cela révèle l'existence, au sein du système institutionnel communautaire, d'inerties capables de tenir en échec ce que Proudhon appelait la « puissance d'institution du suffrage universel ». Avant de s'interroger sur les causes du phénomène, il faut tenter d'en situer succinctement les principales manifestations.

I. L'attention a été suffisamment attirée sur les conflits budgétaires qui ont opposé l'Assemblée et le Conseil pour qu'il ne soit pas indispensable d'y revenir en détail. Tout au plus faut-il observer que ces crises se sont inscrites dans le prolongement direct d'un accroissement des pouvoirs financiers de l'Assemblée réalisé avant la réforme de son mode de recrutement, et que la première de ces crises est également antérieure à cette réforme. Indépendant de l'élection au suffrage universel direct, cet accroissement de pouvoir n'a donc jusqu'à présent dû à celle-ci qu'une aggravation des tensions

institutionnelles dont les conséquences demeurent incertaines et dont il n'est pas assuré qu'elles soient positives (1).

Moins connue est la situation en ce qui concerne le processus « législatif ». Il est cependant permis de douter que l'Assemblée ait utilisé le renforcement de sa légitimité pour intervenir davantage et, sur le fond, de manière plus efficace dans ce processus. « Depuis les élections directes (et jusqu'au 30 novembre 1980), le Conseil a adopté 168 règlements et directives sur lesquels le Parlement européen a été consulté. Sur ces 168 propositions, le Parlement a rendu 149 avis ne comportant pas d'amendements. Dans 11 cas, la Commission a accepté les amendements présentés par le Parlement ; dans 8 cas, la Commission a préféré maintenir sa position initiale » (2). En revanche, l'Assemblée qui, de longue date avait envisagé de se porter intervenante dans les affaires soumises à la Cour (3), s'y est décidée pour sauvegarder le respect par le Conseil de sa compétence consultative qu'elle estimait avoir été méconnue dans des circonstances où d'ailleurs elle n'était pas sans porter une part de responsabilité. Elle a obtenu satisfaction au bénéfice du maintien présumé d'un équilibre institutionnel qui s'en retrouve en réalité, au moins potentiellement, perturbé à son profit, dans des conditions éventuellement plus néfastes que profitables à l'efficacité de l'action communautaire (4).

Sur le plan proprement politique, la situation n'est guère différente. Si le ton des réponses aux questions posées par les parlementaires est bien celui de la courtoisie particulière à ce genre de documents, leur contenu ne se départit de son habituelle inocuité que pour rappeler, chaque fois que l'occasion s'en présente, l'absence d'autorité juridique des résolutions de l'Assemblée. En voici, parmi d'autres, un exemple assez représentatif : « Les gouvernements des Neuf suivent de très près les travaux de l'Assemblée parlementaire européenne, notamment sur des questions politiques telles que le respect des droits de l'Homme. Ils accordent donc toute l'attention voulue

(1) On sait que les deux premières crises se sont soldées par des compromis et que la troisième a provoqué des réactions nationales allant jusqu'à la saisine de la Cour de Justice.

(2) Réponse de M. Thorn au nom de la Commission à la question écrite n° 1682/80, de Mme Quinn, *JOCE*, 23 mars 1981, C. 63/18. Il résulte de la réponse à une autre question de Mme Quinn (n° 1681/80, *JOCE*, 2 avril 1981, C. 73/21) que, du 1er décembre 1979 au 30 novembre 1980, le nombre des projets de règlements ou de directives qui n'ont pas été soumis à l'Assemblée s'est élevé à 351.

(3) V. rapport annexé à la résolution sur les relations interinstitutionnelles, Doc. 148/78.

(4) Cour de Justice des Communautés européennes, arrêt du 29 octobre 1980 dans l'affaire 138/79, encore inédit.

aux débats et résolutions de l'Assemblée à ce sujet, bien qu'il semble utile de rappeler que ces dernières ne revêtent pas un caractère contraignant » (5).

Pour le surplus, et si l'on excepte les mesures internes destinées à renforcer ses propres structures, l'Assemblée ne paraît pas avoir réalisé de ces « conquêtes » dont on la créditait du fait de son nouveau mode de recrutement. A moins que l'on doive considérer comme tel le fait d'avoir qualifié de « résolution d'investiture » l'acte par lequel elle a approuvé la composition de la nouvelle Commission (6). Encore faut-il bien voir que ces entreprises d'appropriation terminologique de l'image parlementaire n'aboutissent que dans la mesure où leur sort ne dépend que de l'Assemblée elle-même, ce qui réduit sensiblement l'effet créateur du verbe dont on sait l'importance en matière politique. Témoin la lutte qui se poursuit à propos de la dénomination de l'Institution parlementaire et dont voici l'un des derniers épisodes. A la question de savoir pourquoi, dans ses documents en langue française, il employait le terme « Assemblée » et non pas l'expression « Parlement européen », le Conseil a répondu que seule une révision des traités pouvait modifier l'appellation officielle des Institutions et que « lors de sa réunion des 1er et 2 avril 1976, le Conseil européen (était) convenu qu'il n'y avait pas lieu, dans l'acte portant élection des représentants de l'Assemblée au suffrage universel direct, de modifier la dénomination qui résulte des traités, tout en confirmant cependant l'usage courant selon lequel cette institution est appelée 'Parlement européen' » (7). Avec cette évocation de la nécessaire révision des traités, fût-ce pour modifier une dénomination, on aborde aux causes juridico-politiques.

II. Que les espérances et les craintes qu'avait engendrées la réforme du mode de recrutement de l'Assemblée ne se soient pas jusqu'à présent vérifiées ne laisse évidemment pas de surprendre. Alors que la pression exercée par l'ancienne Assemblée avait contribué à l'accroissement de ses pouvoirs et que la pratique avait donné plusieurs exemples d'accords interinstitutionnels qui, avant même d'avoir reçu la consécration d'une révision formelle des traités, avaient acquis valeur de conventions de constitution, il était légitime de penser qu'une Assemblée désormais investie de la légitimité

(5) Réponse à la question écrite n° 1214/80, de M. Van Miert, *JOCE*, 9 mars 1981, C. 49/5.

(6) *Bulletin des Communautés européennes*, 1981, n° 2, p. 50.

(7) Réponse à la question écrite n° 176/80, de M. Van Miert, *JOCE*, 15 septembre 1980, C. 236/3.

démocratique par excellence y puiserait une force lui permettant d'imposer, à plus ou moins brève échéance, la reconnaissance des pouvoirs qu'impliquait ce titre et que l'obstacle de la révision des traités ne suffirait pas à maintenir en l'état le système institutionnel construit sur d'autres bases.

C'était, sinon faire trop confiance au suffrage universel, du moins ne pas tenir suffisamment compte de deux dispositions, en apparence secondaires, qui en accompagnaient la mise en œuvre et qui, à l'usage, se sont révélées lourdes de conséquences négatives.

La première de ces dispositions est l'abandon de la règle, posée par les traités, de l'élection « selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres ». *Volens nolens*, les auteurs de la réforme ont ainsi privé le recours au suffrage universel direct de ce qu'il devait comporter de décisif dans l'ordre communautaire. C'est de la mise en œuvre d'une telle procédure que dépendait en effet la mutation fondamentale de la représentation assurée par l'Assemblée. D'une représentation « des peuples des Etats », celle-ci devait devenir la représentation d'une population, désormais considérée, au même titre qu'elle l'est pour l'Etat, comme l'un des éléments constitutifs des Communautés. Au contraire, le renvoi aux législations nationales du soin de régler respectivement les modalités de l'élection a maintenu une médiatisation étatique que l'élection directe visait à faire disparaître. Elle n'a pas seulement permis l'expression d'une très grande diversité de conceptions dont aucune ne paraît informée par des préoccupations vraiment communautaires. Elle a en outre orienté la réforme sur une voie qui privait en réalité le recours au suffrage universel direct de la virtualité d'intégration dont les auteurs des traités l'avaient voulu porteur. Le fait que cet abandon de la procédure uniforme ne soit que provisoire n'empêche pas que se soit créée une situation qui, paradoxalement, a fait du passage au suffrage direct le révélateur de divergences dont il était destiné au contraire à être le réducteur.

La seconde disposition concerne le cumul des mandats et, là encore, l'enseignement de la pratique est paradoxal. Dans l'ancien mode de recrutement de l'Assemblée, ce cumul, institutionnellement inévitable, avait un caractère obligatoire. En ne l'interdisant pas, le nouveau mode de recrutement le rend simplement facultatif. Il est dès lors à redouter que le Parlement européen ne compte pas, ou ne retienne pas dans son sein des personnalités politiques nationales de tout premier plan ou même une majorité de parlementaires des Etats membres. Si un tel phénomène — dont certains signes indiquent déjà l'existence et le danger — devait se développer, il est bien

évident que, tout appuyée qu'elle soit sur le suffrage universel direct, l'Assemblée irait vers une sorte de marginalisation lente. Privée de la ressource de l'union personnelle avec les parlements nationaux, son autorité à l'égard du Conseil, dont les membres sont institutionnellement responsables devant ceux-ci, en sortirait malheureusement plus diminuée que grandie.

RONALD INGLEHART
ET JACQUES-RENÉ RABIER

Les abstentions à la première élection du Parlement européen :

Aptitudes individuelles à participer et mobilisation cognitive de l'électorat

En juin 1979, 111 millions de citoyens des neuf pays que comptait alors la Communauté européenne sont allés voter pour désigner leurs représentants au Parlement européen.

Bien que l'adhésion du public à l'idée, puis au projet, d'élire cette assemblée au suffrage universel direct fût manifestement majoritaire dans tous les pays, ainsi que les sondages régulièrement faits tous les six mois, depuis 1973, l'élection n'a suscité — c'est le moins que l'on puisse dire — aucun enthousiasme (1). En moyenne, dans la Communauté considérée comme un ensemble, 62 % des électeurs inscrits ont pris part au vote, la participation allant d'un minimum de 33 % au Royaume-Uni à un maximum de 91 % en Belgique (pays où il est obligatoire d'aller voter...).

Pour ceux qui étaient familiarisés avec les résultats des sondages faits au cours des mois précédant l'élection, la faiblesse de cette participation ne fut pas une surprise. En effet, dans ces sondages, la proportion des réponses « ira voter certainement » préfigure d'assez près, pour la plupart des pays, les résultats effectifs.

Nous nous proposons d'étudier les variables qui nous paraissent

(1) Voir *Euro-Baromètre*, n° 10, janvier 1979, pp. 35-39. La Commission européenne fait faire depuis 1973, au printemps et à l'automne de chaque année, un sondage sur échantillons représentatifs de la population de chacun des neuf pays de la Communauté. Les résultats de ces recherches sont publiés sous le nom d'*Euro-Baromètre*. Les données correspondantes sont — sans restriction — accessibles aux chercheurs qui en font la demande.

avoir été déterminantes dans la propension à participer ou à ne pas participer au vote dans cette élection : la mobilisation des citoyens, d'une part, et leur attitude à l'égard de l'intégration de l'Europe, d'autre part. En effet, l'intention d'aller voter ou de s'abstenir n'était que faiblement corrélée avec les variables qui sont généralement considérées comme des indicateurs de la « classe sociale » (revenu, profession, instruction). Au contraire, un point massif nous paraît avoir été la sous-information ou la mal-information des citoyens quant à l'événement même qui allait se produire.

TABLEAU 1

Electeurs se disant décidés à aller voter « certainement » pour l'élection du Parlement européen (en %) (1)

	DK	D	F	IRL	I	NL	UK
Disent qu'ils iront voter certainement							
Avril-mai 1977	44	28	52	55	67	61	48
Oct.-nov. 1977	55	35	61	57	67	64	49
Mai-juin 1978	50	35	62	53	67	70	46
Oct.-nov. 1978	53	31	65	60	69	66	46
Avril 1979	52	34 (2)	65	56	85	60	32
Participation effective	47,8	65,7	60,7	63,6	85,9	57,8	33,0

(1) *Source :* les sondages dits *Euro-Baromètre*. Echantillons nationaux représentatifs de la population âgée de 15 ans et au-delà, filtrés pour ne retenir que les personnes en âge de voter, c'est-à-dire âgées de 18 ans et au-delà. Non compris Belgique et Luxembourg où la participation au vote est obligatoire.

(2) Si l'on ajoute le pourcentage des réponses « ira voter probablement », le total est 34 + 36 = 70 %.

MOBILISATION COGNITIVE ET MOBILISATION POLITIQUE

A un degré tout à fait surprenant, les publics de certains des pays concernés n'étaient pas informés de l'élection européenne. Le cas extrême est celui de la Grande-Bretagne où, six semaines avant l'élection, seulement 55 % des électeurs disaient avoir récemment lu ou entendu quelque chose au sujet du Parlement européen. Parmi ceux-là, moins de la moitié (c'est-à-dire 25 % de l'échantillon total) étaient capables de mentionner spontanément « l'élection du Parlement européen » en réponse à une question sur ce qu'ils avaient lu

ou entendu. Une semaine avant l'élection, le public britannique était un peu mieux informé : ce n'était plus 25 % mais 42 % qui étaient capables de mentionner l'élection européenne (2). On ne saurait être surpris, dans ces conditions, de ce que seulement 33 % des électeurs britanniques aient pris la peine d'aller voter : ce pourcentage correspond à huit sur dix de ceux qui, une semaine avant l'événement, savaient qu'il allait se produire. Le public italien, au contraire, était beaucoup mieux informé. Six semaines avant l'élection, la grande majorité de ce public avait lu ou entendu quelque chose au sujet du Parlement européen, et 60 % pouvaient préciser spontanément qu'il s'agissait de l'élection. Au moment même de l'élection, l'information du public italien était encore plus élevée, et 86 % de l'électorat a été voter.

En bref, notre hypothèse est que la connaissance qu'avait le public de la survenance de l'élection a eu une influence majeure sur l'intention d'aller voter ou non. Nous nous proposons d'étudier ce facteur dans deux perspectives :

1) la prédisposition intérieure à se préoccuper de politique. Nous faisons ici référence à cette caractéristique individuelle mesurable qu'est le degré de « mobilisation cognitive », c'est-à-dire la possession d'aptitudes, dans l'ordre de la connaissance, qui facilite l'acquisition et le traitement d'informations relatives à des objets politiques relativement éloignés ou abstraits (3) ;
2) des facteurs extérieurs à l'individu, tels que partis politiques ou campagnes électorales, qui peuvent informer et motiver un individu, quels que soient son niveau d'instruction ou ses aptitudes, à agir politiquement. Nous désignons ce facteur par les mots de « mobilisation politique ».

Les deux facteurs sont importants. D'un côté, la possession d'aptitudes ayant trait à des objets politiques relativement abstraits ou éloignés augmente la probabilité d'avoir un horizon politique élargi, voire universel (ou tendant vers l'universalité), plutôt que limité à son village. Ainsi, les citoyens qui ont un niveau élevé d'information politique et de connaissance des événements sont relativement plus enclins à s'identifier eux-mêmes avec l'Europe considérée comme un ensemble plutôt qu'avec la province ou la

(2) Selon les résultats d'un sondage fait par l'Institut Gallup britannique entre le 30 mai et le 3 juin 1979.

(3) Pour une plus ample discussion de la « cognitive mobilization », voir Ronald INGLEHART, *The Silent Revolution : Changing Values and Political Skills Among Western Publics* (Princeton, Princeton University Press, 1979), chap. 11 et 12.

nation où ils vivent (4). Toutes choses égales d'ailleurs, ceux qui ont cette capacité de regard élargi ont tendance à être plus favorables à l'intégration de l'Europe. En même temps, ceux qui ont des aptitudes pour traiter des objets politiques abstraits ou éloignés sont relativement plus enclins à participer à la vie politique (5).

Ainsi, la « mobilisation politique » est un complément décisif de la « mobilisation cognitive ». Une prédisposition intérieure à participer ne produit pas, par elle-même, une « action politique ». Il est aussi nécessaire que l'environnement social fournisse l'information et la stimulation pour agir. Un réseau organisationnel suffisamment fort peut, en réduisant ou en multipliant l'impact des différences entre individus, mobiliser même les citoyens qui normalement seraient les moins engagés. Pour l'élection européenne, l'efficacité de la campagne électorale a été très différente d'un pays à l'autre. Cela explique dans une très grande mesure les différences observées dans les taux de participation au vote.

Pour mieux comprendre ce qui s'est passé, nous allons examiner l'impact de la mobilisation cognitive et de la mobilisation politique, en utilisant les données de l'*Euro-Baromètre* L. 11.

Notre indicateur de mobilisation cognitive est construit à partir des réponses à deux questions qui sont introduites, depuis l'automne 1975, dans tous les sondages faits pour le compte de la Commission européenne. Ces questions portent respectivement sur la fréquence des discussions politiques et sur la propension à s'efforcer de convaincre son entourage.

Or, les individus qui se classent à un niveau plus élevé sur cet indice de mobilisation cognitive ont généralement un horizon élargi à la dimension européenne (ou mondiale), tandis que les autres individus ont un champ de vision relativement plus limité. Par exemple, il y a une corrélation positive entre la mobilisation cognitive et l'attitude « communautaire » plutôt que « nationaliste » attendue d'un membre du Parlement européen, ou encore entre la mobilisation cognitive et l'appréciation portée sur l'appartenance de son pays à la Communauté européenne.

Ainsi qu'on l'aura remarqué, l'appréciation négative est peu affectée par le niveau de mobilisation cognitive du répondant ; l'appréciation positive l'est plus fortement ; mais surtout le jugement dubitatif « ni bon ni mauvais » est deux fois plus fréquent parmi les

(4) Voir INGLEHART, *op. cit.*, chap. 12.

(5) Voir Samuel H. BARNES, Max KAASE *et al.*, *Political Action : Mass Participation in Five Nations* (Beverly Hills, Sage, 1979), chap. 9 et 10.

individus qui ont un bas niveau de mobilisation cognitive que parmi ceux qui ont un niveau élevé.

Nous venons de voir que la mobilisation cognitive prédispose à une attitude plus ouverte à l'égard de l'Europe ou de la Communauté européenne. Reste à montrer que les individus ayant un niveau élevé de mobilisation cognitive furent plus disposés à aller voter pour l'élection européenne, et à expliquer pourquoi.

TABLEAU 2

Jugement porté sur l'appartenance de son pays à la communauté européenne selon le niveau de mobilisation cognitive
(Ensemble des échantillons des neuf pays de la Communauté européenne pondérés selon l'effectif de la population)
(en %)

Niveau de mobilisation cognitive du répondant	L'appartenance à la Communauté est : une bonne chose	une chose ni bonne ni mauvaise	une mauvaise chose	N
Bas	54	30	16	1690
Moyen bas	62	25	13	2536
Moyen élevé	70	20	10	2558
Elevé	69	15	16	996

Notre analyse de la participation électorale est fondée sur l'intention d'aller voter telle qu'elle est connue par les réponses à l'item suivant, recueillies en avril 1979 :

« *L'élection du Parlement européen aura lieu le 10 juin prochain. Vous-mêmes, pensez-vous que vous irez voter — certainement ou probablement — ou que vous n'irez pas voter — probablement ou certainement pas ?* »

Ainsi que nous l'avons vu plus haut (tableau 1), le pourcentage des réponses « ira voter certainement » correspond à peu de chose près, dans presque tous les pays, à la participation effective. Bien sûr, on ne peut être certain que tous ceux qui ont dit qu'ils iraient voter « certainement » (ou « probablement » en Allemagne) ont effectivement été voter ; mais il semble extrêmement probable

qu'ils étaient plus enclins à le faire que ceux qui disaient qu'ils n'iraient pas voter.

Or, si nous examinons la relation entre la mobilisation cognitive et la participation électorale ainsi estimée, nous constatons que, dans l'ensemble des sept pays pour lesquels nous avons les données, les individus qui avaient un niveau élevé de mobilisation cognitive ont été fortement plus enclins que les autres répondants à aller voter.

TABLEAU 3

Participation prévue pour l'élection européenne selon le niveau de mobilisation cognitive (1)

Niveau de mobilisation cognitive du répondant	Pourcentage des électeurs considérés comme « votants »	N
Bas	52	1 616
Moyen bas	61	2 315
Moyen élevé	66	2 341
Elevé	74	896

(1) Moyenne des pays de la Communauté à l'exception de la Belgique et du Luxembourg (où la question sur l'intention de vote n'avait pas été posée).

Comme nous l'avons suggéré plus haut, la mobilisation cognitive n'explique pas tout : elle constitue une prédisposition individuelle à la participation. Cette prédisposition peut être soutenue ou inhibée par l'action des partis politiques et des grands moyens d'information collective.

Essayons donc maintenant d'évaluer l'impact de la mobilisation politique. Nous n'avons pas de mesure du quantum d'efforts dépensés au cours de la campagne pour l'élection européenne. Mais nous avons toutefois diverses mesures du degré auquel les divers électorats *ont perçu* la campagne de sensibilisation engagée par les institutions de la Communauté, et les résultats varient fortement de pays à pays.

Il a été demandé à toutes les personnes interrogées :

« *Avez-vous récemment lu dans les journaux ou entendu à la radio ou à la télévision quelque chose au sujet du Parlement européen ?* »

Et à toutes celles qui répondaient affirmativement, l'enquêteur demandait :

« *Pouvez-vous vous rappeler de quoi il s'agissait ?* »

Le tableau 4 montre les pourcentages de ceux qui avaient lu ou entendu quelque chose et qui étaient capables d'indiquer spontanément qu'il s'agissait de l'élection du Parlement européen.

Le même tableau montre aussi les pourcentages des réponses positives à une autre question (posée une dizaine de minutes plus tard, au cours de l'interview) :

« *Avez-vous remarqué au cours des derniers mois une campagne publicitaire à propos des élections européennes ?* »

Sur ces deux indicateurs de connaissance, le public italien se situe au sommet ou tout près du sommet, et sur les deux mêmes indicateurs le public britannique est au-dessous de celui de tous les autres pays, avec un écart considérable.

TABLEAU 4

Connaissance de l'élection européenne parmi les publics des pays de la Communauté (avril 1979)

	Pourcentage capable de mentionner spontanément l'élection européenne	Pourcentage disant avoir remarqué la campagne de publicité sur l'élection européenne
Italia	60	72
Luxembourg	57	63
Nederland	53	75
Danmark	51	57
Ireland	48	70
Belgique	47	44
Deutschland	46	50
France	38	47
United Kingdom	25	29
Communauté européenne (1)	43	51

(1) Pourcentage pondéré selon l'effectif de la population.

Les interviews relatives à ces sondages avaient été faites environ six semaines avant l'élection. Il semble hautement probable que la connaissance qu'avait le public de l'événement a augmenté au cours

des semaines suivantes, qui précédaient l'élection. Dans le cas de la Grande-Bretagne, nous savons qu'il en fut ainsi, mais seulement dans une mesure limitée. Durant la semaine précédant l'élection, seulement 42 % du public britannique pouvaient spontanément faire mention de l'élection européenne, et seulement 48 % disaient avoir remarqué la campagne de publicité. La connaissance des électeurs britanniques restait au-dessous des niveaux qui avaient été atteints dans les autres pays de la Communauté européenne six semaines plus tôt ! On pouvait s'attendre à ce que le niveau d'information incroyablement bas du public britannique limitât la participation électorale dans ce pays. Cette prévision était bien fondée.

TABLEAU 5

Participation prévue pour l'élection européenne selon la connaissance de l'événement et la perception de la campagne de publicité
(en %)

	DK	D	F	IRL	I	NL	UK	CE (1)
Sont capables de mentionner l'élection et ont remarqué la campagne (33 %)	66	89	73	62	89	69	47	80
Sont capables de mentionner l'élection mais n'ont pas remarqué la campagne (11 %)	51	82	66	63	83	68	40	66
Ont lu ou entendu quelque chose au sujet du Parlement européen mais ne peuvent citer l'élection (22 %)	48	68	69	59	89	64	38	63
N'ont rien lu ni entendu au sujet du Parlement européen (33 %)	27	51	45	44	70	46	21	44

(1) Résultats combinés pour les sept pays, avec pondération selon l'effectif de la population. Les chiffres entre parenthèses montrent le pourcentage pondéré correspondant à chaque catégorie pour l'ensemble des sept pays.

Ceux qui étaient le moins informés de l'élection et de la campagne avaient des niveaux d'intention de vote beaucoup plus bas que ceux qui étaient bien informés à ce sujet. Le tableau 5 montre les taux de participation prévus dans les sept pays pour lesquels nous avons des données. La structure est analogue dans tous les pays.

Mobilisation cognitive et mobilisation politique ne nous disent toutefois pas le dernier mot de l'histoire. Il y a un certain degré de vérité dans l'interprétation de ceux qui ont considéré l'élection comme un référendum pour ou contre la Communauté européenne. Mais ceux qui étaient les plus favorables à l'intégration de l'Europe furent plus enclins à aller voter que les adversaires.

En partie cela peut s'expliquer par le fait que les individus ayant un niveau élevé de mobilisation cognitive sont relativement pro-européens *et* relativement actifs en politique. Mais cela va plus loin. En effet, les pro-européens sont relativement enclins à aller voter même quand nous contrôlons leurs réponses selon le niveau de mobilisation cognitive.

Le phénomène étudié a deux composantes qu'il convient de distinguer : des différences entre pays et des différences entre individus. Ainsi, quatre facteurs liés entre eux ont une relation particulièrement forte avec la participation au vote pour l'élection européenne :

I. *La connaissance du fait qu'il allait y avoir une élection*

A. *Niveau individuel :* ceux qui avaient un haut niveau de mobilisation cognitive étaient les plus disposés à aller voter.

B. *Niveau national :* la participation a été la plus forte dans les pays où une campagne d'information relativement intense a été menée.

II. *Le jugement porté sur la Communauté européenne*

A. *Niveau individuel :* les citoyens relativement favorables à l'Europe étaient les plus enclins à aller voter.

B. *Niveau national :* les publics des six pays membres de la Communauté depuis l'origine étaient les plus favorablement orientés envers les institutions européennes et par conséquent les plus disposés à aller voter.

Ces facteurs sont intercorrélés. La mobilisation cognitive prédispose à être favorable à l'Europe *et* à participer à une campagne électorale. Réciproquement, les publics des six pays membres de la Communauté depuis l'origine sont relativement pro-européens. C'est

peut-être en partie pour cette raison que des campagnes électorales relativement efficaces ont été conduites dans ces pays.

Portons maintenant notre attention sur la seconde série de facteurs qui sont intervenus : le jugement porté sur la Communauté européenne.

ATTITUDE FAVORABLE A L'ÉGARD DE L'INTÉGRATION DE L'EUROPE ET PARTICIPATION ÉLECTORALE

Une chose frappante, pour qui observe ou compare les taux de participation effective dans chacun des neuf pays de la Communauté, est que la participation a eu tendance à être plus forte dans les six pays qui sont membres de la Communauté depuis l'origine que dans les trois nouveaux. La différence est du simple au double. Est-ce pure coïncidence ? Apparemment non, et une forte différence subsiste même si l'on tient compte du fait que la participation était obligatoire ou sanctionnée en Belgique et au Luxembourg. Cette différence paraît refléter le fait que le développement d'un consensus pro-européen nécessite une période relativement longue d'expériences positives partagées.

TABLEAU 6

Evaluation en termes utilitaires de l'appartenance de son pays à la Communauté selon le pays

(Les pays sont classés selon le rapport des jugements positifs aux jugements négatifs)
(en %)

	L'appartenance du pays du répondant à la Communauté européenne est :	
	une bonne chose	une mauvaise chose
Nederland	84	2
Italia	78	2
Belgique	65	2
Luxembourg	83	3
Deutschland	66	5
France	56	8
Ireland	54	14
Danmark	37	25
United Kingdom	33	34

Le contraste entre les attitudes des anciens et des nouveaux membres apparaît dans les réponses à une série de questions, notamment à la question — déjà citée — sur l'appréciation portée sur l'appartenance de son pays à la Communauté européenne.

Ces comparaisons faites au niveau national confirment l'hypothèse suivant laquelle la participation électorale a été plus forte dans les six pays fondateurs de la Communauté paree que leurs publics avaient développé une vision des choses relativement favorable à l'Europe.

Mais le problème de l'influence des variables d'environnement est bien connu. Est-il aussi vrai que, à l'intérieur de chaque pays, les individus qui avaient des attitudes pro-européennes furent relativement enclins à aller voter ? La réponse est incontestablement positive.

Le tableau 7 montre la relation existant entre notre indicateur de soutien utilitaire et la participation au vote dans les sept pays pour lesquels nous disposons de données, ainsi que pour les sept pris ensemble après pondération en fonction de l'importance des populations respectives. Pour la Communauté considérée comme un tout (ou plus précisément pour les 96 % de la population représentée dans ce tableau), ceux qui portaient un jugement favorable sur l'appartenance de leur pays à la Communauté furent deux fois plus enclins à aller voter que ceux dont le jugement était défavorable. Mais il y a des différences importantes d'un pays à l'autre.

TABLEAU 7

Participation présumée au vote selon le jugement porté sur l'appartenance de son pays à la Communauté européenne

(Pourcentages des électeurs considérés comme « votants »)

	DK	D	F	IRL	I	NL	UK	CE (1)
Le répondant estime que l'appartenance à la Communauté est :								
une bonne chose	65	83	69	66	89	66	48	76
une mauvaise chose	53	43	59	49	85	50	24	36

(1) Pondéré selon la population, Belgique et Luxembourg exclus.

En Italie, d'un côté, il y a très peu de différence entre les taux de participation de ceux qui portaient des jugements favorables ou défavorables, et cela en raison de l'excellente participation générale : toutes les nuances d'opinion sont représentées dans une élection où presque tout le monde a été voter.

En Belgique et au Luxembourg, la participation est obligatoire ; les résultats ressembleraient probablement à ceux de l'Italie.

Au Danemark, d'un autre côté, la différence de participation entre « pro-Européens » et « anti-Européens » fut relativement faible, du fait qu'un mouvement anti-européen bien organisé présentait une claire alternative, en faisant campagne contre l'appartenance du pays au Marché commun et en mobilisant une fraction appréciable du public. Ce mouvement anti-européen emporta plusieurs sièges au Parlement européen aux dépens des Sociaux-Démocrates qui n'avaient pas pris une position claire. Mais le résultat final fut semblable à celui du référendum de 1972 : les candidats hostiles au Marché commun obtinrent seulement un tiers des sièges danois au Parlement européen : en partie parce que les anti-Européens furent quelque peu moins disposés à aller voter, mais plus fondamentalement parce que les attitudes favorables à l'appartenance à la Communauté l'emportent sur les attitudes défavorables dans la population danoise.

La situation en France est un peu plus complexe. Quatre grands partis se déclarent « pour » l'unification de l'Europe, ce qui semble une stratégie rationnelle compte tenu du très large soutien que l'appartenance à la Communauté trouve dans la population française ; néanmoins il y a des différences perceptibles entre, d'une part, les socialistes et les giscardiens — qui ont pris une position favorable à l'égard des institutions européennes — et, d'autre part, les gaullistes et les communistes, dont la campagne consistait largement en des mises en garde contre les dangers d'un accroissement des pouvoirs d'un Parlement européen qui risquait d'être dominé par les Allemands. Les résultats allèrent dans des sens divers. A gauche, les communistes conservèrent leurs troupes et obtinrent même quelques gains par rapport aux socialistes ; connaissant la solidité exceptionnelle du réseau d'organisations dont dispose le Parti communiste français et la discipline de son électorat, ce résultat n'est pas surprenant, même pour une élection caractérisée par un niveau de participation relativement bas. Au centre et à droite, l'élection a été désastreuse pour les gaullistes, dont le pourcentage de voix a chuté de 22,6 % aux élections nationales de 1978 à 16,2 % pour l'élection européenne. Réciproquement, ce fut une grande victoire pour les

giscardiens, qui sont devenus le plus fort parti de France, alors qu'ils étaient au troisième rang en 1978.

Ironiquement, c'est en Grande-Bretagne, pays où le jugement porté sur les avantages de l'appartenance à la Communauté était le moins positif, que les résultats furent plus unilatéraux que partout ailleurs. Profondément divisé sur les affaires européennes, le Labour Party ne fit pratiquement pas de campagne électorale, laissant le champ libre aux Conservateurs, qui sont relativement pro-européens. La différence entre les taux de participation des pro-Européens et des anti-Européens fut beaucoup plus grande que dans les autres pays, ce qui contribua à ce résultat que les Conservateurs emportèrent 60 sièges et les Travaillistes 17 (6).

Dans l'ensemble, les individus qui portaient un jugement positif sur la Communauté européenne furent beaucoup plus disposés à aller voter que ceux qui étaient d'avis contraire. Cela ne signifie pas que les abstentionnistes doivent nécessairement être considérés comme anti-européens. Ainsi que le montre le tableau 8 dans les sept pays pour lesquels nous avons des données, les citoyens qui sont présumés avoir voté étaient de loin plus nombreux parmi les individus qui avaient une attitude favorable à l'Europe que parmi les autres. Mais, même parmi ceux que nous avons identifiés comme non-votants, les jugements favorables à l'égard de l'appartenance

TABLEAU 8

Jugement porté sur l'appartenance à la Communauté européenne parmi les « votants » et les « non-votants » (1)

	Votants		Non-votants	
Le répondant estime que l'appartenance à la Communauté est :				
une bonne chose	72 %	(2 909)	38 %	(869)
ni bonne, ni mauvaise ou sans réponse	21 %	(481)	41 %	(918)
une mauvaise chose	7 %	(336)	21 %	(548)
	100 %		100 %	

(1) Construit d'après les résultats combinés des sept pays pour lesquels les données sont disponibles, avec pondération selon la population.

(6) Non compris l'Irlande du Nord.

à la Communauté étaient presque deux fois plus nombreux que les jugements défavorables.

La catégorie la plus nombreuse parmi les abstentionnistes présumés est toutefois formée par les individus qui n'avaient pas de conviction clairement exprimée sur le caractère « bon » ou « mauvais » du fait d'appartenir à la Communauté, ou qui ne répondaient pas à la question. Dans une large mesure, les abstentionnistes semblent avoir été relativement sous-informés. Même en Grande-Bretagne, où le jugement positif sur les avantages était le moins répandu, l'abstention à l'élection européenne ne peut pas être rendue équivalente à l'opposition envers la Communauté. Parmi les non-votants britanniques, 39 % estiment que l'appartenance à la Communauté est « une mauvaise chose » ; une proportion presque égale (36 %) estime que ce n'est ni bon ni mauvais ou n'exprime pas d'opinion ; et 25 % répondent que c'est « une bonne chose ».

En un certain sens, l'élection européenne a été un référendum sur l'intégration de l'Europe, bien que, dans plusieurs pays, ce référendum n'ait reçu qu'une publicité vraiment faible et que, dans d'autres pays, aucune alternative explicite n'ait été présentée aux électeurs. Mais, dans ceux des pays-membres où il y avait des alternatives relativement claires, les partis pro-européens ont gagné.

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Si, comme nous pensons l'avoir démontré, trois variables principales ont déterminé le taux de participation électorale lors de la première élection du Parlement européen, on peut escompter que les mêmes variables détermineront le taux de participation en 1984, lors de la deuxième élection.

La mobilisation cognitive, au sens ici retenu de prédisposition des individus à se préoccuper de politique, ne peut guère s'accroître qu'à long terme, du fait du développement de l'instruction et de l'éducation. De toute évidence, c'est une variable à évolution lente.

La mobilisation politique, c'est-à-dire l'action des partis et des médias en vue de donner de la saillance à un événement et de susciter un engagement à son sujet, dépendra de la perception de l'enjeu. Les questions qui se poseront en 1984 seront, semble-t-il, les suivantes :

— Quel a été le rôle du Parlement et de ses membres pris individuellement, ou — en termes plus simples — « à quoi tout cela a-t-il servi » ?

— Quels intérêts, aspirations, symboles, valeurs sont en jeu dans cette élection, et en quoi la participation individuelle du citoyen a-t-elle quelque poids pour influencer le cours des choses ?
— Enfin et surtout, quelle a été et quelle pourrait être la capacité de réponse de la Communauté européenne et de ses institutions, notamment du Parlement, aux problèmes et aux défis, tels qu'ils sont perçus par les citoyens et les forces politiques organisées ?

Différentes recherches et quelques tentatives d'action ont montré qu'une majorité des membres du Parlement européen, transcendant les origines nationales et les étiquettes politiques, partagent ces préoccupations, mais rien ne permet encore de conclure que des options plus nettement définies qu'en 1979 seront proposées à l'électeur de 1984.

Si cette perspective venait à être confirmée, il ne faudrait pas être surpris si les taux de participation à l'élection de 1984 étaient encore inférieurs à ceux de 1979.

JÉRÔME JAFFRÉ

L'élection européenne du 10 juin 1979

Les prolégomènes de l'élection présidentielle

Il est à craindre que la première élection au suffrage universel de l'Assemblée européenne ne laisse d'autre souvenir que le peu d'intérêt qu'elle a suscité dans l'ensemble de la Communauté. Avec 38,8 %, l'abstention en France métropolitaine bat les records de l'après-guerre hormis quelques élections cantonales, alors même que depuis quelques années on relevait une forte mobilisation de l'électorat avec la participation exceptionnelle de la présidentielle de 1974 (15,1 % d'abstention au premier tour, 12,1 % au second), des législatives de 1978 (16,7 %) ou l'intérêt porté aux élections locales, municipales et cantonales, y compris celles de 1979, moins de trois mois avant le scrutin du 10 juin. Certes, avec 39,5 % d'abstention, le référendum de 1972 sur l'élargissement de l'Europe établissait un niveau supérieur mais le refus de vote recommandé par le Parti socialiste rendait alors difficile la mesure exacte du désintérêt. Sept ans plus tard, l'ambiguïté est levée : élection sans enjeu ni tradition, la consultation européenne se place pour la participation au dernier rang de la chaîne des scrutins.

Les enquêtes d'opinion permettent de nuancer quelque peu la brutalité de ce constat. En dépit de sa confusion, la campagne électorale a provoqué un intérêt croissant de l'opinion publique (tableau 1) : le pourcentage de personnes déclarant s'intéresser « beaucoup » ou « assez » au scrutin passe de 42 % au début de l'année à 54 % au lendemain des premiers débats télévisés. Mais, dans les dernières semaines de la campagne, cette mobili-

sation ne s'est pas poursuivie, au point même qu'on enregistre dans les derniers jours une retombée de l'intérêt, annonciatrice du fort taux d'abstention.

TABLEAU 1

L'évolution de l'intérêt des Français pour l'élection à l'Assemblée européenne

Question. — Vous savez que le 10 juin prochain, il va y avoir, en France comme dans les autres pays de la Communauté européenne, des élections au suffrage universel pour désigner les représentants de la France à l'Assemblée européenne. Est-ce que personnellement ces élections vous intéressent...

	18-24 janvier	3-8 février	23-28 mars	9-12 avril
... beaucoup	14	12	19	17
... assez	28 } 42	33 } 45	29 } 48	32 } 49
... peu	37	37	34	30
... pas du tout	21	18	18	19
Sans réponse				2
	100	100	100	100

	21-25 avril	7-12 mai	24-26 mai	4-6 juin
... beaucoup	18	18	21	18
... assez	33 } 51	36 } 54	34 } 55	35 } 53
... peu	29	29	29	27
... pas du tout	18	15	15	18
Sans réponse	2	2	1	2
	100	100	100	100

Source : SOFRES.

Une mobilisation aussi partielle signifie qu'elle a été inégalement répartie dans le corps électoral. Ce sont les catégories les plus intéressées par le débat politique et les plus favorables à la construction européenne qui ont manifesté le plus d'intérêt : selon l'enquête de la SOFRES du 26 mai, 66 % des cadres supérieurs et 59 % des retraités s'intéressent « beaucoup » ou « assez » au prochain scrutin. A l'inverse, les catégories les plus populaires ou les plus réservées à l'égard du Marché commun se mobilisent peu. A la même date, le degré d'intérêt n'est que de 48 % parmi les agriculteurs et 47 % parmi les ouvriers.

Est-ce à dire qu'il convient d'interpréter le surcroît d'abstention comme une manifestation de réticence, voire d'hostilité, à l'égard de la construction européenne ? Le sondage postélectoral de la SOFRES, réalisé pour *Le Nouvel Observateur* (1), montre qu'une telle conclusion forcerait l'analyse. 12 % seulement des abstentionnistes déclarés jugent que la participation de la France à la CEE est une « mauvaise chose », pourcentage faible et qui au demeurant atteint 9 % parmi les votants. La différence des réponses tient pour l'essentiel au taux de « sans opinion » (16 % contre 9 %), signe que l'abstentionnisme est bien davantage de désintérêt que de refus. Il est d'ailleurs significatif qu'aucune liste ne se soit présentée au verdict des électeurs pour prôner le retrait de la France du Marché commun, tout comme témoigne de l'absence de passion l'impossibilité pour la liste de M. Servan-Schreiber, la seule favorable à une intégration accélérée, de prendre place dans la compétition.

LA GÉOGRAPHIE DE L'ABSTENTION

Au premier regard, la progression de l'abstention (+ 22,1 % entre 1978 et 1979) décourage l'analyse. Si l'on conservait l'échelle des teintes ordinairement utilisée dans la cartographie électorale et qui fixe à 35 % le seuil le plus élevé, 81 des 96 départements apparaîtraient dans l'ultime catégorie, faisant du territoire national une gigantesque tache noire.

Le choix d'une échelle adaptée au niveau exceptionnel de l'abstention (fig. 1) permet en réalité de retrouver sa distribution géographique habituelle : forte participation dans le Nord, le sud-est du Massif central ou dans les départements comme les Côtes-du-Nord ou la Vendée ; faible participation en revanche en Corse ou sur le littoral méditerranéen. Le calcul du coefficient de corrélation des rangs par département (2) confirme que la variation de l'abstention est davantage de degré que de nature, puisqu'entre 1978 et 1979 le coefficient s'établit à 0,75, ce qui est certes inférieur aux résultats ordinairement constatés (le plus souvent au-dessus de 0,80) mais signifie que la grande vague démobilisatrice du 10 juin 1979 n'a pas bouleversé le paysage traditionnel de la non-participation.

A un autre niveau d'analyse, la carte de la progression de l'abstention révèle *une géographie du mouvement* ; il est particulièrement net dans l'Est,

(1) Ce sondage postélectoral a été réalisé entre le 13 et le 18 juin auprès d'un échantillon national de 1 000 électeurs. Les principaux résultats, commentés par Jacques JULLIARD, ont été publiés dans *Le Nouvel Observateur* du 23 juillet 1979.

(2) Le coefficient de corrélation des rangs s'écrit : $r = \dfrac{1 - 6 \Sigma d^2}{n (n^2 - 1)}$ dans lequel d désigne l'écart entre les rangs de classement d'un même département aux deux consultations et n le nombre de départements. Dans *L'abstentionnisme électoral en France* (Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques), Alain LANCELOT montre son intérêt en le calculant systématiquement par départements de 1876 à 1962 (pp. 65-71).

de la frontière allemande à la frontière suisse, sensiblement élevé dans l'ouest du pays, de la Bretagne à l'Aquitaine, et dans le sud-est à l'exception des deux départements des Alpes (fig. 2). Font exception à ce raz de marée : les départements traditionnellement les moins abstentionnistes, ceux du Nord et du Centre ainsi que le sud-ouest du Massif central où se lit la capacité mobilisatrice de M. Chirac (3) ; les départements les plus politisés : ceux de la Région parisienne ; enfin les départements proches de

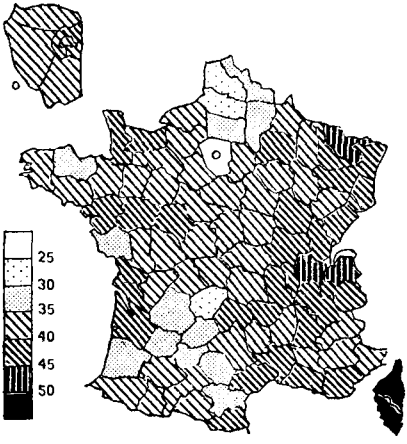


FIG. 1. — L'abstention, le 10 juin 1979

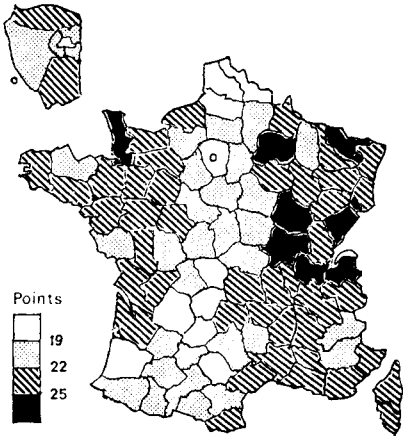


FIG. 2. — La progression de l'abstention, de 1978 à 1979

la frontière espagnole, plus concernés peut-être par la construction européenne. D'une année à l'autre, les variations de rang des départements de la région parisienne et de l'Est illustrent le phénomène de mobilisation géographique différentielle.

La progression de l'abstention est donc particulièrement vive dans l'Ouest et dans l'Est, régions que l'on crédite ordinairement d'un fort sentiment pro-européen. Il serait tentant d'y voir la manifestation d'un mécontentement de l'électorat démocrate-chrétien favorable à l'intégration européenne et désorienté par la campagne très réservée à cet égard de la liste de Mme Veil ou de celle de M. Mitterrand. A vrai dire, l'hypothèse n'emporte pas la conviction : la montée de l'abstention n'épouse que très imparfaitement la géographie traditionnelle du MRP. La Côte-d'Or, le Doubs, la Saône-et-Loire et le territoire de Belfort, très abstentionnistes en 1979, n'étaient que fort peu favorables au MRP ; en outre l'analyse des sondages n'indique pas une désaffection particulière des derniers sympathisants du CDS.

(3) A l'inverse, dans le Cantal et la Corse, où la liste DIFE devance la liste UFE, l'abstention progresse fortement de 1978 à 1979.

TABLEAU 2

Le classement des départements selon le niveau de participation au premier tour des élections législatives de 1978 et à l'élection à l'Assemblée européenne : la mobilisation de la région parisienne et la démobilisation de l'Est

La mobilisation de la région parisienne				La démobilisation de l'Est			
Départements	Rang en 1978	Rang en 1979	Ecart	Départements	Rang en 1978	Rang en 1979	Ecart
Paris	94	45	+ 49	Marne	24	75	— 51
Val-de-Marne	82	47	+ 35	Belfort	37	84	— 47
Hauts-de-Seine	86	53	+ 33	Moselle	55	92	— 37
Yvelines	69	42	+ 27	Doubs	43	73	— 30
Seine-et-Marne	58	38	+ 20	Ardennes	21	50	— 29
Seine-Saint-Denis	89	74	+ 15	Vosges	34	63	— 29
Val-d'Oise	65	55	+ 10	Haute-Saône	13	34	— 21
Essonne	54	54	=	Meurthe-et-Moselle	59	76	— 17
				Jura	57	67	— 10
				Haut-Rhin	79	85	— 6
				Haute-Marne	56	61	— 5
				Bas-Rhin	78	81	— 3

LA PROGRESSION DE L'ABSTENTION VICIE-T-ELLE TOUTE COMPARAISON ?

Il reste que le changement de niveau de l'abstention pose un problème épineux : est-il licite d'analyser les résultats des différentes listes et de les comparer à des scrutins antérieurs alors qu'en France métropolitaine le « parti » de l'abstention gagne en un an 7 584 109 voix et que les grandes formations, sans exception, enregistrent un recul sensible en chiffres absolus et donc en pourcentage aux électeurs inscrits : le RPR (— 9,2 %) et le Parti socialiste (— 6,6 %) bien sûr, mais aussi le Parti communiste (— 4,9 %) et même l'UDF (— 0,9 %). Or, le sondage post-électoral indique que l'abstentionnisme a frappé de façon inégale les électorats de mars 1978.

L'abstentionnisme déclaré (4) atteint 20 % des socialistes et 17 % des communistes alors qu'il n'est que de 16 % au RPR et 15 % à l'UDF. La gauche serait ainsi la victime de l'abstention et son léger recul ne tiendrait pas à une volte-face mais à une moindre mobilisation de ses électeurs.

Appliqués aux 7 millions et demi d'abstentionnistes supplémentaires, ces pourcentages permettent d'évaluer à 4 millions le nombre d'électeurs de gauche de 1978 qui se seraient abstenus contre 3 millions 300 000 pour la majorité. Un manque à gagner de 700 000 voix qui bouleverserait les résultats réels du 10 juin ! A la vérité, il est plus rigoureux de supposer que les abstentionnistes, s'ils s'étaient rendus aux urnes, auraient adopté *le même comportement* que les votants et que nous observerions, de 1978 à 1979, les mêmes transferts. Si l'on fait intervenir ce correctif, l'écart entre gauche et droite est sensiblement réduit : la gauche « perd » alors 3,7 millions d'électeurs contre 3,5 à la majorité. Différence de 200 000 voix, suffisante pour permettre à la gauche de devancer la droite mais non pour bouleverser la signification et l'interprétation des résultats.

Observons, en outre, que les zones de progression de l'abstention correspondent très imparfaitement, à l'exception de la Franche-Comté, aux zones de recul de la gauche. Indice supplémentaire : dans les 10 départements où l'abstention progresse le moins fortement, la gauche recule de 2,17 % des suffrages exprimés ; dans les 10 départements où elle croît le plus, le mouvement est presque identique puisque la gauche recule de 2,28 %. On se fondera sur cette double constatation, tirée des sondages et de l'analyse des voix, pour considérer que la progression de l'abstention n'invalide pas l'analyse détaillée des résultats d'une consultation à l'autre.

QUELLE ÉLECTION DE RÉFÉRENCE CHOISIR ?

En France métropolitaine, et compte non tenu de la rectification de la Commission nationale de Recensement (5), les résultats obtenus par les différentes listes s'établissent comme l'indique le tableau 3.

Cette statistique globale et l'absence de résultats antérieurs renvoient, après l'analyse de l'abstention, à un second problème : à quel scrutin faut-il comparer la consultation européenne ? On sait qu'en matière d'études électorales la règle est de comparer un scrutin aux mêmes élections antérieures : législatives de 1978 à celles de 1973, cantonales de 1979 à celles

(4) Dans le sondage post-électoral, 23 % des interviewés déclarent s'être abstenus pour un taux réel de 38,8 %. Cette sous-évaluation de l'abstention est constante : dans le sondage postélectoral de 1978, par exemple, on relevait 9 % d'abstentionnistes déclarés pour un taux réel de 16,7 %.

(5) La Commission nationale de Recensement a publié (*Le Monde*, 22 juin) les résultats rectifiés pour la France et l'outre-mer, mais non pour la seule France métropolitaine. Faute de disposer de ces données aux différents niveaux d'analyse (commune, circonscription législative, département), nous analyserons les résultats sans tenir compte des rectifications, au demeurant minimes (au plan des voix).

TABLEAU 3

Les résultats en France métropolitaine (1)

	Voix	% aux suffrages exprimés
Liste du Parti communiste (G. Marchais)	4 101 052	20,6
Liste d'extrême-gauche (A. Laguiller)	622 558	3,1
Liste du Parti socialiste et du MRG (F. Mitterrand)	4 726 346	23,7
Total gauche	*9 449 956*	*47,4*
Liste écologiste (S. Fernex)	886 902	4,5
Liste Emploi-Egalité-Europe (J.-J. Servan-Schreiber)	372 665	1,9
Liste d'Union pour la France en Europe (S. Veil)	5 453 457	27,4
Liste de Défense des intérêts de la France en Europe (J. Chirac)	3 203 761	16,1
Liste de Défense des intérêts professionnels (P. Malaud)	276 465	1,4
Total majorité	*9 306 348*	*46,8*
Liste eurodroite (J.-L. Tixier-Vignancour)	265 106	1,3
Total droite	*9 571 454*	*48,1*

(1) Avant rectification par la Commission nationale de Recensement.

de 1973 ou 1976. Sur ce plan, l'élection du 10 juin, première du genre, soumet une énigme puisqu'il faut bien lui chercher une référence extérieure. Or ce scrutin national autorise un double renvoi : le premier tour des législatives de 1978 ou le premier tour de la présidentielle de 1974.

Le débat n'est pas simplement académique. Si on retient la référence législative, il convient de parler de tassement de la gauche (47,4 % au lieu de 49,4 % il y a un an), de recul RPR (16,1 % au lieu de 22,6 %) et de succès de l'UDF (27,4 % contre 20,6 %). Si, à l'inverse, on privilégie la référence présidentielle, on relève alors un recul de la droite (48,1 % au lieu de 52,5 % il y a cinq ans) au profit principalement des écologistes (4,5 % contre 1,3 %), un tassement très sensible du courant giscardien (32,9 % en 1974) et un maintien de l'influence gaulliste (14,6 % pour M. Chaban-Delmas), à un niveau au demeurant très faible.

Au soir du scrutin et dans les analyses qui l'ont suivi, les journalistes et les observateurs ont privilégié le caractère *partisan* de l'élection euro-

TABLEAU 4

Les résultats de l'UDF et du RPR en 1978 et en
dans les circonscriptions RPR selon le type d'affronteme
(Moyenne de pourcentage des suffrages exprim

Type d'affrontement en 1978 (1er tour des élections législatives)	Nombre de circonscriptions	Résultats 1978		
		RPR	UDF	Ecart
Absence de candidat UDF	62	49,0		
Notoriété du candidat RPR très supérieure	36	39,5	13,7	+ 25,8
Notoriété du candidat RPR légèrement supérieure	22	32,6	20,3	+ 12,3
Notoriété du candidat RPR égale ou inférieure à celle du candidat UDF	22	29,2	20,7	+ 8,5
Ensemble des circonscriptions RPR	*142*	*41,0*	*9,8*	+ *31,2*

Source : Calculs établis à partir des

N.B. — On a classé en « notoriété très supérieure » les députés RPR sortants et en « notori
anciens députés, conseillers généraux ou maires d'un chef-lieu de canton.

péenne et sa proximité avec la consultation législative d'il y a un an. Réflexion faite, il n'est pas sûr que ce choix ait été le plus juste : la référence la plus significative paraît être l'élection présidentielle de 1974.

UDF ET RPR : UN AFFRONTEMENT PRÉSIDENTIEL

Au sein de la majorité, les élections législatives de 1978 avaient vu le RPR et l'UDF faire pratiquement jeu égal, les gaullistes gardant de peu leur primauté. Mais pour serré que fut le score global, il traduisait davantage une lutte entre notables qu'un affrontement entre deux courants politiques implantés sur l'ensemble du territoire. On avait pu noter alors (6) que les résultats des deux formations en cas de primaires dépendaient étroitement de la notoriété des candidats en présence, s'inversant presque exactement selon le camp du candidat le plus titré. Rien de tout cela ne se retrouve en 1979. Entre les deux principales listes de la majorité, les résultats sont sans ambiguïté : l'écart global est de 11,3 % ; dans 89 des 96 départements, la liste de Mme Veil devance celle de M. Chirac ; dans 59 d'entre eux, son avance est supérieure à 10 % des voix.

Les résultats de l'élection européenne ne sont pas liés à la distribution des voix aux élections législatives d'il y a un an. L'UDF connaît un recul systématique dans les départements où l'année dernière elle faisait ses meilleurs scores : — 19,7 % en Haute-Loire, — 15,4 % en Lozère, — 12,9 % dans le Calvados. Inversement, elle enregistre un véritable bond en avant là où elle était presque inexistante : 24,7 % au lieu de 3,5 % en Charente, 28,3 % au lieu de 9,1 % en Côte-d'Or, 26,3 % au lieu de 10,6 % dans les Alpes-de-Haute-Provence. Quant au RPR, il ne résiste pas à la liste UFE, y compris dans ses bastions. Dans 127 des 142 circonscriptions métropolitaines détenues par le RPR (7), le mouvement gaulliste est battu. Alors qu'en 1978 dans ces circonscriptions les résultats dépendaient étroitement de la notoriété comparée des candidats, ce facteur n'intervient que très peu en 1979 (tableau 4). Là où les résultats du RPR variaient entre 29,2 et 49 % des voix, ils s'établissent en 1979 entre 19,9 % et 20,9 % !

En réalité, les termes de référence doivent être modifiés : les résultats de la liste UFE s'ajustent très imparfaitement sur ceux de l'UDF ; en revanche la relation est étroite avec l'implantation du candidat Valéry Giscard d'Estaing, le 5 mai 1974, ainsi que le montre la figure 3 qui met en relation sous la forme d'un « nuage de points » les scores du courant giscardien à cinq ans de distance. En dépit de la différence de niveau, il y a identité de structure. Là où M. Giscard d'Estaing obtenait plus de 40 % des voix, la liste UFE se situe en règle générale au-dessus du seuil de 35 %.

(6) Voir Jérôme JAFFRÉ, L'électorat français en mars 1978, à paraître dans Howard PENNIMAN édit., *France at the polls II*

(7) J'ai exclu de l'analyse la 2e circonscription du Loiret dont les résultats publiés par *Le Monde* sont manifestement inexacts.

Seules exceptions à cet ajustement : les départements à forte clientèle personnelle. L'UFE améliore le score giscardien dans les départements « chabanistes » de l'Aquitaine et « royéristes » du Centre ; elle cède du terrain dans les départements « chiraquiens » du Limousin et de l'Auvergne. Au total, la distribution des suffrages de la liste de Mme Veil correspond assez fidèlement aux zones de force et de faiblesse du giscardisme présidentiel

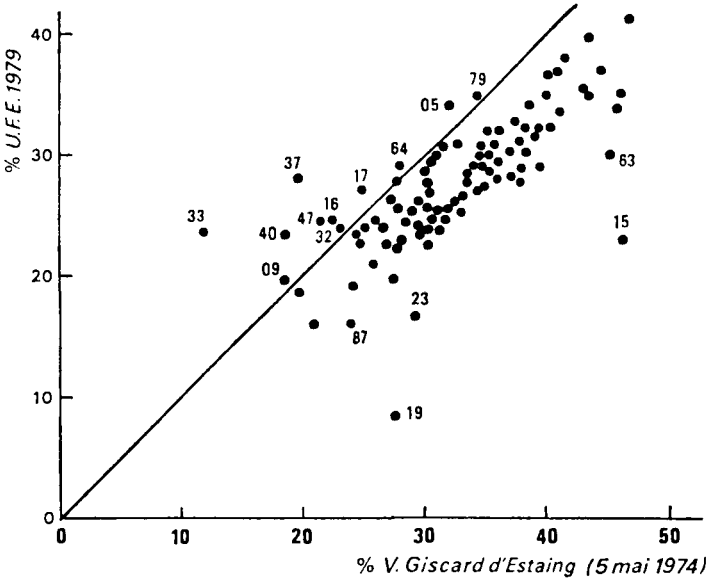


FIG. 3. — Corrélation entre le score de la liste UFE et le score de V. Giscard d'Estaing, le 5 mai 1974 (par départements) (pourcentage des suffrages exprimés)

et est, comme lui, calquée sur l'implantation traditionnelle de la droite en France (8).

En revanche, il est difficile de mettre en perspective les résultats de la liste DIFE. Aucune des clefs dont on est tenté de se servir — le score du RPR et de la droite en 1978, le score de M. Chaban-Delmas en 1974 ou du général de Gaulle en 1965 — ne se révèle véritablement opératoire. Dans 6 des 10 meilleurs départements du RPR en 1978, comme dans 6 des 10 premiers départements de la droite, la liste DIFE obtient moins de 20 % des suffrages exprimés. Il en est de même dans 8 des 10 meilleurs départements

(8) Sur la corrélation entre le score de V. Giscard d'Estaing au premier tour de l'élection présidentielle et l'implantation traditionnelle de la droite, je me permets de renvoyer à un article déjà ancien, La nouvelle droite électorale, *Revue socialiste*, 1974, n° 3, pp. 34-46.

de M. Chaban-Delmas et dans 9 des 10 départements où le général de Gaulle réalisait son meilleur score au premier tour de l'élection présidentielle de 1965.

En définitive, l'électorat que rassemble, le 10 juin, M. Chirac est indépendant du score obtenu par le courant gaulliste aux élections antérieures et assez étale sur le territoire national puisque dans 55 départements le pourcentage obtenu varie entre 14 et 18 % des suffrages. Comme jadis l'électorat de M. Chaban-Delmas, il apparaît avant tout tissé de fidélités personnelles. A la « Chabanie » qui comprenait le Sud-Ouest aquitain (Gironde, Landes, Dordogne, Charente, Pyrénées-Atlantiques, Lot-et-Garonne) et la Corse succède la « Chiraquie » composée du Limousin et des départements environnants (Corrèze, Haute-Vienne, Creuse, Cantal, Lot, Dordogne) auxquels il convient d'ajouter à nouveau la Corse et le 5e arrondissement de Paris.

Il n'en demeure pas moins vrai qu'à la différence de l'électorat de M. Chaban-Delmas, l'électorat de la liste DIFE n'est pas résiduel. En dépit de sa régionalisation et de son score assez étale, il conserve une structure et apparaît bien comme l'une des deux composantes de la droite. La liste de M. Chirac obtient ainsi un score *toujours supérieur* à sa moyenne nationale dans les 10 meilleurs départements de la droite en 1978 et un score *toujours inférieur* dans les 10 moins bons (sauf la Haute-Vienne et le Lot, situés dans la sphère d'influence régionale du député d'Ussel). En outre, si on calcule les résultats des circonscriptions RPR en fonction des générations successives des députés (tableau 5), on note que l'influence propre des notables, si elle est considérablement affaiblie, n'est pas annulée. Ce sont les députés dont l'implantation est la plus ancienne — et l'éloignement à la génération « chiraquienne » le plus grand — qui obtiennent les meilleurs résultats.

TABLEAU 5

Les résultats de la liste DIFE en 1979 dans les circonscriptions RPR selon la génération des députés

(Moyenne de pourcentage des suffrages exprimés)

Génération des députés RPR	Date de la première élection	Nombre de circonscriptions	Résultats de la liste DIFE
« Chiraquiens »	1978	37	19,2
« Pompidoliens »	1968 et 1973	34	20,5
Gaullistes	1958, 1962 et 1967	62	20,9
Elus sous la IVe République	Avant 1958	9	22,9

Source : Calculs établis à partir des résultats publiés par *Le Monde*, 13 juin 1979.

Au total, le RPR a perdu une large partie des bénéfices politiques durement conquis il y a un an. Mais pouvait-il en être autrement, en dépit des excès de campagne de son président, dès lors que l'instrument de mesure européen est plus proche d'une élection nationale et globale comme la présidentielle que d'une série d'élections personnalisées comme les législatives ? Echec de M. Chirac face à M. Giscard d'Estaing (par Mme Veil interposée) plutôt que du RPR face à l'UDF. Si le lecteur conservait un doute sur le choix de l'élection de référence, le recours aux sondages d'opinion suffirait à le lever. La sociologie des électorats UFE/DIFE s'éloigne de l'affrontement UDF/RPR de 1978 pour reproduire assez fidèlement — comme l'exemple des femmes et des personnes âgées le prouve (tableau 6) — la distribution des voix de l'élection présidentielle de 1974.

TABLEAU 6

Les résultats du courant giscardien et du courant gaulliste en 1974, 1978 et 1979 dans deux catégories socio-démographiques

(Pourcentage des suffrages exprimés)

	1974 Election présidentielle (1er tour)	1978 Elections législatives (1er tour)	1979 Election européenne
Les femmes :			
Courant giscardien	34	22	31
Courant gaulliste	16	24	15
Ecart	+ 18	— 2	+ 16
Les personnes agées de plus de 65 ans :			
Courant giscardien	43	27	42
Courant gaulliste	13	28	16
Ecart	+ 30	— 1	+ 26

Source : SOFRES, sondages postélectoraux réalisés pour *Le Nouvel Observateur*.

La victoire de la liste de Mme Veil est donc celle du Président de la République et non pas celle de l'UDF. Un sondage inédit de la SOFRES (tableau 7) montre bien que la popularité du giscardisme dans la bataille européenne est d'autant plus forte qu'elle est mesurée sur un sigle non partisan et en faisant intervenir le nom de sa tête de liste. Captant l'élec-

torat légitimiste et empêchant la sympathie à l'égard du courant socialiste de se transformer en bulletins de vote, la liste UFE s'apparente davantage au giscardisme présidentiel qu'au giscardisme partisan.

TABLEAU 7

Le degré de sympathie à l'égard des quatre grands partis politiques et des quatre grandes listes en présence

(en %)

Question. — Quand vous pensez aux positions des partis politiques sur l'Europe, de quel parti vous sentez-vous le plus proche ou, disons, le moins éloigné ?	Ensemble de la population	*Question.* — Parmi ces quatre grandes listes, quelle est celle pour laquelle vous avez le plus de sympathie ?	Ensemble de la population
Le Parti communiste	18	La liste du Parti communiste dirigée par G. Marchais	18
Le Parti socialiste	31	La liste du Parti socialiste dirigée par F. Mitterrand	27
L'UDF	23	La liste d'Union pour la France en Europe dirigée par S. Veil	28
Le RPR	14	La liste de Défense des intérêts de la France en Europe dirigée par J. Chirac	14
Autre parti	1	Aucune des quatre	5
Sans opinion	13	Sans opinion	8
	100		100

Source : SOFRES, Enquête inédite, 24-26 mai 1979.

A GAUCHE : LA NATIONALISATION DES COMPORTEMENTS ÉLECTORAUX

A gauche, il est malaisé de procéder à une analyse similaire pour les deux grandes composantes. A deux reprises, en effet, en 1965 et en 1974, socialistes et communistes se sont entendus pour présenter un candidat unique, M. Mitterrand. Quant au scrutin de 1969, il interdit l'analyse en raison de la volatilisation momentanée de l'électorat socialiste. Pour

s'interroger sur la nature de l'élection européenne et sa parenté avec les autres types de scrutin, il convient donc de considérer *globalement* le score de la gauche. Si on examine ses résultats dans les zones de force et de faiblesse (tableau 8) il est clair que dans le processus de nationalisation des comportements électoraux, 1979, caractérisé par un recul important dans les fiefs, est plus proche de l'élection présidentielle que des élections législatives. En outre, le coefficient de corrélation des rangs par départements, entre 1974 et 1979, s'élève à 0,92, score à peine inférieur au coefficient observé entre 1978 et 1979 (0,95), alors qu'on connaît dans ce test statistique le poids de la chronologie et qu'on aurait pu penser que les conquêtes locales de la gauche, ces trois dernières années, modifieraient profondément la répartition nationale de ses suffrages. Le coefficient 1974-1979 est d'autant plus élevé que les départements à forte clientèle personnelle — hier « chahanistes » et « royéristes », aujourd'hui « chiraquiens » — comptent pour beaucoup dans le calcul : la Gironde passe ainsi de la 61e à la 22e place, les Landes de la 44e à la 16e, l'Indre-et-Loire de la

TABLEAU 8

Les résultats de la gauche depuis 1973 dans ses zones de force et dans ses zones de faiblesse

(Pourcentage des suffrages exprimés)

	1973 (Elections législatives 1er tour)	1974 (Election présidentielle 1er tour)
Les 10 départements les plus favorables à la gauche	61,6	56,0
Les 10 départements les moins favorables à la gauche	27,5	33,4
Ecart	34,1	22,6

	1978 (Elections législatives 1er tour)	1979 (Election européenne)
Les 10 départements les plus favorables à la gauche	62,3	57,4
Les 10 départements les moins favorables à la gauche	35,0	34,0
Ecart	27,3	23,4

85e à la 49e, en sens inverse la Corrèze recule du 13e rang au 35e. Dernier élément d'appréciation tiré des sondages d'opinion : au fil des mois, les intentions de vote en faveur de la gauche à l'élection européenne déclinent (de 53 % en novembre 1978 à 47 % au début du mois de juin), s'établissant très exactement au niveau virtuel d'une élection présidentielle (9), à bonne distance des intentions de vote en cas d'hypothétiques élections législatives (entre 51 et 52 % des voix) telles qu'elles ont été mesurées par la SOFRES au cours de cette période, dans un sondage inédit.

A dix ans d'intervalle, le vote communiste à l'élection européenne marque une analogie frappante avec l'élection présidentielle de 1969. Entre 1978 et 1979, la géographie des gains du PC est voisine des progrès de Jacques Duclos entre 1967 et 1969 (10). Même avancée dans les départements où la droite est en position de force (alors qu'aux législatives, le PS y est seul à progresser), même mouvement de gains dans le sud du Massif central et les départements en bordure pyrénéenne !

L'ÉCHEC DU PARTI SOCIALISTE EST CELUI DES SOCIALISTES

A l'aune d'une élection présidentielle, le recul du Parti socialiste (23,7 % au lieu de 24,9 % il y a un an) est moins surprenant qu'il n'y paraissait de prime abord. Il est, pour ses dirigeants, tout aussi préoccupant. Pour l'expliquer, ceux-ci ont tour à tour incriminé les abstentionnistes, les radicaux de gauche et les écologistes. Si la remarque touchant au surcroît d'abstention a, on l'a vu, sa part — modeste — de vérité, le procès intenté à l'allié radical de gauche est peu élégant et bien mauvais : dans les circonscriptions détenues par le MRG, le recul moyen (— 4 %) est exactement le même que dans les circonscriptions socialistes. Contre-épreuve : dans les 20 circonscriptions où un socialiste élu en 1978 devait au premier tour affronter en primaire un candidat radical de gauche, la perte en 1979 est moins importante (— 3,6 %) que le recul global dans les 103 circonscriptions socialistes (— 4 %) ! Dernière remarque, celle concernant les écologistes est plus probante : dans les villes de plus de 30 000 habitants où *il n'y avait pas* de candidat écologiste en 1978, le PS perd 2,7 %

(9) Dans le sondage Louis-Harris France réalisé entre le 16 et le 19 mai 1979 et publié par *L'Express* le 26, la gauche obtient 47 % des intentions de vote dans l'hypothèse d'un premier tour d'élection présidentielle.

(10) On peut sur ce point comparer la carte des gains du Parti communiste entre 1967 et 1969 publiée par Jean RANGER (*Revue française de Science politique*, avril 1970, p. 328) et la carte de l'évolution communiste entre 1978 et 1979 publiée par *Le Monde*, le 20 juin 1979. Si le parallélisme des gains est frappant, des différences apparaissent cependant : les gains du PC en 1979 dans le Calvados, l'Indre-et-Loire et le Territoire de Belfort n'existaient pas en 1969. Inversement, il y a aujourd'hui recul dans le Jura alors que J. Duclos y progressait il y a dix ans. Enfin, dans la même série des consultations la répartition et l'ampleur des pertes sont assez sensiblement différentes.

des voix mais il est juste de dire que là où les écologistes étaient déjà présents (11), le PS recule quand même (— 1,3 %).

En réalité, c'est en lui-même que le Parti socialiste doit rechercher les causes de sa stagnation. Elle obéit à un double mécanisme : dans ses anciennes « terres de mission », sa capacité de progression semble stoppée, dans ses fiefs, sa capacité de conservation est à nouveau entamée. Dans les 22 départements où le Parti socialiste avait gagné entre 1967 et 1978 plus de 10 % des suffrages, il y a recul entre les dernières élections législatives et l'élection européenne dans 19 cas. Le tableau 9 présente les exemples les plus frappants de ce mouvement de retrait. On avait déjà noté le phénomène en analysant les élections cantonales de 1979 (12) : après avoir mené à bien ces dernières années un processus d'implantation à un haut niveau d'influence sur l'ensemble du territoire, le PS paraît désormais marquer le pas et ne pas réussir à dépasser un certain seuil de voix (environ 25 % des suffrages).

TABLEAU 9

Le recul socialiste en 1979 dans 6 départements de forte progression socialiste entre 1967 et 1978

(Pourcentage des suffrages exprimés)

Départements	1967 (1er tour) FGDS	1973 (1er tour) UGSD	1978 (1er tour) PS + MRG	1979 liste PS-MRG	Ecart 1979-1978
Ille-et-Vilaine	12,5	16,5	26,2	23,7	— 2,5
Maine-et-Loire	10,3	16,9	23,8	22,6	— 1,2
Mayenne	6,6	22,8	28,2	22,4	— 5,8
Vienne	6,6	22,1	29,1	25,9	— 3,2
Meuse	12,9	26,7	29,9	25,8	— 4,1
Savoie	10,0	23,3	32,2	24,2	— 8,0

A cela s'ajoute le recul du PS dans ses zones de force. Ce phénomène de tassement est bien entendu inscrit dans la logique nationalisatrice du scrutin mais il est sensiblement plus marqué pour les socialistes que pour les communistes. Dans ses 10 meilleurs départements, le PC atteint 32,1 % des voix en 1978 puis 31,7 % en 1979 (— 0,4 %) ; de son côté, le Parti

(11) Notons au passage que le progrès des écologistes ne tient pas *seulement* à une politique de présence accrue : dans les villes de plus de 30 000 habitants où ils étaient déjà présents en 1978, les écologistes obtiennent 5,6 % des suffrages exprimés au lieu de 4,9 % il y a un an.

(12) Jérôme JAFFRÉ, Le Parti socialiste poursuit-il sa progression ?, *Le Matin*, 24 mars 1979.

socialiste, dans ses fiefs, obtient respectivement, 35,6 % et 31,8 % (— 3,8 %). Dans la quasi-totalité des circonscriptions qu'il détient (13) — 92 sur 103 — le PS recule. La baisse moyenne est de 4 % contre 1,2 % sur l'ensemble du territoire ; elle est d'autant plus forte que le niveau d'implantation était élevé (tableau 10), atteignant près de 7 % là où les socialistes représentaient, il y a un an, plus de 35 % des voix.

TABLEAU 10

Les résultats du Parti socialiste en 1978 et en 1979 dans les circonscriptions socialistes selon le niveau d'implantation

(Moyenne de pourcentage des suffrages exprimés)

Niveau d'implantation (1er tour des élections législatives de 1978)	Nombre de circonscriptions	Résultats 1978 PS + MRG	Résultats 1979 liste PS-MRG	Ecart
+ 35 %	32	38,8	32,2	— 6,6
32,5 à 35 %	17	33,9	28,5	— 5,4
30 à 32,5 %	28	31,0	28,2	— 2,8
— 30 %	26	27,2	26,1	— 1,1
Ensemble des circonscriptions socialistes	103	33,0	29,0	— 4,0

Source : Calculs établis à partir des résultats publiés par *Le Monde*, 15 juin 1979.

Le PS — ancré à gauche, combatif, rénové, militant — conserve donc les traits de la social-démocratie (14). Fort de ses conquêtes locales, municipales et cantonales, il est un parti de notables, bénéficiant dans les scrutins personnalisés d'une clientèle dont il parvient difficilement à transposer les suffrages dans les scrutins nationaux et globaux. Il n'y a pas grands risques à parier que le phénomène se reproduira, peut-être même amplifié, en 1981 lors de l'élection présidentielle. Si cette analyse est juste, il n'y a pas dès lors contradiction entre les scores du Parti socialiste aux différentes élections mais hiérarchie, en fonction de la plus ou moins grande intervention des élites locales : 29 % aux élections cantonales (en mars 1979), 25 % aux élections législatives, 23,7 % à l'élection européenne.

(13) J'ai exclu de l'analyse la 1re circonscription des Deux-Sèvres dont les résultats publiés par *Le Monde* sont très probablement inexacts.

(14) On relira sur ce point l'article de Frédéric BON et Jean RANGER, La gauche électorale, *Politique aujourd'hui*, février 1973, pp. 89-112.

UNE PARTIE NULLE ?

L'élection européenne serait-elle en fin de compte, tout comme le référendum d'il y a sept ans, une partie nulle (15) ? Certes non : plus proche d'une présidentielle que des législatives, elle est riche de trois enseignements en vue de l'échéance de 1981. A droite, le RPR n'est pas en mesure de concurrencer dans un scrutin dont sont exclus les notables le courant giscardien, au faîte de sa puissance. Hors l'Elysée point de salut ! Pour M. Chirac, sauf crise dramatique, il faudra attendre le retrait de M. Giscard d'Estaing pour prétendre aux plus hautes destinées. A gauche, l'avance du Parti socialiste sur le Parti communiste est d'environ 2 points. C'est suffisant mais ce n'est pas considérable et il y aurait bien des risques, pour le parti de M. Mitterrand, à laisser venir, par dépit ou amertume, une candidature radicale de gauche.

Le scrutin européen confirme enfin le changement du rapport des forces politiques : le partage droite/gauche situé à 53/47, le 5 mai 1974, est stabilisé depuis deux ans à 50/50. Parmi les reculs, celui-là est bien le plus significatif. Pour aucun candidat, ni même pour le Président sortant, il n'y a d'élection acquise à l'avance. Tout dépendra au second tour, pour autant que le candidat socialiste y parvienne, de la discipline de vote comparée des communistes et des « chiraquiens ».

Scrutin sans enjeu ni passion, l'élection européenne n'est donc pas sans lendemains. Elle apporte, à notre connaissance, moins sur une bataille sans objet que sur la lutte sans merci de 1981.

(15) Pour reprendre l'expression de Jean RANGER, Le référendum du 23 avril : une partie nulle, *Politique aujourd'hui*, septembre 1972, pp. 3-15.

ALAIN KREMER

Référence politique et référence nationale

Eléments pour un bilan de la pratique politique à l'Assemblée des Communautés européennes

Les Communautés européennes présentent à maints égards des caractéristiques tout à fait originales par rapport aux autres organisations internationales mondiales ou régionales. Elles sont ainsi dotées d'institutions qui participent, chacune avec des compétences et des pouvoirs propres, aux plans de l'exécutif, du législatif et du judiciaire, à un processus décisionnel au terme duquel sont édictées des normes de droit dont certaines sont directement applicables dans les Etats membres.

L'Assemblée, pour sa part, a été, en 1979, la première et est actuellement toujours la seule assemblée internationale constituée d'élus détenant leur mandat du suffrage universel direct. Jusqu'à cette date, le mode de désignation de ses membres était identique à celui en vigueur pour d'autres Assemblées parlementaires internationales, telles que par exemple celles du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe occidentale : ils étaient désignés en leur sein par les Parlements nationaux.

Mais dès avant l'élection de ses membres au suffrage universel direct, l'Assemblée se distinguait sur un aspect important de son organisation fonctionnelle. En effet, l'élément moteur a, dès l'origine, été constitué par l'activité de groupes politiques transnationaux et non par les délégations nationales, comme c'est généralement le cas dans les autres Assemblées internationales.

Une telle situation se traduit de manière concrète dans la vie et les travaux de l'Institution, la manifestation la plus évidente

étant que, dans l'hémicycle, ses membres siègent par groupes politiques. Cependant, il ne faudrait pas croire que le facteur national soit totalement absent lors des votes ou décisions diverses. Si le rôle des groupes politiques est consacré par les textes et, inversement, si ces textes ne font aucune place aux délégations nationales, dans la réalité, deux composantes — affinités politiques et origine nationale — se combinent, souvent de manière très subtile, pour déterminer le comportement des membres.

On esquissera ici quelques-uns des éléments d'un bilan de la pratique politique de l'Assemblée en fonction de ces deux références possibles. On verra s'il ne convient pas de nuancer le postulat largement proclamé et communément admis selon lequel l'appartenance à un groupe politique est le critère déterminant dans la prise de décision des membres de l'Assemblée.

Il faudra aussi se demander dans quelles conditions et pour quelles raisons peut jouer la référence nationale malgré l'absence de rôle reconnu aux délégations dans l'organisation fonctionnelle de l'Assemblée. Enfin, il conviendra également de voir dans quelle mesure l'élection au suffrage universel direct a modifié fondamentalement le comportement des élus dans leurs décisions par rapport à ces deux références possibles.

L'importance du rôle des groupes politiques dans le fonctionnement de l'Assemblée des Communautés européennes n'est plus à démontrer. C'est là une réalité qui remonte aux débuts de l'Assemblée commune de la CECA.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler la manière dont s'est posée dès l'origine la question du rôle respectif des délégations nationales et des groupes politiques. Il faut admettre qu'il aurait été difficile de donner aux deux la même importance dans l'organisation fonctionnelle de l'institution, en la reconnaissant dans les textes (essentiellement le Règlement de l'Assemblée). La confusion et des conflits seraient inévitablement nés d'une telle situation. Ainsi il aurait été peu réaliste de leur accorder concurremment et de manière durable le pouvoir, par exemple de proposer des candidatures (1) aux diverses fonctions (membres du Bureau et des Commissions), d'actionner la procédure (demande de vote par appel nominal, etc.) ou de procéder à la répartition interne des temps de parole des

(1) Sans que soit exclu le dépôt individuel de candidatures, ce qui porterait atteinte à la liberté des membres de l'Assemblée.

orateurs. Sans que cette argumentation ait été explicitement formulée en séance, la raison imposait néanmoins qu'un choix fût opéré entre les deux articulations fonctionnelles possibles. En fait l'impulsion dans un sens plutôt que dans l'autre vint du plan politique où deux thèses s'opposaient, l'une « supranationale », très largement majoritaire, l'autre qui refusait l'idée de supranationalité et tous les abandons qu'elle y associait.

L'objectif de ceux qui ont été à l'origine de l'Europe communautaire, était de parvenir à une construction qui transcenderait les Etats. Il convenait par conséquent d'éliminer toute référence nationale qui, par la force des choses, serait contraire à cet objectif ou qui constituerait un obstacle à sa réalisation.

Il fallait pourtant bien commencer cette construction avec les éléments dont on disposait alors, et l'élément essentiel était très logiquement la composante nationale : le traité instituant la CECA avait été signé par des Etats dont les Parlements désignaient en leur sein les membres de l'Assemblée commune qui constituaient par conséquent des délégations nationales. C'était donc de cette référence nationale qu'il fallait partir.

Celle-ci n'a pas manqué d'être combattue dès les premiers jours. L'Assemblée commune de la CECA a tenu sa session d'ouverture du 10 au 13 septembre 1952, ses 78 membres siégeant par ordre alphabétique. Selon P. J. G. Kapteyn, il faut y voir « la volonté de l'Assemblée d'éviter sa cassure en groupes nationaux » (2). La première tâche de l'Assemblée, le 10 septembre 1952, fut de nommer une commission provisoire pour ...élaborer un projet de Règlement. Les membres de cette Commission furent désignés selon une clé de répartition par nationalités et les candidatures présentées par chaque délégation nationale en ce qui la concernait. Dès le lendemain, à l'occasion de l'examen des articles du projet de Règlement relatifs à l'élection du Bureau, se posait pour la première fois la question des représentations nationales : le Rapporteur de la Commission provisoire du Règlement proposa au nom de celle-ci un texte aux termes duquel le Bureau serait composé d'un président et de cinq vice-présidents. Il déclara à ce propos : « la Commission a estimé que, tout en soulignant que, dans une Assemblée supranationale comme la nôtre, c'est aux titres des candidats et non à leur nationalité qu'il convenait d'avoir égard, il était cependant logique et raisonnable de donner la possibilité à l'Assemblée de composer son

(2) P. J. G. KAPTEYN, *L'Assemblée commune de la CECA*, Europa Institut de l'Université de Leyde, p. 65.

Bureau de telle manière que chaque Etat membre y ait un de ses nationaux » (3).

L'appréciation restrictive à l'égard des représentations nationales n'était pas négligeable. Un autre orateur déclara qu'il considérait comme une grave erreur que chaque pays membre ait son propre représentant au Bureau, poursuivant que l'on introduisait ainsi « une tendance nationale, un élément national » dans la structure de l'Assemblée, élément qu'il aurait précisément voulu voir absent.

Plus tard, M. Paul Reynaud devait déclarer : « J'ai combattu au sein de la Commission d'organisation la notion que je considère comme réactionnaire de nationalité » (4).

L'élection pour la présidence de l'Assemblée n'opposa que deux candidats, l'un socialiste, l'autre démocrate chrétien, qui représentaient à ce moment les deux seules tendances politiques structurées à l'Assemblée, la tendance libérale étant plus composite. Le scrutin, sur 69 votants et 68 suffrages exprimés, donna 38 voix à M. Spaak, socialiste belge, contre 30 à M. von Brentano, démocrate chrétien allemand. Le vote ayant eu lieu à bulletins secrets est délicat à interpréter (5). Selon P. J. G. Kapteyn, le nombre de voix recueillies par M. von Brentano semble indiquer qu'un certain nombre de représentants des partis chrétiens au sein de l'Assemblée (38) n'ont pas voté pour lui. H. Krämer, cité par P. J. G. Kapteyn, assure que tous les socialistes ont voté pour M. Spaak comme socialiste et que la plupart des « latins » ont voté pour lui comme représentant des peuples de langue française (6). On ne peut guère tirer de conclusions valables de cette occasion qu'ont eue les nationalités et les affinités politiques de se mesurer. Il semble que, dans un cas, les affinités politiques aient bien joué et qu'elles aient été renforcées par les sensibilités nationales et qu'inversement, dans l'autre cas, ces sensibilités nationales aient prévalu sur les affinités politiques. Il serait cependant hasardeux de conclure à la prépondérance de l'une des références sur l'autre.

Le problème de la dualité entre nationalités et affinités politiques s'est posé à nouveau au moment de la constitution des commissions, le 10 janvier 1953. L'avantage allait encore être aux premières,

(3) *JO*, CECA, Débats de l'Assemblée commune, Séance du jeudi 11 septembre 1952, p. 7.

(4) *JO*, CECA, Débats de l'Assemblée commune, Séance du 10 janvier 1953, p. 146.

(5) Au moment de leur constitution officielle en juin 1953, les groupes politiques comprenaient 11 membres pour le groupe des libéraux et apparentés, 38 membres pour le groupe démocrate chrétien et 23 membres pour le groupe socialiste.

(6) P. J. G. KAPTEYN, *ibid.*, p. 95.

mais le souci de tenir compte des secondes était déjà une obligation faite par le Règlement. En effet, l'Assemblée décida que dans les quatre commissions, les nationalités seraient représentées à la proportionnelle. Quant aux tendances politiques, le Règlement exprimait le simple vœu qu'elles soient réparties de manière « équitable » au sein des commissions.

L'étape suivante allait être l'organisation des groupes qui furent expressément reconnus dans le Règlement, le 16 juin 1953. Les 20 et 23 juin, trois groupes (7) se constituèrent officiellement par une déclaration remise au président de l'Assemblée. Ces groupes « eurent aussitôt une vie propre et leur activité ne fit que croître. Installés dans des locaux qui leur étaient spécialement affectés, disposant d'un secrétariat reconnu par le Secrétariat de l'Assemblée, réunis avant chaque débat important en séance publique, appelés en la personne de leur président, à donner leur avis au moment des délibérations du Bureau, représentés au sein du Comité des Présidents, (...) les groupes politiques prirent une importance capitale (...). Dans la procédure de nomination des commissions et non sans que des heurts assez sérieux se produisent justement avec certaines délégations nationales désireuses d'effectuer les désignations, ils obtinrent d'être appelés à dresser la liste des candidats sauf à la réviser, sous le contrôle du Bureau, afin que soit respecté le quota des nationalités, dans la mesure, toutefois, où ce dernier n'est pas transgressé d'un commun accord » (8).

On pourrait poursuivre étape par étape l'examen du développement des groupes politiques. Ce n'est pas notre propos ici. Il s'agissait seulement de voir comment, dès l'origine, ils ont en quelque sorte pris le relais des nationalités. On en donnera un dernier exemple. On a vu plus haut comment avait été prévue, dans le Règlement, une disposition permettant que chaque Etat membre ait un représentant au Bureau et que les candidatures avaient, en 1953, été présentées par les délégations nationales. L'Assemblée décida le 25 mars 1955 que le groupe auquel appartient le membre dont le siège au Bureau serait devenu vacant, devrait procéder à la désignation d'un candidat. Ainsi, les groupes se voyaient investis d'une tâche qui avait été du ressort des délégations nationales. La tendance ira croissant et sera irréversible.

La prépondérance des groupes politiques sur les nationalités

(7) Groupe démocrate-chrétien, groupe socialiste et groupe des libéraux et apparentés.

(8) Jean LYON, *L'Assemblée commune de la CECA*, p. 29.

étant acquise, il faut s'interroger sur les effets et les manifestations de cette situation.

La première conséquence de cette prépondérance a été que chaque groupe dans ses décisions a constamment dû prendre en compte la référence nationale de ses membres.

Ainsi, pour les désignations de candidats à diverses fonctions (Bureau, Commissions), un équilibre a toujours dû être trouvé au sein de chaque groupe de manière à rendre possible un équilibre au niveau de toute l'Assemblée. Parfois, les groupes tiennent compte de considérations extérieures à l'Assemblée elle-même. Ceci est le cas pour l'élection du Président où la désignation des candidats s'est toujours effectuée en tenant compte, au moment donné, de l'appartenance politique et de la nationalité des présidents des Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'UEO, afin qu'une tendance ou une nationalité ne soit pas surreprésentée. Dans la désignation des rapporteurs, le critère de nationalité intervient beaucoup moins que celui d'appartenance politique ou de spécialisation du rapporteur dans le domaine considéré. Le critère de nationalité peut intervenir lorsque le rapport concerne plus particulièrement un Etat membre ou un secteur caractéristique, important ou sensible de son activité économique.

Au niveau des travaux de l'Assemblée, des situations très diverses se présentent et on doit préciser ces notions de références politiques et nationale.

Bien entendu, la constitution de groupes politiques se réalise sur la base de conceptions et de thèmes communs, l'objectif étant de déboucher sur l'action politique. Celle-ci passe préalablement par la détermination de positions communes sur les questions concrètes qui sont posées.

A cet égard, les groupes supranationaux ont à faire face à plus de difficultés que les groupes existant dans les Parlements nationaux. En effet, ils sont nécessairement moins homogènes dans la mesure où ils sont constitués de représentants venant de partis qui, dans leurs pays, peuvent participer au Gouvernement ou être dans l'opposition.

C'est là qu'intervient la référence nationale sous son double aspect de référence à un parti politique national avec tout le contenu de sa situation à un moment donné dans son pays et de référence de nationalité indépendamment de toute considération politique.

Si on considère dans une vue d'ensemble l'activité de l'Assemblée, c'est bien le rôle moteur des groupes politiques qui émerge. Dès lors, il est communément admis que la référence politique est l'élément

prioritaire qui détermine la position des membres de l'Assemblée dans leurs prises de déeision, c'est-à-dire essentiellement lors des votes.

Dans la réalité, ce postulat est souvent pris en défaut. En effet, il apparaît à l'examen des débats en séance publique que la discipline de vote est d'autant moins respectée par les membres des groupes que le débat porte sur un sujet délicat. Cette constatation n'est pas originale et on peut la faire pour n'importe quelle Assemblée parlementaire. Ce qui est original c'est que dans ce type de cas à l'Assemblée des Communautés européennes, tous les clivages réapparaissent comme si les groupes n'avaient pas existé.

L'exemple le plus flagrant à cet égard est donné chaque année au printemps au moment du débat et du vote sur les prix agricoles. On voit apparaître non pas seulement des positions par nationalités, mais, à l'intérieur de chaque nationalité, des positions qui sont prises par référence au contexte et à la situation politiques dans le pays concerné, c'est-à-dire selon que le parti national auquel appartient le représentant est au Gouvernement ou dans l'opposition. On peut arriver à l'une de ces situations étonnantes citées par J. Fitzmaurice (9) d'un parlementaire allemand qui, devant l'Assemblée, demande à son ministre de l'agriculture en sa qualité de président du Conseil des Communautés de faire preuve d'une attitude plus communautaire, mais qui lui reproche, une fois de retour dans son pays, de ne pas assez défendre les intérêts des agriculteurs nationaux. Le même type de comportement se retrouve fréquemment lors du débat et du vote sur le budget communautaire.

La question qui vient immédiatement à l'esprit est de se demander si à la lumière de ces exemples, le critère de nationalité n'est pas en réalité un facteur de divisions. Les apparences le laissent supposer. En fait, si la référence nationale est suffisamment forte pour ne pas être tue, il faut admettre qu'elle va au-delà de l'expression d'un simple sentiment d'égoïsme national. Malgré les apparences, la référence politique se révèle donc moins déterminante qu'on ne l'admet en général. Le fait qu'elle ne joue pas ou pratiquement pas dans les débats et dans les votes qui ont un enjeu autre que purement philosophique est peut-être une manifestation du manque de cohésion des affinités politiques au plan européen.

Les exemples cités ci-dessus sont également valables depuis l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct en 1979. Une différence fondamentale cependant est intervenue qui risque de

(9) J. FITZMAURICE, *The Party Groups in the European Parliament*, p. 74.

modifier considérablement les comportements à savoir que les membres de l'Assemblée désormais élus à la proportionnelle au scrutin de liste nationale et par conséquent, n'ayant pas les mêmes rapports avec leur électorat que des élus d'une circonscription traditionnelle, auront moins tendance à se laisser influencer par les conditions locales.

La volonté manifestée à l'Assemblée des Communautés européennes, et cela dès son origine, d'articuler son organisation fonctionnelle autour de groupes supranationaux n'a fait que se développer et se renforcer. Cette même volonté a tendu à faire disparaître au maximum toute référence nationale. L'expérience montre que les affinités politiques, malgré la place et le rôle qu'elles jouent à travers les groupes, n'ont pas encore totalement réussi à prendre en compte tous les éléments d'une construction communautaire dont la référence nationale ne peut être totalement absente.

SIMONE VEIL

Bilan critique, réponses à Mario Bettati

1. Assemblée ou Parlement ?

Mario BETTATI. — *Le mot et la chose, tout d'abord. Deux expressions correspondent à deux attitudes politiques. Simone Veil, vous considérez-vous comme Président de l'*Assemblée *européenne, à laquelle vous fûtes candidate, selon la terminologie officielle utilisée par le gouvernement français, ou du* Parlement européen *ainsi autoqualifié par sa résolution du 20 mars 1958, contrairement aux traités ?*

Cette terminologie ne constitue-t-elle pas une violation — certes mineure, mais violation tout de même — des traités en vigueur ?

Simone VEIL. — Il n'est pas contestable que le terme utilisé par les traités instituant les Communautés européennes est celui d' « Assemblée » et non celui de « Parlement », mais, depuis plus de vingt ans, le terme de Parlement européen a pris valeur d'usage aussi bien au sein de l'Institution elle-même que dans tous les pays de la Communauté, sauf la France.

Dans ces conditions, si le président nouvellement élu le 17 juillet 1979 avait utilisé exclusivement le terme « Assemblée » et non celui de « Parlement », il est bien évident que cette pratique aurait pris, à l'égard de tous les membres de l'Institution, une signification particulière. J'ajoute que le terme de « Parlement » s'est tellement

imposé qu'à Strasbourg, tous les panneaux indicateurs implantés sur la voie publique portent le terme de « Parlement européen ». De même, le drapeau officiellement utilisé dans de nombreuses occasions, le papier à lettres et même la vaisselle portent le signe « PE » ou « EP ». Toutes ces indications sont la preuve évidente d'un usage, d'ailleurs reconnu également par les membres de la Commission exécutive de Bruxelles ainsi que par tous les ministres au sein du Conseil, à l'exclusion du ministre français.

Si l'on veut dépasser le stade de l'usage pour faire de la sémantique juridique, on peut observer tout d'abord que le seul terme exact est celui d' « Assemblée » et non ceux d' « Assemblée européenne » ou d' « Assemblée de Strasbourg », fréquemment utilisés en France.

Quant à la portée juridique de l'un ou l'autre terme, il convient, me semble-t-il, de faire observer que l'utilisation du terme n'est pas l'utilisation que certains veulent bien lui reconnaître.

Si l'on se réfère au dictionnaire Robert, on peut lire qu'un Parlement est une assemblée de gens qui discutent et qui délibèrent. En France, très longtemps, le Parlement a été une institution judiciaire et non législative, et ce n'est que récemment, dans la pratique courante, que le terme de « Parlement » a désigné son Assemblée législative. C'est d'ailleurs dans la pratique britannique du terme « Parliament », qui désignait la Chambre des Communes et la Chambre des Lords, que l'on en est venu à accorder cette valeur au terme « Parlement ». Or, les Anglais, qu'il s'agisse des membres de notre Assemblée ou de l'appellation courante au Royaume-Uni, emploient toujours ce terme de « European Parliament ».

2. Conquêtes progressives de pouvoirs ou verrous institutionnels ?

Vous présidez, Madame, une Assemblée dont les pouvoirs formels sont sans doute rigoureusement identiques à ceux de la « législature » antérieure mais qui, du fait de l'élection directe, dispose d'un surcroît de légitimité démocratique. Certains, comme Michel Debré, le redoutaient avant juin 1979, d'autres,

comme Gaston Thorn ou Willy Brandt, le souhaitaient et envisageaient même une évolution vers une Assemblée constituante, sorte d'Etats généraux européens susceptibles d'exiger immédiatement, ou demain, une révision des traités consacrant un accroissement des pouvoirs.

Cette analyse est sans doute excessive et les verrous institutionnels et politiques me semblent, pour l'instant, empêcher une telle mutation de la Communauté.

En revanche la pratique de l'Assemblée, depuis juin 1979, et de son président plus récemment, me paraît davantage animée d'une stratégie de conquêtes progressives, une manière de « politique des petits pas » que l'on a vu à l'œuvre lors des débats budgétaires et que l'on interprète, non sans raison, comme un mouvement de « grignotage » à l'égard du Conseil. La résolution du 13 décembre 1979 rejette le budget 1980 dans son ensemble, votre décision du 23 décembre 1980 « arrête » le budget rectificatif de 1980 en se fondant sur une interprétation formelle des textes (la délibération, même infructueuse du Conseil vous paraissant une formalité suffisante et accomplie pour considérer la procédure comme « achevée »). Les deux rapports adoptés en janvier 1981 proposent de « forcer le blocus du Conseil » dans ce domaine.

On a le sentiment que l'Assemblée européenne veut démontrer qu'elle dispose, avec la sanction budgétaire, d'une arme de dissuasion considérable qu'elle est décidée à utiliser chaque fois qu'une politique du Conseil ne lui semble pas satisfaisante.

On se demande finalement si l'objectif visé par l'Assemblée n'est pas d'amener le Conseil à céder avant *ou du moins à tenir compte de l'avis de l'Assemblée avant la décision devant entraîner des dépenses ?*

Dans l'affirmative n'est-on pas en présence d'un pouvoir législatif indirect, naissant, analogue à celui du premier Parlement britannique ? En d'autres termes, estimez-vous que dans le futur les Etats membres accepteront, par la voie coutumière, un véritable pouvoir législatif supranational souverain ? Le souhaitez-vous ?

Simone VEIL. — Il est tout à fait exact qu'une divergence de conception s'est manifestée lors de l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée, entre deux courants, l'un personnifié en France par Michel Debré, l'autre si vous voulez par Gaston Thorn et Willy Brandt mais recouvrant en fait dans certains pays comme l'Allemagne, l'Italie, la Belgique un quasi-consensus national.

En réalité, cette divergence n'est qu'un prolongement de la querelle institutionnelle qui oppose depuis la déclaration de Robert Schuman, les tenants d'une Europe d'inspiration supranationale et les partisans d'une Europe intergouvernementale.

Ces divergences se sont toujours manifestées au sein même de l'Assemblée, bien avant l'élection au suffrage universel direct. Mais dans la mesure où l'on ne parlait guère de l'activité et des prises de position de l'Assemblée aussi longtemps qu'elle était constituée par des représentants des parlements nationaux, on n'attachait guère d'importance, dans l'opinion publique, aux débats de caractère institutionnel qui s'y déroulaient. Pourtant, en matière budgétaire, l'ancienne Assemblée avait petit à petit élaboré des pratiques qui lui avaient permis d'asseoir son autorité en tirant le maximum de possibilités d'une lecture approfondie des textes des traités.

De même, si au cours de la campagne en vue des élections au suffrage universel direct, M. Michel Debré a par avance fustigé l'éventualité pour la nouvelle Assemblée de prendre des positions dans le domaine de la politique étrangère, il faut pourtant dire que l'Assemblée des Communautés n'avait pas attendu, pour le faire, d'être élue au suffrage universel et il ne semble pas qu'à l'époque les représentants de l'UDR se soient abstenus au cours de ces débats, pas plus d'ailleurs qu'ils ne le font actuellement. En effet, le groupe des démocrates européens de progrès (issus de la liste DIFE) non seulement prend position sur les questions de politique étrangère débattues par le Parlement européen, mais prend même parfois l'initiative de propositions de résolution sur ces sujets. On l'a vu tout récemment encore à propos de la situation en Irlande.

On peut en outre s'étonner de la polémique provoquée en France en septembre 1979 à propos d'un débat sur la politique industrielle d'armement alors que ce débat avait pour seul objectif de demander à la Commission la suite donnée à un rapport portant sur cette même question, qui avait été adopté à une très large majorité par l'ancienne Assemblée en 1978. Le débat, à l'époque, n'avait même pas été signalé dans la presse et n'avait guère soulevé de problèmes de principe.

En réalité, ce que M. Michel Debré redoutait en juin 1979, c'était

le poids politique que pourrait prendre une Assemblée élue au suffrage universel direct par rapport à l'ancienne Assemblée désignée alors même que ses pouvoirs resteraient inchangés. Il ne faut pas oublier en effet qu'en tout état de cause les pouvoirs de l'Assemblée ne peuvent être modifiés qu'avec l'accord unanime des gouvernements et sous réserve de la ratification par les parlements nationaux d'un nouveau traité.

A cet égard, on peut constater il est vrai que l'autorité du Parlement est en train de s'affirmer et faut-il le regretter ? Si une Assemblée a été mise en place au sein des institutions communautaires, entraînant des mécanismes de consultation complexes, une procédure budgétaire relativement lourde, est-ce seulement pour constituer un gadget entraînant des retards et des dépenses inutiles ou pour réellement jouer un certain rôle, même si les pouvoirs qui lui sont conférés sont limités ?

Puis-je encore ajouter que pour certains la méfiance manifestée à l'égard du Parlement européen procède du même état d'esprit que celle qu'ils éprouvent à l'égard des institutions parlementaires nationales considérées comme susceptibles d'entraver l'action gouvernementale et de porter ainsi atteinte à l'autorité et l'efficacité de l'Etat.

La conception restrictive des compétences de l'Assemblée des Communautés européennes soutenue en France par M. Michel Debré ou par le Parti communiste est d'ailleurs également celle d'autres formations politiques dans certains pays de la Communauté.

Ainsi, d'une façon générale, les membres danois du Parlement européen, quel que soit le groupe politique auquel ils appartiennent, sont hostiles ou tout au moins très réservés à ce que le Parlement débatte de toute question qui n'est pas expressément prévue dans le traité de Rome comme étant de la compétence communautaire. Ils se conforment, en l'espèce, à l'attitude de leur Gouvernement qui s'en tient pour la définition de ces compétences à une interprétation stricte du traité et s'est toujours montré réservé à ce que, notamment, les questions relatives à la culture et à l'éducation fassent l'objet de discussions entre les représentants des dix Etats membres comme la plupart des autres le souhaitent, par application de l'article 235 du traité de Rome.

Ces différences de doctrine qui se manifestent tantôt selon l'appartenance politique, tantôt selon la nationalité des membres de l'Assemblée expliquent, pour une large part, les difficultés qui se produisent parfois pour le déroulement des travaux parlementaires. Dans un certain nombre de débats, outre les divergences de fond, se mani-

festent des oppositions de principe au fait que soit discutée telle ou telle question.

En outre, pour ceux qui sont délibérément hostiles à l'existence même de la Communauté ou tout au moins à la présence de leur pays dans la Communauté, comme c'est le cas pour quelques danois, la plupart des travaillistes britanniques ou les membres grecs du Parti communiste et du PASOC (Parti socialiste grec), il est bien évident que leur comportement au sein de l'institution communautaire est influencé par cette position de principe négative à l'égard du Parlement.

En réalité, comme vous le soulignez vous-même, les verrous institutionnels et politiques empêchent les débordements que M. Debré avait prédits, et d'ailleurs les membres du Parlement, favorables à une extension des pouvoirs du Parlement, en sont parfaitement conscients et savent parfaitement qu'une modification institutionnelle de leurs pouvoirs ne pourrait résulter d'une simple décision ou volonté de leur part.

Vous estimez toutefois que depuis juin 1979, l'Assemblée a procédé selon une stratégie de conquêtes progressives qui se serait manifestée lors des débats budgétaires, aussi bien en 1979 par le rejet du budget 1980 qu'en 1980, par l'arrêt du budget rectificatif de cette même année. A cet égard, je dois dire que je ne partage pas le jugement que vous formez sur l'interprétation donnée des deux procédures auxquelles vous faites allusion. En effet, en ce qui concerne le rejet du budget pour 1980, il faut souligner qu'il s'est inscrit dans une procédure parfaitement régulière, puisque la possibilité pour le Parlement de rejeter le budget est expressément prévue par les Traités, ainsi que les modalités de ce rejet et ses conséquences.

Formellement, le Parlement a parfaitement suivi la procédure institutionnelle et je dirais que non seulement la lettre, mais l'esprit des textes n'ont pas été violés de son fait. La procédure budgétaire prévoit, en effet, une concertation préalable avant la deuxième lecture du vote du budget par le Parlement et l'obligation pour les deux termes de l'autorité budgétaire de rechercher un accord.

Pour avoir conduit la délégation des parlementaires européens participant à la concertation, je peux vous dire qu'elle a été menée avec la volonté d'aboutir à une solution positive et réaliste.

En ce qui concerne l'attitude du Conseil, il ne m'appartient pas de dire si cette volonté existait ou non mais on peut constater qu'une partie de la nuit au cours de laquelle s'est déroulée cette concertation a été perdue à de vaines questions sur de simples mots dont il a été reconnu ensuite qu'ils n'avaient aucune importance.

En ce qui concerne le vote du budget supplémentaire pour 1980, la Cour de Justice, saisie d'un recours par la République fédérale d'Allemagne, sera sans doute appelée, s'il n'y a pas une solution de compromis d'ici là, à se prononcer sur l'interprétation donnée par le Parlement de l'article relatif aux conditions dans lesquelles un budget supplémentaire peut être voté.

Je ne peux donc, en l'état, que souligner qu'il s'agit non d'une tentative d'extension de ses pouvoirs par le Parlement, mais de l'utilisation d'une procédure prévue par des textes.

Cela est si vrai que lors du vote de ce budget supplémentaire, le président du Conseil en exercice, présent en séance, n'a pas cru devoir mettre en garde les parlementaires sur l'irrégularité éventuelle de la procédure suivie, pas plus d'ailleurs que les ministres ou les représentants des différents Etats membres également présents qui auraient pu, à titre officieux au moins, appeler l'attention des parlementaires de leur pays sur le problème.

Quant à l'arrêt du budget par le président, il s'agit d'un acte formel qui s'imposait dès lors que le Conseil faisait savoir officiellement qu'il avait délibéré sur les propositions du Parlement et que la majorité requise pour modifier des amendements n'avait pu être réunie.

En effet, cette majorité qualifiée est nécessaire pour entraîner une deuxième lecture par le Parlement, deuxième lecture qui aurait nécessité la convocation d'urgence du Parlement pour une date fixée avant le 1er janvier 1981.

Le Conseil avait longuement délibéré sur l'opportunité de l'envoi de cette lettre qui constituait en fait le procès-verbal de l'absence de la majorité qualifiée nécessaire au sein du Conseil, soit pour approuver la position du Parlement, soit pour lui demander de se prononcer à nouveau sur des propositions d'amendement.

Dans ces conditions, et le Conseil ne prévoyant pas d'en délibérer à nouveau, il ne fait pas de doute que le budget, tel qu'il avait été voté par le Parlement, ne pouvait plus être modifié dans les délais requis et devait donc être arrêté.

Faute par le président de l'arrêter, l'ensemble du budget supplémentaire, y compris le budget initial proposé par la Commission, constitué de crédits en faveur de l'Italie à la suite du tremblement de terre, n'aurait pu entrer en vigueur.

Il n'est pas douteux que les ministres des finances constituant le Conseil-budget étaient parfaitement conscients que le président du Parlement ne pouvait pas s'abstenir et ne pas arrêter le budget. S'ils avaient voulu l'éviter, ils pouvaient, étant donné que le Conseil

disposait d'un délai de quinze jours pour se prononcer, décider de ne pas notifier au président qu'ils s'étaient réunis et n'avaient pu prendre la décision, mais en réalité une majorité a, semble-t-il, estimé qu'il y avait lieu de procéder à cette notification, laissant ainsi au président le soin et la responsabilité de déclarer le budget arrêté.

Compte tenu de la période de l'année où l'on se trouvait, si une telle notification n'était pas intervenue, le président de l'Assemblée aurait été dans une situation très difficile. Le problème aurait été en effet de savoir si celui-ci aurait pu arrêter le budget à temps, faute d'une prise de position du Conseil et s'il aurait pu le contraindre à se prononcer dans les délais propres à rendre le budget exécutoire.

Il faut bien constater que le Conseil, ne pouvant réunir de majorité pour une décision quelle qu'elle soit, a laissé au président du Parlement la responsabilité d'une décision que ceux des Etats membres qui ne l'approuvaient pas se réserveraient de critiquer par la suite.

Mais on imagine mal la situation qui serait résultée de l'absence de décision du président empêchant l'entrée en vigueur d'un budget qui doit être considéré comme voté régulièrement par le Parlement, sauf décision contraire de la Cour de Justice, budget dont une partie des crédits destinée à l'Italie sinistrée avait été votée sans que la régularité du vote soit mise en cause par quiconque.

Quant au contentieux sur le budget 1981, il est exclusivement lié à celui qui se pose à propos du budget supplémentaire 1980. En effet, c'est l'adoption de ce budget supplémentaire qui a entraîné automatiquement l'augmentation de la marge de manœuvre disponible pour le budget 1981. Dès lors, la régularité du budget 1981 est liée à la décision à intervenir sur le budget supplémentaire 1980. Au demeurant, dans le cas où le Parlement n'aurait pas augmenté les crédits sur le budget supplémentaire 1980, le Conseil avait donné son accord pour augmenter la marge de manœuvre pour 1981, même au-delà de ce qui a été prévu par le Parlement.

Le déroulement de ces deux procédures montre bien que, dans un cas comme dans l'autre, le Parlement a utilisé les pouvoirs budgétaires qui lui sont conférés par les traités, cherchant seulement à tirer le maximum des seuls pouvoirs dont il dispose.

Il est bien évident toutefois que pour le Parlement européen, comme pour tout Parlement national, le vote du budget n'est pas un simple exercice comptable, ce qui n'aurait aucun sens, mais l'expression d'une volonté politique et l'occasion d'apporter à la politique communautaire les inflexions qu'il juge opportunes et qui sont possibles dans le cadre, au demeurant limité, de ses pouvoirs.

3. Fonction présidentielle et politique française

La fonction présidentielle que vous exercez vous contraint inévitablement à entériner des délibérations avec lesquelles vous auriez pu être en désaccord comme simple parlementaire européen ; notamment des votes défavorables ou même hostiles au Gouvernement français.

Ainsi votre Assemblée et vous demandez, en février 1980, aux Gouvernements des Etats membres de boycotter les jeux olympiques de Moscou au moment où l'on sait déjà que la France s'y rendra ; votre Assemblée et vous manifestez en septembre 1980 votre opposition aux mesures prises par le ministre français des Universités à l'égard de Mme Macciochi qui est déchargée de son poste de professeur associé à Vincennes ; en décembre 1980 vous arrêtez le budget rectificatif contre le point de vue de M. Raymond Barre...

Vous avez de l'indépendance de votre fonction à l'égard des Etats une idée qui est tout à fait remarquable. Si demain des intérêts fondamentaux de votre pays venaient à être menacés par une délibération majoritaire de votre Assemblée, estimez-vous qu'il y aurait un dilemme pour la Présidence ?

Vous sentez-vous « dénationalisée » comme peut se sentir un haut fonctionnaire international ?

Simone VEIL. — Je voudrais tout d'abord observer que, sauf en ce qui concerne l'arrêt du budget, le président d'une Assemblée n'entérine pas des délibérations mais proclame le résultat des votes. Tout président d'Assemblée parlementaire se trouve dans une situation identique. C'est ainsi qu'en France le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat peut être amené à présider des débats qui débouchent sur un vote hostile au Gouvernement français, alors même que le représentant du Gouvernement aurait exprimé très clairement le point de vue défavorable du Gouvernement en demandant même, le cas échéant, un scrutin public. Il n'y a donc là aucune différence et c'est un engagement démocratique normal qu'assume le président d'une Assemblée.

Je dois même souligner, à cet égard, qu'en tant que président du Parlement européen, en réalité, je suis beaucoup plus éloignée du jeu majoritaire et donc de l'attitude gouvernementale qui pourrait engager davantage le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat s'il est issu, ce qui est généralement le cas, de cette majorité. En réalité, lorsque je lis votre question, elle fait beaucoup plus référence au fait qu'ayant été ministre dans le Gouvernement français, je me suis trouvée appelée, comme président, à prendre des positions qui n'étaient pas celles adoptées, sur le même sujet, par le Gouvernement depuis mon départ.

A cet égard, je tiens à être tout à fait claire, cela ne m'a pas du tout gênée. Lorsqu'on est ministre dans un Gouvernement, on est tenu à la solidarité gouvernementale et bien des décisions peuvent appeler, de votre part, non seulement des réserves, mais une réelle opposition. La seule possibilité, dans ce cas, est de faire part de ces réserves, soit au cours des délibérations au sein du conseil des ministres, soit dans les instances préalables de décision, mais le principe de la solidarité vous empêche de le faire connaître à l'extérieur. Dans le cas où il s'agirait d'une question qui vous paraîtrait fondamentale, il vous appartient de démissionner du Gouvernement.

N'appartenant plus au Gouvernement français, je ne suis plus liée par ces principes et je ne vois pas ce qui pourrait s'opposer à ce que je donne un avis qui ne soit pas conforme à celui pris par le Gouvernement français. J'observe d'ailleurs que certaines personnalités appartenant aux partis politiques qui constituaient la majorité gouvernementale ont pris, sur les jeux Olympiques, les mêmes positions que moi. En l'espèce, il y avait eu une résolution adoptée par le Parlement européen qui rencontrait mes convictions personnelles. Mais, dans le cas où le Parlement aurait adopté des positions qui n'auraient pas été les miennes, la loyauté que je dois à l'Institution qui m'a élue m'aurait empêchée de faire état de mon point de vue personnel.

Tout autre, bien sûr, pourrait être le problème d'une décision que l'on jugerait contraire aux intérêts de son pays. S'il s'agissait de positions tout à fait fondamentales dans lesquelles le président aurait un rôle personnel à jouer, au niveau de la concertation budgétaire ou de l'arrêt du budget, il pourrait se faire effectivement qu'il y ait une contradiction entre ce qu'il estimerait l'intérêt de son pays et ses obligations de président. Dans ce cas-là, peut-être pourrait-il être amené à démissionner de ses fonctions.

Je peux vous affirmer que depuis deux ans cela ne s'est jamais produit et que je n'ai même pas eu à me poser cette question.

S'agissant simplement d'un vote exprimé sous sa présidence, le président se trouve dans une situation identique à celle de tout parlementaire qui se trouve en opposition avec la majorité qui s'est manifestée : il se doit de l'accepter ; c'est la règle de la démocratie. Ne croyez-vous pas que, dans un parlement national quel qu'il soit, sont adoptés des textes que l'opposition considère comme défavorables aux intérêts du pays ? Sauf à considérer, comme pourrait d'ailleurs l'estimer tout membre de l'Assemblée, que l'activité de l'Assemblée, ou même le cas échéant l'existence de la Communauté, est contraire aux intérêts essentiels du pays et à en tirer les conséquences. C'est bien le cas d'ailleurs de certains parlementaires. En revanche, parmi les nombreuses positions prises par l'Assemblée, certaines peuvent effectivement paraître ne pas être conformes à tel ou tel intérêt national envisagé de façon sectorielle. C'est, je crois, inévitable compte tenu de la conception même de la Communauté : la vie communautaire forme un tout dans lequel certaines concessions sont nécessaires pour réaliser une politique européenne qui s'inscrit dans une stratégie dont tous les pays membres sont bénéficiaires. La présence au sein de la Communauté suppose l'adhésion à ce postulat et l'acceptation de compromis inévitables.

Il pourrait se faire, à un moment donné, que l'évolution de la construction européenne prenne des orientations qui ne paraissent pas favorables à la France ou que les compromis soient inacceptables. Il y aurait alors à faire une réflexion sur les conséquences à tirer de cette évolution.

J'observe que jusqu'ici aucun parti politique, ni aucune personnalité jouant un rôle dans la politique française, y compris parmi ceux qui sont les plus réticents à l'égard de la construction européenne, n'ont envisagé cette possibilité, même si on a pratiqué un temps la politique de la « chaise vide ». C'est donc que le bilan de 20 ans d'appartenance à la Communauté est favorable à la France, en dépit des critiques exprimées sur tel ou tel point. Je dirai même qu'il y a une contradiction certaine dans beaucoup de déclarations qui dénoncent l'Europe comme le « bouc émissaire » responsable de toutes nos difficultés économiques et en même temps récusent à l'avance toute modification apportée à la politique agricole commune reconnaissant par là même les bénéfices qu'elle procure.

Si vous me permettez cette digression, je dirais que cette attitude explique les incertitudes de l'opinion française sur la construction européenne.

Si le monde rural est généralement bien informé des conséquences particulièrement favorables que la politique agricole commune a

entraînées pour l'agriculture française et de l'intérêt qu'elle présente encore aujourd'hui, si les chefs d'entreprise et les cadres ont généralement conscience de la nécessité pour les pays européens de constituer un vaste marché, la plupart des Français ne se sentent guère concernés par la Communauté. Or, il n'est question lorsque l'on parle de l'Europe que des difficultés qu'elle engendre, de solutions introuvables et de compromis inacceptables alors que les acquis pourtant considérables ne sont jamais évoqués.

La logique voudrait que l'on dise à ces détracteurs de tous bords : « Mais pourquoi la France s'obstine-t-elle à rester dans la Communauté si le bilan en est pour elle si négatif ? »

Force serait alors de reconnaître que notre agriculture notamment ne saurait s'en passer et l'opinion publique prendrait mieux conscience du bénéfice réel de la Communauté. Il faut dire qu'il est particulièrement commode de pouvoir accuser l'Europe lorsqu'il y a des difficultés, même si ces difficultés proviennent du retard à adopter des règles communautaires et à prendre en compte, au niveau national, les résultats positifs de la Communauté.

Vous évoquez les sentiments des fonctionnaires internationaux et ce n'est pas à moi à porter un jugement à cet égard car je ne sais pas comment ils se ressentent. Je ne suis pas convaincue du tout qu'ils se sentent généralement dénationalisés. En tout cas, en ce qui concerne l'ensemble des parlementaires européens, nous conservons les uns et les autres des liens très solides avec aussi bien les électeurs de nos pays que les partis politiques auxquels nous appartenons, et le fait d'être plus ou moins attachés à la construction européenne n'entame en aucune façon nos sentiments nationaux car nous estimons servir nos pays en construisant l'Europe. A cet égard, on peut observer un double phénomène :

1° On ne peut pas ignorer le fait que lorsque des représentants de dix pays se trouvent réunis, même s'ils ne siègent pas par délégations nationales mais par groupes politiques, les uns et les autres restent sensibles, à juste titre, aux intérêts nationaux dont ils assument, pour une part, la représentation dans une dimension européenne.

2° Il est frappant de constater que par les intérêts qu'ils manifestent, leurs traditions parlementaires, par leur comportement individuel, les parlementaires des différents pays sont généralement tout à fait représentatifs des spécificités nationales. C'est une réalité qu'on ne peut méconnaître ni même critiquer : nous restons les uns et les autres marqués par notre culture et notre sensibilité nationale. En revanche, il est important de souligner que les contacts qui se

créent entre parlementaires des dix pays, les débats et les discussions très ouverts, favorisent une plus large compréhension des problèmes respectifs de nos pays et de nos régions ce qui permet d'élaborer des solutions prenant en compte les intérêts et les positions des uns et des autres.

C'est ainsi que très souvent le Parlement européen a la possibilité d'ouvrir la voie à des décisions intégrant de façon équilibrée la diversité des situations des pays de la Communauté.

4. La défense des Droits de l'Homme

Mme Veil, ministre de Valéry Giscard d'Estaing ou président de l'Assemblée européenne, vous êtes toujours une militante des Droits de l'Homme. Disons des « droits humains » pour éviter toute ambiguïté quant aux titulaires de ces droits.

Vous avez défendu les libertés fondamentales partout où vous le pouviez et donné votre appui à toutes les initiatives, même privées, qui vous semblaient utiles. J'ai eu l'occasion de l'apprécier lors de l'opération « Un bateau pour le Vietnam » pour laquelle votre soutien nous a été précieux.

Certains pensent que les institutions privées et l'œuvre des organisations non gouvernementales comme Amnesty international, la Fédération internationale des Droits de l'Homme, la Ligue des Droits de l'Homme, la LICRA, le MRAP, etc., sont plus efficaces que celles des organisations gouvernementales.

De fait, l'opinion les connaît souvent beaucoup mieux. Pourtant l'Assemblée européenne ne manque pas une occasion de se manifester dans ce domaine. On a évoqué le boycottage des jeux de Moscou ; on se souvient peut-être moins de vos condamnations des violations des Droits de l'Homme : au Guatemala et au Cambodge, en février 1980 ; au Chili et en Tché-

coslovaquie, en avril ; en Bolivie, en septembre ; en Uruguay, en janvier 1981... On a peut-être oublié l'expression de votre solidarité avec le peuple polonais et votre action pour la lutte contre la faim, en septembre 1980 ; en faveur des réfugiés de la corne de l'Afrique et de l'Asie du Sud-Est deux mois auparavant.

Certaines des délibérations de Strasbourg ont pourtant dépassé la simple évocation des problèmes. Des actions précises ont été demandées, à la Commission ou aux Etats : suspension de l'aide alimentaire à l'Afghanistan, embargo sur toutes les ventes d'excédents assorties de subventions à l'URSS. en février 1980.

On a même prétendu qu'en Europe occidentale, la vigilance constante de l'Assemblée européenne avait pesé sur l'évolution vers la démocratie de la Grèce et de l'Espagne. Est-ce également votre sentiment ? Et en dehors de l'Europe occidentale pensez-vous que de telles démarches soient de nature à faire céder les gouvernements totalitaires ?

Simone VEIL. — La question que vous me posez à propos du rôle du Parlement européen en ce qui concerne les Droits de l'Homme me paraît tout à fait essentielle. Je dirai même qu'à la différence de ce que pensent certains, les débats auxquels les violations des Droits de l'Homme ont donné lieu m'apparaissent souvent comme non seulement les plus intéressants, mais aussi parmi les plus utiles.

J'ai d'ailleurs changé d'avis à cet égard car dans les premiers mois de mise en place de notre Assemblée je craignais que ces débats soient de pure forme, destinés à notre seule bonne conscience. Les contacts que j'ai eu l'occasion d'avoir, notamment à l'étranger, en Amérique latine, ou les nombreuses visites que j'ai reçues de personnalités politiques exilées, m'ont montré que les résolutions adoptées par le Parlement européen étaient particulièrement suivies et attendues, car non seulement de telles prises de position soutiennent moralement les opprimés dans nombre de pays, mais elles conduisent les responsables de certains gouvernements totalitaires à modérer leurs attitudes et même à renoncer à certaines pratiques. A plusieurs reprises, il nous a été indiqué que telle ou telle de nos interventions

ou de nos résolutions avait eu un résultat positif précis, notamment des libérations de personnes détenues irrégulièrement.

Comme vous-même, je suis frappée de constater qu'en ce domaine progressivement divers groupements, des organisations non gouvernementales ou encore des initiatives individuelles émanant de hautes personnalités, notamment des prix Nobel, se sont substitués à l'action des gouvernements ou des organisations internationales. Les raisons en sont claires : les porte-parole officiels des pays démocratiques, notamment les gouvernements, sont trop liés par les relations diplomatiques et les liens économiques qu'ils entretiennent avec tous les pays pour disposer d'une liberté d'intervention suffisante. Au surplus, le principe de non-ingérence leur interdit toute prise de position officielle même si, par des contacts officieux, ils sont parfois en mesure d'intervenir en faveur de tel ou tel cas individuel.

Quant aux organisations internationales dont une des vocations est assurément d'assurer cette protection universelle des Droits de l'Homme, elles jouent parfois un rôle par le biais de certaines commissions d'enquête particulières, mais il faut bien constater que le nombre de pays réellement démocratiques qu'elles comprennent est trop réduit pour qu'elles soient crédibles en ce domaine.

En outre, les majorités qui s'y dessinent sont très largement faites d'avance.

Il est donc normal que le Parlement européen ait une vocation particulière à assumer la défense des Droits de l'Homme, d'autant que son élection au suffrage universel direct, par les citoyens de dix pays démocratiques, lui confère une légitimité incontestable.

Il est naturellement difficile d'apprécier l'influence que peut avoir une institution quelle qu'elle soit sur l'évolution de la situation politique dans tel pays ou même sur les mesures susceptibles d'être prises par les autorités à l'égard de tel ou tel cas.

Ce que l'on peut dire avec certitude, c'est que les prises de position du Parlement européen sont suivies avec beaucoup d'attention par les pays éventuellement concernés. Au demeurant, les députés européens sont l'objet de très nombreuses sollicitations pour intervenir en faveur de minorités subissant, dans leurs pays, des discriminations intolérables, des atteintes individuelles caractérisées aux Droits de l'Homme : arrestations ou détentions arbitraires, tortures, disparitions...

Ces interventions sont très souvent soutenues ou même directement faites par des organismes comme Amnesty international, qui estiment eux-mêmes que le poids du Parlement européen constitue pour eux un soutien très efficace.

En luttant ainsi pour les Droits de l'Homme, le Parlement européen affirme la vocation démocratique de l'Europe dans le Monde. Cette voix est attendue par un grand nombre de femmes et d'hommes qui tournent les yeux vers nous au moment où les libertés sont bafouées ou menacées dans tant de pays.

Ceci me conduit à souligner combien la présence d'un Parlement élu au suffrage universel direct contribue au rayonnement de l'Europe, notamment au moment où se développe la coopération politique à laquelle le Parlement européen est depuis longtemps associé.

A cet égard, je voudrais souligner combien ee développement, dans lequel certains voient l'amorce d'une véritable union politique, justifie l'existence du Parlement et son rôle dans le domaine des relations internationales.

Si l'Europe veut réellement exister à l'égard du monde extérieur, le Parlement européen est en effet capable de lui apporter la crédibilité, le soutien irremplaçables d'une Assemblée démocratique représentative de l'ensemble des citoyens européens. Et il serait à mon sens très important que les Gouvernements eux-mêmes prennent conscience du poids politique que le Parlement européen peut ainsi donner à l'action suivie par l'ensemble des Etats membres dans leurs relations avec le monde extérieur.

5. L'incapacité de l'Europe face au chômage

Parmi les droits fondamentaux énumérés dans les grands textes internationaux, le droit à un emploi, le droit au travail préoccupe un nombre croissant d'européens : les chômeurs et leurs proches.

Face à l'ampleur du phénomène, la Communauté semble bien démunie, en dépit des attentions multiples que votre Assemblée lui porte.

Tout d'abord le droit européen est, et demeure, très insuffisant en matière sociale. Les dispositions des traités relatives à l'emploi sont rares, encore que l'article 118 du traité CEE y fasse référence non sans une certaine discordance entre sa version italienne

qui parle du droit au *travail et les autres versions, française et allemande notamment, qui retiennent le droit* du *travail, ce qui ne signifie évidemment pas du tout la même chose. Les dispositions du droit dérivé sont partielles et concernent la libre circulation des travailleurs, la formation professionnelle, l'harmonisation de la protection de l'emploi et l'amélioration des conditions de travail. Enfin, certains textes récents sur l'emploi sont dépourvus d'efficacité juridique, c'est le cas du « programme d'action sociale » de la Commission.*

Ensuite, les structures et mécanismes communautaires pour l'emploi semblent inadaptés aux difficultés actuelles. Les compétences de la Commission sont limitées dans ce secteur, la concertation paritaire a donné lieu à un buissonnement d'organismes divers qui traitent, sans grand résultat, du chômage. Une douzaine de comités consultatifs, le Comité permanent de l'emploi et les Conférences tripartites donnent l'impression d'une prolifération institutionnelle assez stérile et d'une concertation sans issue, par exemple sur la question des 35 heures.

Quant aux mécanismes d'intervention, ils ne donnent pas toujours satisfaction. Le Fonds social européen évolue vers un fonds d'action régionale, le SEDOC ou le Centre européen de formation professionnelle sont, comme les autres mécanismes, sans doute utiles, mais leur action ne saurait être décisive.

L'Assemblée européenne qui précédait la vôtre fut très sévère et dressa de manière catégoriquement négative le bilan des capacités communautaires sur l'emploi. Je cite sa résolution du 9 mai 1979 : « Compte tenu des pouvoirs qui lui sont attribués, la Communauté européenne n'est pas en mesure d'engager une action globale contre le chômage. »

Cette sévérité vous semble-t-elle toujours d'actualité ?

Simone VEIL. — Malheureusement, la situation de l'emploi dans les différents pays de la Communauté et les prévisions faites pour les années qui viennent sont déjà une réponse à votre question.

Le bilan en ce domaine est négatif à tous égards, qu'il s'agisse de l'absence d'initiatives de la Commission, de la volonté défaillante ou des désaccords au sein du Conseil, enfin, il faut aussi l'admettre, en raison de la médiocrité du débat que le Parlement a consacré à ce sujet en janvier 1980.

Les parlementaires européens sont eux-mêmes pleinement conscients du fait que depuis deux ans ils n'ont guère contribué à promouvoir des solutions propres à lutter contre le chômage, alors que pourtant nombre d'entre eux considèrent cette question comme un objectif prioritaire.

Aussi depuis quelques mois, plusieurs commissions parlementaires ont coordonné leurs activités dans la perspective d'un large débat qui doit avoir lieu normalement à la session de septembre ou d'octobre. Ce débat devrait avoir pour base quatre rapports portant sur :

— l'emploi et l'aménagement du temps de travail ;
— les répercussions sur l'emploi dans la Communauté des problèmes énergétiques et de l'évolution technologique ;
— les priorités sociales, l'évolution de la situation sociale et la gestion du Fonds social ;
— la politique européenne de l'emploi.

Cette observation me conduit à souligner que la plupart des organismes communautaires dont vous faites état, ainsi d'ailleurs que les mesures que vous évoquez, ont davantage pour objet de compenser la diminution de l'activité, notamment par une modification de la répartition du travail, qu'à maintenir l'activité existante ou même susciter une reprise.

Or, au niveau communautaire, aussi bien qu'à l'échelon national, les actions conduites en faveur de l'emploi peuvent être appréciées exclusivement sous cet angle. En effet, tout ce qui est fait dans le domaine économique et commercial a des répercussions sur l'emploi : qu'il s'agisse de la restructuration de la sidérurgie ou de la défense des industries européennes contre la concurrence étrangère.

Les négociations avec les Japonais à propos de l'industrie automobile ou les accords multiples dans le domaine textile ont pour objectif de défendre, avec plus ou moins de succès, nos propres productions, donc l'emploi.

De même les orientations suivies en matière de politique agricole commune ont des conséquences très directes sur l'emploi.

Il faut également souligner à cet égard combien la coopération qu'a su nouer la Communauté avec un grand nombre de pays du

tiers monde contribue au développement de nos échanges commerciaux et donc à la défense de nos emplois.

La question que l'on doit se poser est donc celle de savoir si les structures et les règles communautaires, également la détermination des institutions communautaires, répondent de façon efficace à cet objectif majeur : renforcer la Communauté économique européenne de façon que dans tous les secteurs de l'économie, l'emploi y soit sauvegardé ou même développé en tirant toutes les conséquences favorables qui découlent du fait que nous constituons un marché de 270 millions d'Européens, que nous pouvons mettre en commun nos moyens intellectuels et financiers pour développer la recherche dans les secteurs de technologie de pointe.

Bien sûr, il ne faut pas pécher par optimisme et penser que tout cela ne peut suffire à résorber le chômage, mais si nous ne le faisons pas, la crise de l'emploi s'aggravera encore bien davantage.

Il faut donc en même temps, également au plan communautaire et cette dimension européenne est indispensable si l'on ne veut pas accroître les distorsions entre les Etats membres, remettre à l'étude les mesures plus spécifiques de lutte contre le chômage.

A cet égard, on peut se demander si la multitude de comités consultatifs et de conférences ne permettent pas avant tout de compenser l'absence de volonté politique d'aboutir, due à l'incertitude et à la divergence de vues entre les Etats membres. Car en ce domaine, comme pour tout ce qui concerne la vie communautaire, force est de constater que c'est la volonté politique qui fait défaut.

6. Réussites et déceptions institutionnelles

Au terme de deux années de présidence, pouvez-vous, Madame, dresser un bilan institutionnel de la Communauté ? Quelles vous semblent être les principales réussites et les déceptions majeures ?

D'abord au niveau des autres institutions communautaires comme la Commission, le Conseil et la Cour dans leurs relations avec l'Assemblée.

Ensuite, et peut-être plus particulièrement, en ce qui

concerne les élus européens et leur groupe parlementaire. Leur comportement, leur assiduité, leur allégeance partisane ou nationale. A cet égard, le président Valéry Giscard d'Estaing avait suggéré, dans son discours de Hoerdt, en Alsace, le 15 mai 1979, que soit créé un intergroupe français chaque fois qu'il s'agirait d'examiner des problèmes directement liés à l'intérêt national. A-t-il été suivi sur ce point ?

Simone VEIL. — Il m'est bien difficile de faire ce bilan institutionnel de la Communauté et cela pour deux raisons.

La première, c'est qu'une entreprise aussi complexe et aussi ambitieuse dans ses objectifs que la Communauté économique européenne, apportant des changements aussi importants dans les habitudes et dans le cours même de l'histoire de nos pays, ne peut se juger qu'avec un certain recul et non au jour le jour.

La seconde, c'est qu'on ne peut, en l'espèce, se placer sur le plan strictement institutionnel car la vie de la Communauté comporte une large part d'empirisme.

Ce qui me paraît important, ce n'est donc pas de savoir si les institutions fonctionnent selon les modalités de leur mise en place, mais plutôt si malgré d'éventuelles défaillances institutionnelles, des imperfections ou même des déviations, les relations qui se sont nouées entre les institutions et les habitudes prises permettent de résoudre les problèmes qui se posent et de faire progresser l'Europe.

Ces deux observations préliminaires étant faites, que constatons-nous aujourd'hui ? Je dirai que le bilan présente des aspects contradictoires.

D'une façon générale, le cadre institutionnel tel qu'il a été mis en place par les traités a été sauvegardé et pour s'en tenir à l'aspect purement formel, les institutions fonctionnent, les conflits réellement aigus entre institutions trouvant des solutions qui n'ont pas réellement remis en cause l'équilibre initial.

Mais en réalité cette image est pour beaucoup une apparence.

Les occasions de conflits entre institutions sont d'autant plus limitées que l'essentiel des pouvoirs appartient au Conseil, qui peut ne pas reprendre à son compte les initiatives de la Commission et ignorer les avis du Parlement. L'autonomie laissée à chacune des institutions les conduit trop souvent à mener parallèlement leurs activités. Ainsi se trouvent stérilisées les initiatives prises par la

Commission ou les propositions faites par le Parlement, si le Conseil n'est pas disposé à leur donner suite.

Seul le vote du budget qui, lui, suppose l'intervention des deux autorités budgétaires, Parlement et Conseil, est l'objet d'une concertation. De ce fait, il concentre aussi toutes les occasions de conflits.

En outre, si les relations prévues entre les institutions ne laissent qu'une place limitée à de véritables conflits institutionnels, il n'en reste pas moins que le système est en pratique largement bloqué du fait des problèmes budgétaires, ainsi que du processus décisionnel au sein du Conseil, depuis que l'unanimité est devenue la règle et s'applique même dans des cas qui vont bien au-delà du compromis de Luxembourg.

Examinant les relations entre le Parlement et les autres institutions, je me dois de faire des distinctions en ce qui concerne les relations entre le Parlement et le Conseil, dont le moins que l'on puisse dire est qu'elles n'ont pas encore trouvé leurs véritables assises.

Il semble bien souvent que le Conseil ait à subir l'existence du Parlement, plus qu'il ne l'accepte : il le consulte parce qu'il y est obligé, il n'est pas certain qu'il lise toujours ses avis. La présence du président du Conseil en exercice à certaines séances du Parlement est insuffisante pour améliorer la coopération entre les deux institutions puisque, en tout état de cause, le président ne peut jamais exprimer que le point de vue élaboré à l'avance par l'ensemble du Conseil.

Chaque année, le débat budgétaire qui se déroule en deux temps est le moment de vérité où les deux institutions doivent compter l'une avec l'autre. N'ayant guère coopéré au cours de l'année, le Conseil ne disposant pas, au sein du Parlement, d'une majorité pour le soutenir comme il pourrait en avoir une dans un Parlement national, les deux institutions s'affrontent avec méfiance, chacune voulant imposer sa loi à l'autre, même sur des enjeux relativement modestes.

Par ailleurs, progressivement, une large partie des compétences normales du Conseil sont en fait exercées par le Conseil européen. Il en résulte une frustration pour le Parlement qui, en dépit des recommandations faites par les Trois Sages dans leur rapport sur les améliorations à apporter au fonctionnement des institutions, n'a toujours pas obtenu d'entendre directement le président du Conseil européen lui rendre compte des Sommets.

Avec la Commission, la collaboration est incontestablement plus fructueuse. Cette institution a trouvé un appui auprès du Parlement pour soutenir certaines de ses initiatives et même reprendre à son compte certaines de ses propositions.

Une vision souvent commune de l'avenir de la Communauté favorise certainement un rapprochement entre parlementaires et membres de la Commission. Les uns et les autres se soutiennent souvent pour tenter d'imposer des points de vue communautaires face à des positions jugées trop nationales.

Cet *animus* commun est certainement un facteur de compréhension qui incite la Commission et le Parlement à travailler ensemble, dès lors qu'il s'agit de renforcer le poids de la Communauté. Cette collaboration se manifeste d'une façon exemplaire entre parlementaires et représentants de la Commission lorsque des délégations du Parlement se rendent à l'étranger.

Enfin, il ne faut pas oublier que le Parlement, même s'il n'en a jamais usé jusqu'ici, dispose de la faculté de censurer la Commission, censure qui entraîne son renvoi. Même s'il n'est pas exclu que dans le cas où cette éventualité se produirait, les mêmes Commissaires soient nommés à nouveau par le Conseil, l'existence de ce droit permet au Parlement d'exercer à l'égard de la Commission un contrôle beaucoup plus effectif qu'à l'égard du Conseil.

Si l'on considère le bilan de ces deux années d'activité du Parlement, il me semble que l'aspect le plus positif, dont on n'a généralement pas conscience en France, c'est que sa présence a donné, à l'extérieur de la Communauté, une crédibilité et une réalité démocratique à l'Europe en train de se construire. Or l'Europe ne se fait pas seulement pour les européens et elle existera d'autant plus pour ces derniers qu'elle sera perçue comme une entité et comme une force à l'extérieur.

Il est regrettable que le Conseil et les Gouvernements n'aient pas encore compris le rôle que le Parlement pouvait jouer à cet égard et l'appui qu'il était susceptible de leur apporter lorsqu'ils souhaitent s'exprimer à l'extérieur d'une seule voix.

En revanche, il est toujours étonnant et décevant d'entendre les propos — au demeurant contradictoires — tenus sur la Communauté et de constater les attitudes des hommes politiques sur la question.

La situation à cet égard est paradoxale. On entend tous les responsables politiques dire que l'Europe doit résoudre tel ou tel problème.

Pourtant, en même temps, cette Europe est souvent le bouc émissaire rendu responsable de chacune de nos difficultés, tandis que les bénéfices tirés de la vie communautaire sont soit systématiquement dévalorisés, soit présentés comme un succès des politiques nationales.

Pour ce qui concerne les élus européens, je dirai seulement que la

plupart consacrent tout leur temps à ce Parlement auquel ils s'attachent, même lorsqu'ils ont été élus sans être des partisans farouches de l'Institution.

De même, un certain nombre de ceux qui n'étaient guère favorables à la construction européenne lors de leur élection en sont devenus des partisans convaincus et comprennent l'intérêt que l'Europe présente pour chacun des pays de la Communauté.

Quant à la concertation éventuelle des parlementaires d'un même pays lorsqu'un intérêt national est en jeu, je dirai que le problème ne se pose généralement pas d'une façon aussi simple.

Même si pour des raisons nationales les positions des parlementaires d'un pays sont mobilisées sur une question, il est rare qu'ils soient seuls concernés par ce problème : ils cherchent donc à convaincre les membres de leur groupe de voter de la même façon pour recueillir le maximum de voix. En effet, aucun pays ne peut entraîner à lui seul un vote favorable sur une question.

A dire vrai, s'il y a un problème d'intérêt national qui se pose pour tel ou tel pays, les votes se manifestent spontanément sans que les intéressés aient à se concerter et s'ils le font, c'est de façon officieuse, par des entretiens de couloir, mais il n'y a jamais de réunions en tout cas dans les lieux de travail du Parlement par groupe national.

L'activité des groupes politiques est intense, les positions sur les rapports et les propositions sont prises en fonction de critères politiques et les clivages politiques entraînent des divergences plus profondes que les différences nationales.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
Édit. n° 37 025 — CPPAP n° 59 303 — Imp. n° 27 786
1981

ORDER FORM

return to your bookseller or:

Presses Universiteires de France
Service des Périodiques
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 PARIS

Tél. : 326-22-16

I am enclosing the amount of my order:

_____ F

by

☐ Bank check
☐ Postal check (3 parts) C.C.P. 1302-69 C Paris
☐ International money order

Data: _____ Signature:

Please enter my or
(4 issues) of *Pouvoir*

Price: **190 F** (France)

NAME _____

Profession _____

Address _____

_____

City _____

Zip _____

BON DE COMMANDE

à retourner à votre libraire ou aux

Presses Universitaires de France
Service des Périodiques
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 PARIS

Tél. : 326-22-16

Je vous adresse ci-joint le montant de cette commande, soit : _____ F

par

☐ Chèque bancaire
☐ Chèque postal (3 volets) C.C.P. 1302-69 C Paris
☐ Mandat-carte international

Date : _____ Signature :

☐ **Veuillez noter n**
(4 numéros) à la
au prix de **190** F (

☐ **Veuillez m'adre**
vant(s) :

N°(s) ☐ ☐ ☐

— du n° 1 au n° 15
— n° 16 au n° 19

NOM _____

Prénom _____

Profession _____

Adresse _____

_____

Code postal ☐☐ ☐

Ville _____

POUVOIRS

1977

1. **l'alternance**
   (nouvelle édition 1981)
2. **le parlement européen**
   (nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?**

1978

4. **la Ve République**
   (nouvelle édition 1981)
5. **le consensus**
   (épuisé)
6. **l'Union soviétique**
7. **le régime représentatif**

1979

8. **l'Espagne démocratique**
9. **le giscardisme**
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**
    (nouvelle édition 1981)

1980

12. **les régimes islamiques**
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**

1981

16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**

A paraître février 1982 :

20. **81 : la gauche au pouvoir**

ABONNEMENTS

	FRANCE	*ÉTRANGER*
1980	160 F	195 F
1981	170 F	200 F
1982	190 F	230 F

Les abonnements peuvent être pris chez votre **libraire** *ou demandés aux*

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

SERVICE DES PÉRIODIQUES

12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (326-22-16)

PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF

Le Parlement européen

Qu'est-ce que le Parlement européen ? L'Assemblée qui fonctionne depuis un quart de siècle mérite-t-elle ce nom ? Quels sont ses pouvoirs ? Que lui a apporté l'élection par les citoyens ?

Le débat n'est pas terminé, malgré l'apparent consensus des forces politiques sur le développement de la Communauté et la préservation en son sein des intérêts de la France. Sur l'avenir de l'Europe, le choc des souverainetés, la compatibilité entre l'Europe unie et le socialisme...

Europe du Sud contre Europe du Nord ? Etats-Unis d'Europe ou Europe des Etats-Unis ? Tout le monde est européen mais personne n'y reconnaît la même chose. *POUVOIRS* a ouvert ce dossier une première fois en 1977. Il le republie à l'automne 1981, enrichi de cinq nouveaux articles pour dresser le premier bilan de l'Europe depuis l'élection au suffrage universel des parlementaires européens. Simone Veil, première présidente élue par les élus du peuple, répond de façon approfondie aux principales questions qui se posent sur l'évolution des institutions et politiques européennes.

POUVOIRS – *Parutions 1981 :*

Nouvelles éditions augmentées

1. **l'alternance**
2. **le parlement européen**
11. **psychanalyse**

Volumes 1981

16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**

puf

22096002 / 4 / 81